

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

А.С. Айвазян

**ПОЛИТИКА ЕС
В ГОСУДАРСТВАХ
ЮЖНОГО КАВКАЗА:
ДЕМОКРАТИЯ,
БЕЗОПАСНОСТЬ,
БЛАГОСОСТОЯНИЕ?**

МОСКВА
ИЕ РАН
2022

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

А.С. Айвазян

**ПОЛИТИКА ЕС
В ГОСУДАРСТВАХ ЮЖНОГО КАВКАЗА:
ДЕМОКРАТИЯ, БЕЗОПАСНОСТЬ,
БЛАГОСОСТОЯНИЕ?**

**Доклады Института Европы
№ 389**

Монография

**Москва
ИЕ РАН
2022**

УДК 061.1ЕС:327(479.2)
ББК 66.4(4),60,9(531.7),3
А36

Редакционный совет:
Ал.А. Громыко (председатель),
Н.Б. Кондратьева (зам. председателя), А.И. Бажан,
В.Б. Белов, О.В. Буторина, К.Н. Гусев, П.Е. Кандель,
Р.Н. Лункин, О.Ю. Потёмкина

Научный редактор О.Ю. Потёмкина,
редактор Е.В. Дрожжина

Рецензенты:
Маркедонов Сергей Мирославович, к.и.н., ИМИ МГИМО(У) МИД РФ
Сергунин Александр Анатольевич, д.полит.н., проф., СПбГУ

Тема НИР 0167-2021-0007
«Современные проблемы европейской интеграции (2021–2023 гг.)»

Айвазян А.С. Политика ЕС в государствах Южного Кавказа: демократия, безопасность, благосостояние? = The EU policy in the South Caucasus states: democracy, prosperity, security? : [монография] / А.С. Айвазян. – М.: Ин-т Европы РАН, 2022. – 156 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 389). – Парал. тит. л. англ. – DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/report32022-389>. – ISBN 978-5-98163-185-6.

В монографии проанализирована политика ЕС в странах Южного Кавказа, исследовано влияние норм и практик, транслируемых ЕС, на политические процессы в Армении, Грузии и Азербайджане. Детально рассмотрено взаимодействие ЕС с этими странами в сферах демократических реформ, повышения благосостояния граждан и региональной безопасности. Отдельное внимание уделено роли России в регионе Южного Кавказа.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

DOI: http://dx.doi.org/10.15211/report32022_389

© ИЕ РАН, 2022

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

A.S. Ayvazyan

**THE EU POLICY
IN THE SOUTH CAUCASUS STATES:
DEMOCRACY, PROSPERITY, SECURITY?**

**Reports of the Institute of Europe
№ 389**

Monography

**Moscow
IE RAS
2022**

Аннотация

В монографии исследуются возможности и границы применения нормативной силы в рамках внешней политики ЕС на примере конкретных государств южнокавказского региона. Приведено теоретическое осмысление норм как важных составляющих внешней политики, сфер нормативного влияния и критериев его оценки. Поставлен вопрос о том, удаётся ли ЕС влиять на политические процессы в Армении, Грузии и Азербайджане посредством формирования в этих государствах ценностей демократического правления, роста благосостояния граждан, мирного разрешения конфликтов. Опыт ЕС особенно актуален для региона с высоким конфликтным потенциалом и нестабильными политическими институтами.

Annotation

The author examines possibilities and limits of the EU's normative power as a part of the EU foreign policy, using the specific example of the South Caucasus region. The study touches upon theoretical understanding of norms as important components of foreign policy, spheres of normative influence and criteria for its evaluation. The author raises the question, whether the EU influences political processes in Armenia, Georgia, and Azerbaijan through the formation of the values of democratic governance, welfare growth, and peaceful resolution of conflicts in these states. The experience of the EU is especially relevant for the region with a high conflict potential and unstable political institutions.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	7
Глава 1. Концептуализация роли ЕС в качестве нормативной силы.....	8
1.1. Нормативный компонент внешней политики ЕС.....	8
1.2. Региональные акторы на Южном Кавказе.....	19
Глава 2. Политические форматы сотрудничества ЕС и стран Южного Кавказа.....	25
2.1. Значение Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и пересмотра Политики соседства для стран-партнёров.....	25
2.2. Россия и ЕС в регионе Южного Кавказа.....	38
2.3. Взаимодействие ЕС со странами Южного Кавказа: от единообразного подхода к дифференциации.....	56
Глава 3. Влияние фактора нормативной силы на отношения ЕС и стран Южного Кавказа.....	82
3.1. Роль ЕС в продвижении демократических реформ в странах Южного Кавказа.....	82
3.2. Нормативная сила ЕС и рост благосостояния граждан.....	103
3.3. Фактор нормативной силы в сфере региональной безопасности.....	120
Заключение.....	138
Литература.....	146
Об авторе.....	155

CONTENTS

Introduction.....	7
Chapter 1. Conceptualisation of the EU's role as a normative power.....	8
1.1. Normative component of the EU foreign policy.....	8
1.2. Regional actors in the South Caucasus.....	19
Chapter 2. Political formats of cooperation between the EU and the South Caucasian states.....	25
2.1. Implications of the Global strategy for the foreign and security policy of the European Union and European Neighbourhood Policy Review for partner countries.....	25
2.2. Russia and the EU in the South Caucasus region.....	38
2.3. The EU relations with the South Caucasus countries: from one-fits-all approach to differentiation.....	56
Chapter 3. Influence of the normative factor on the EU and the South Caucasus states relations.....	82
3.1. The role of the EU in democracy reforms promotion in the South Caucasus states.....	82
3.2. The EU normative power and growth of citizens' welfare.....	103
3.3. The normative power factor in the regional security sphere.....	120
Conclusion.....	138
Literature.....	146
About the Author.....	155

ВВЕДЕНИЕ

Современные государства и интеграционные группировки в своей внешней политике руководствуются ценностными ориентирами и интересами, отдавая приоритет тому или иному представлению об устройстве глобального мира. Внешнюю политику Европейского союза по отношению к странам-соседям отличает особое внимание к нормам международного порядка, основанного на декларируемом ЕС представлении о либеральном мироустройстве, демократической политической модели и открытом рынке. Основываясь на особых европейских ценностях, Европейский союз стремится укрепить своё влияние, предложив другим государствам эффективную модель политического устройства. В учредительных документах ЕС нормы демократии, верховенства закона, уважения прав человека неразрывно связаны с принципами либерализации торговли, мирного решения конфликтов. Указанные ценности в представлении европейских политиков служат основой для роста благосостояния граждан самого ЕС и могут быть распространены на другие страны, способствуя общей стабильности так называемого пространства соседства. Основу сотрудничества ЕС со странами Южного Кавказа, наряду с внешнеполитическими интересами государств, составляет именно этот нормативный базис. Однако тенденции развития Армении, Грузии, Азербайджана в последние десятилетия противоречивы: несмотря на успех некоторых реформ, проведённых при поддержке ЕС, Южный Кавказ – один из наиболее нестабильных регионов в мире.

Страны с переходной экономикой в поиске долгосрочных партнёрств с крупными игроками формируют запрос на успешные практики государственного строительства, модели политического и социального устройства. Вопрос о том, завершился ли переходный период для стран постсоветского пространства, пока не имеет ответа: политические режимы в них уязвимы, а властные элиты всё ещё находятся в поиске основ государственности. Страны Южного Кавказа в особенности подвержены риску высокого конфликтного потенциала и возобновления военных действий на территориях непризнанных государств: Нагор-

но-Карабахской Республики, Абхазии и Южной Осетии. В этих обстоятельствах перед политическими элитами Азербайджана, Армении и Грузии встаёт вопрос сохранения внешней безопасности в условиях внутриполитической нестабильности.

Далеко не все политические элиты готовы принять европейскую модель как образец эффективного государственного устройства, а политические и экономические связи с ЕС как единственно приоритетные. Будучи объединены схожими стартовыми условиями, географической принадлежностью к одному региону, исторически сильной связью с Россией, все три страны Южного Кавказа следуют разным траекториям развития взаимоотношений с ЕС.

Политика Российской Федерации в странах Южного Кавказа опирается на представление о регионе как об исторически, политически и культурно близком сообществе стран. Внешнеполитический инструментарий РФ ориентирован на взаимовыгодные прагматичные отношения между странами. Между тем Россия, как и другие глобальные акторы, стремится оказывать влияние на развитие постсоветского пространства.

Монография раскрывает тему политических трансформаций в странах постсоветского пространства, которые влияют на цели и задачи построения государственности, формулируемые национальными политическими элитами. Автор рассматривает южнокавказский регион как сообщество стран, которые взаимодействуют с Европейским союзом наряду с другими глобальными и региональными акторами, выстраивая свою внешнюю политику во взаимосвязи с внутриполитическим процессом и общественным запросом на изменения.

ГЛАВА 1. КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ РОЛИ ЕС В КАЧЕСТВЕ НОРМАТИВНОЙ СИЛЫ

1.1. Нормативный компонент внешней политики ЕС

Вопрос нормативной составляющей внешней политики Европейского союза приобрёл актуальность в свете академической дискуссии об основах внешней политики отдельных стран и интеграционных объединений. Возникновение Евросоюза как ин-

тегративной группировки, ставящей целью политическую, экономическую, социальную трансформацию пространства вокруг себя, способствовало переносу межгосударственных отношений в систему координат, отличную от традиций реализма. В этой системе одновременно с ранее существовавшими ориентирами в выстраивании внешнеполитических связей, такими как территориальные интересы, защита государственного суверенитета, выгоды от экономических взаимоотношений и политического сотрудничества, возникли новые модели взаимодействия, основанные на консенсусе по поводу следования ценностным нормам, связанным с той или иной политической моделью развития.

Формирование Евросоюза как интеграционного проекта во временных рамках совпало с развитием неолиберализма как отдельной политической теории и идеологии и академической дискуссией об основах международных отношений. Приверженцы неолиберальной традиции критически относятся к центральной роли военной силы в международных отношениях, подвергнув сомнению роль анархии и конфронтации как факторов, движущих государствами¹. Тезис о комплексной взаимозависимости подразумевает существование мира, в котором использование военной силы значительно ограничено, а государства конкурируют не на поле боя, а на площадках международных организаций и структур². Сторонники неофункционализма дополнили эту дискуссию, изменив взгляды исследователей на региональную интеграцию и обратив внимание на возможность образования групп государств, основанных на сохранении в течение длительного периода мирных взаимоотношений. Интенсификация межгосударственного взаимодействия, появление механизмов кооперации и коммуникации, с точки зрения неофункционалистов, сделали возможным социализацию политических элит, обмен знаниями и успешными практиками, а посредством этого и пересмотр национальных интересов³.

¹ Gallarotti M.G. The changing? Face of Power in International Relations, 1979–2019 // *Journal of Political Power*. 2021. V. 14. №1. P. 1-26.

² Axelrod R. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New-York: Columbia University Press, 1993, P. 85.

³ Nye J. S. Neorealism and Neoliberalism // *World Politics*. 1988. Vol. 40. №2. P.

В зарубежной политологии получили распространение исследования европеизации, в отношении стран – кандидатов на членство в ЕС. Вместе с тем теоретические наработки в этой области применимы и в изучении взаимоотношений ЕС со странами-соседями. Согласно классическому определению, предложенному К. Радаелли, европеизация обозначает процессы конструирования, распространения и институционализации формальных и неформальных правил, процедур, парадигм, стилей, норм и представлений, которые, будучи изначально зафиксированы в процессе формирования общей европейской политики, внедряются в логику внутривнутриполитического дискурса, идентичность, политические структуры и государственную политику отдельной страны⁴. Европеизация предполагает влияние самых различных факторов на принятие решений, включая политические приоритеты страны, расхождения в интересах социальных групп и др. В академических работах на тему европеизации, в частности, уточняются способы распространения европейских норм. Среди них принцип политической обусловленности, согласно которому взаимодействие стран-партнёров с ЕС проходит последовательные этапы развития, в ходе каждого из которых государствам предлагаются политические и экономические бонусы⁵, механизм экстернализации, когда ЕС косвенно влияет на принятие третьими странами решений о выгодах и издержках; а также процессы имитации европейских практик и институтов⁶.

Факторы, влияющие на способность политических институтов к адаптации тех или иных норм включают наличие игроков, способных наложить вето на проводимые реформы, готовность формальных институтов использовать внутренние ресурсы для запуска реформ⁷. При этом государства осуществляют

235-251.

⁴ Saurugger S., Radaelli C. The Europeanization of Public Policies: Introduction // *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2008. V. 10. №3. P. 213-219.

⁵ Schimmelfennig F., Scholtz H. EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange. *European Union Politics*. 2008. Vol. 9. №2. P. 187-215.

⁶ Schimmelfennig F. Europeanisation beyond the Member States // *Journal for Comparative Government and European Policy*. 2010. Vol. 8. №3. P. 319-339.

⁷ Olsen J.P., March J.G. *International Organization*. 1998. №4(52). P. 943-969.

выбор в пользу взаимодействия с Евросоюзом для максимизации собственного выигрыша в результате переоценки выгод и издержек от взаимодействия⁸. Таким образом, на роль ЕС в стране-партнёре влияют различные группы населения, институты и акторы.

В результате развития неоклассического реализма, сочетающего традицию реализма и изучение субъективных аспектов формирования политики и влияния внутривнутриполитических особенностей государства на его внешнюю политику⁹, произошло сближение различных теоретических школ международных отношений в попытке объяснить внешнеполитические стратегии государств. Важной составляющей этого процесса стали исследования политических изменений в государствах. Связана эта тенденция с тем, что выбор политической элитой того или иного стратегического партнёра не всегда рационально обоснован. В особенности это касается стран, находящихся в поисках основы своей государственности, таких, как Армения, Грузия и Азербайджан: их приоритеты могут динамично меняться, в зависимости от находящихся у власти сил и общественных настроений.

Универсализация идеи либеральной демократии как основы западных государств и главного фактора в преодолении противоречий между странами в последние годы вызывает критику у многих исследователей. Ал.А. Громыко указывает на недостаточную ясность различий между либерализмом как политической теорией и неолиберальной политической идеологией, положенной в основу политики ЕС в отношении государств бывшего социалистического лагеря¹⁰. Если первое не подразумевает монопольного права какого-либо государства на распространение своей политической модели, то второе встречает критику в догматичности и безальтернативности. Российские исследователи также отмечают, что концепции идеологического влияния

⁸ Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 135 с.

⁹ Коньшев В.Н. Неоклассический реализм в теории международных отношений // Полис. 2020. №4. С. 94-111.

¹⁰ Громыко Ал.А. Метаморфозы политического неолиберализма // Современная Европа. 2020. №2. С. 6-19.

внешней политики ассоциируются с западной подсистемой международных отношений и отражают её нравственное преимущество в исследованиях ведущих европейских центров, не будучи достаточно и критически проработаны в отечественной науке¹¹. А.В. Картунов обращает внимание на то, что либеральный мировой порядок, основанный на принципе открытости и сопоставлении интересов многочисленных и разнонаправленных групп, оказался шире и привлекательнее либерализма как политической идеологии¹². Таким образом, либеральный миропорядок стал приемлем и для приверженцев противоречащих либерализму идей, поскольку в нём созданы условия для участия различных акторов, что привело к распространению мнения о кризисе либеральной системы, транслирующей совершенно иные ценности, отличные от изначально заложенных в либеральной теории.

Б. Розамонд, в свою очередь, указывает на ложность дихотомии выбора между ценностями и интересами во внешней политике ЕС, т.к. либеральная политическая теория не отрицает того, что внешняя политика государств строится на основе их рациональных интересов¹³. Однако противоречие заключено в самом либерализме: так, Б. Розамонд выделяет три модели либерализма, каждая из которых основывается на отдельных нормативных принципах: рыночный либерализм; либерализм, основанный на продвижении идеи мира и демократии; либерализм, проецирующий ценности прав человека. Политические решения, вытекающие из той или иной концептуальной основы внешней политики ЕС, могут противоречить друг другу: рыночный либерализм не подразумевает социального равенства и механизмов социальной защиты, что лежит в основе либерализма прав человека. Таким образом, эффективность политики ЕС может

¹¹ Вит М. «Мягкая сила» ЕС и Китая на Западных Балканах и пределы её применения // Современная Европа. 2019. №7. С. 148-157.

¹² Картунов А.В. Международные отношения: рациональный мировой порядок? Рабочая тетр. №34/20. А.В. Картунов, И.Н. Тимофеев, В.В. Сутырин, И.А. Иванов, А.П. Цветов. М.: НП РСМД, 2016. 40 с.

¹³ Rosamond B. The EU's Normative Power and Three Modes of Liberal Communicative Discourse. EU Foreign Policy through the Lend of Discourse Analysis. Surrey, England: Ashgate, 2014. P. 211-227.

быть оценена по-разному и в рамках либеральной политической теории в зависимости от преобладающих в ней компонентов.

Концепция нормативной силы созвучна неоллиберальной традиции мысли и подразумевает ведущую роль норм и ценностей в международных отношениях. Впервые она была сформулирована в публикациях Я. Мэннерса в 2002 г.¹⁴ Ранее, в 1972 г., Ф. Дюшен определил «гражданскую силу» как основанную на экономических методах воздействия¹⁵. К. Твитчет позднее уточнил три главных компонента гражданской силы: первостепенная роль экономического влияния в достижении государственных целей, приоритет дипломатического сотрудничества в решении международных проблем, стремление к привлечению наднациональных институтов в достижении международного прогресса¹⁶. Известная концепция «мягкой силы» Дж. Ная, близкая концепции нормативной силы, основывается на способности актора достигать желаемого результата, не используя какие-либо санкции или вознаграждения в отношении другого игрока, но формируя его предпочтения¹⁷. Най определял три ресурса мягкой силы государства: культура (привлекательная для остальных игроков), политические ценности (в том случае, когда страна следует им внутри государства и вне его границ) и внешняя политика (воспринимаемая другими игроками как легитимная и основанная на моральном преимуществе). Согласно концепции мягкой силы страны, проецирующие универсальные культурные и политические ценности, более привлекательны в качестве политических союзников для других государств. В своей книге Най тем не менее делает оговорку о том, что мягкая сила не находится полностью во власти национальных правительств — она зависит от общего имиджа государства, который формируют не только политические акторы, но и корпорации, универ-

¹⁴ Manners I. Normative power Europe: A Contradiction in Terms? // *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40. №2. P. 235-258.

¹⁵ Duchêne F. Europe's Role in World Peace. R. Mayne (ed.). *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana, 1972. P. 32-47.

¹⁶ Twitchett K.J. *External Relations or Foreign Relations. Europe and the World: the External Relations of the Common Market*. London: Europa, 1976. 210 p.

¹⁷ Nye J. S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004. 191 p.

ситеты, церкви, неправительственные группы¹⁸.

Существуют различные точки зрения о том, чем нормативная сила отличается от мягкой силы. Можно рассматривать нормативную силу как дискурсивную практику идентичности¹⁹. С этой точки зрения, нормативная сила не основывается на конкретном внешнеполитическом инструментарии, но подразумевает постоянный процесс диалога между носителем норм и их реципиентом, цель которого – распространение определённого представления о политическом и общественном устройстве. Ключевая характеристика нормативной силы, таким образом, – способность формировать представление о том, что есть «норма» в международных отношениях.

Т. Диез продолжил эту дискуссию, выдвинув аргумент о том, что подобное понимание нормативной силы означает, что акторы вынуждены «бороться» представление о норме, каждый раз подтверждая его в общении с другими игроками либо посредством политических решений²⁰. Таким образом, концепция нормативной силы означает и постоянный процесс утверждения ключевых значений, в том числе представление о европейских ценностях, идеи мира, демократической политической модели и др., каждое из которых не имеет единственного и неоспоримого определения.

Сам Мэннерс использует термин «нормативная сила» в трёх значениях: 1) описание того, что ЕС собой представляет, и мерило того, что есть «норма»; 2) характеристика внешнеполитических действий ЕС, основанных на наборе норм, закреплённых в учредительных договорах ЕС; 3) идеальная концепция, к которой ЕС может стремиться, но которой не может являться в её абсолютном значении. Таким образом, нормативная сила по определению не может быть в полной мере воплощена в реальности, это относительная категория²¹.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Павлова Е.Б., Романова Т.А. Нормативная сила: теория и современная практика России и ЕС // Полис. Политические исследования. 2017. №1. С. 162-176.

²⁰ Diez T. Setting the Limits: Discourse and EU Foreign Policy // Cooperation and Conflict. 2014. Vol. 49. №3. P. 319-333.

²¹ Manners I. Assessing the Decennial, Reassessing the Global: Understanding European Union Normative Power in Global Politics // Cooperation and Conflict. 2013.

В публикации 2008 г. для журнала *International affairs* Мэннерс указывает нормы, которые ЕС проецирует вовне²². В их основу положены идеи долгосрочного мира, который достигается посредством добрососедских отношений, а также консенсусная демократия, характеризующаяся избирательными системами с пропорциональной репрезентацией политических сил и коалиционными правительствами, где власть делится между политическими партиями. Мэннерс уточняет, что в нормы ЕС входят не просто права человека, но ассоциативные права, относящиеся к группам и индивидам, что, в свою очередь, подразумевает инклюзивное равенство, учитывающее свободы уязвимых категорий населения. Помимо этого, в публикации упомянуты нормы социальной солидарности, в том числе межгосударственная солидарность в продвижении экономической, социальной и территориальной сплочённости, а также добросовестное или надлежащее управление, прозрачность и подотчётность правительственных структур гражданам. Перечисленные ценности характеризуют либерально-демократическое государство со значительным фокусом на обеспечении социальной справедливости.

Т. Диц попытался отразить в концепции нормативной силы внешнеполитические решения, принимаемые ЕС, и реальные процессы на международной политической арене, предложив говорить не о нормативной силе, а о нормативной гегемонии²³. С одной стороны, понятие гегемонии позволяет сочетать как нормы, так и интересы, расхождение между которыми вызывает наибольшие споры в процессе академических дискуссий о нормативной силе; он не предполагает наличие заранее данного набора норм, но ставит в центр дискуссии соперничество в сфере норм и ценностей; к тому же, гегемония не ограничивается государственными институтами как основными акторами – в качестве таковых могут выступать самые разные общественные силы. Предложенная Дицем концепция поднимает пробле-

Vol. 48. №2. P. 304-329.

²² Manners I. The Normative Ethics of the European Union // *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs). 2008. Vol. 84. №1. P. 45-60.

²³ Diez T. Normative Power as Hegemony // *Cooperation and Conflict*. 2013. Vol. 48. №2. P. 194-210.

му критического использования понятия нормативной силы в определении глобальной роли ЕС.

Как следствие, должен возникнуть и вопрос о том, насколько само использование термина нормативной силы релевантно в обсуждении роли ЕС в странах Южного Кавказа и в чём его практическая ценность. Сторонник неореализма А. Хайд-Прайс так отмечает следующие ограничения концепции «нормативной силы»: редуцирование результатов международных политических процессов исключительно к оценке событий на национальном уровне; практически полное игнорирование фактора военной силы; безусловная вера сторонников концепции нормативной силы в то, что эта сила всегда действует во благо²⁴. Представляется, что объективная оценка фактора нормативной силы ЕС не может быть построена на принятии той или иной ценностной концепции как единственно верной, но должна предполагать множество трактовок, в т.ч. со стороны страны-партнёра.

М. Пейс указывает и на то, что попытки ЕС позиционировать себя в качестве нормативной силы без принятия соответствующих политических решений и шагов в конечном счёте ведут к представлению о Евросоюзе как об акторе, который избегает политической ответственности²⁵. Поэтому основным критерием существования нормативного влияния ЕС является признание этого влияния другими акторами²⁶. Фактически эффект от реализации концепции нормативной силы на практике со стороны ЕС может быть оценён лишь реакцией принимающих сторон на действия и заявления европейских институтов.

Близко к понятию нормативной гегемонии и определение нормативной империи, используемое несколькими авторами, включая А.Р. Дель Сарто²⁷. Сравнение с империями прошлого неудивительно: исторически империи предпринимали усилия

²⁴ Hyde-Price A. Normative power Europe: a realist critique // *Journal of European Public Policy*. 2006. V. 13, №2. P. 217-234.

²⁵ Pace M. The Construction of EU Normative Power // *JCMS*. 2007. Vol. 45. №5. P. 1041-1064.

²⁶ Diez T. Normative Power Europe and Conflict Transformation. *Normative Power Europe*. Palgrave Studies in European Union Politics. London: Palgrave Macmillan, 2011. P. 210-225.

²⁷ Del Sarto A.R. Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the «Arab Spring» // *JCMS*. 2016. Vol. 54. №2. P. 215-232.

для того, чтобы стабилизировать окраины, получить некие экономические выгоды от приобретённых земель; более того, империям свойственна и определённая цивилизационная миссия, которую они транслировали вовне.

Сторонники концепций о нормативной империи или нормативной гегемонии не отрицают того, что европейские ценности могут распространяться с целью удовлетворения экономических и политических интересов ЕС. Нормативный гегемон или нормативная империя заключают союзы и с теми акторами, которые не в полной мере разделяют нормативные основы ЕС. Таким образом, роль ЕС как нормативного актора находит разные отражения в теоретических концепциях, где важную роль играют механизмы осуществления нормативной функции и инклюзивность этого процесса, позволяющего или исключающего участие других игроков.

Результатом процесса осознания европейскими политиками роли ЕС как внешнеполитического игрока стала разработка концепций «устойчивости» (*resilience*) и «принципиального прагматизма»²⁸. В русскоязычных академических источниках нет термина, равноценно отражающего понятие «*resilience*» в английском языке: в разных трактовках оно означает упругость, способность к восстановлению, жизнестойкость, приспособляемость. Использование подобного термина многозадачно: оно отражает неполную ясность рисков, стоящих перед европейскими странами и их соседями, а также отсутствие однозначных решений в поиске ответов на кризисные ситуации. Устойчивость предполагает способность к постоянной саморефлексии по поводу происходящих политических изменений, к развитию и постоянному реформированию устоявшихся структур государства и общества в самом ЕС и в странах-партнёрах.

Это видение уже не отражает полной убеждённости в том, что основополагающие ценности ЕС, его приверженность к демократической модели развития, защите индивидуальных прав

²⁸ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. European Union External Action. 2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf (дата обращения 25.02.2022).

в конце концов должны привести Евросоюз к наращиванию потенциала сопротивления рискам и угрозам. В одном из существующих прочтений «стрессоустойчивость» подразумевает постепенную эволюцию от радикализма в распространении универсальных ценностей к неолиберализму, акцентирующему важность национальной специфики²⁹. Отдельной тенденцией во внешней политике ЕС стало и участвовавшее использование инструментов так называемого «мягкого права», включая совместные сообщения, стратегии, отчёты об имплементации соглашений, меморандумы о взаимопонимании³⁰. В отличие от обязательных к исполнению договоров, инструменты «мягкого права» позволяют принимать прагматичные решения в обход декларируемых требований, не подразумевающих какие-либо санкции. С этой точки зрения, демократизация стран-партнёров уже не декларативна, но сформулирована технократическим языком сотрудничества, однако по-прежнему оставаясь одним из условий углубления партнёрства с ЕС.

Если понимать устойчивость как способность государств, общества, сообществ и индивидуумов адаптироваться и восстанавливаться после шоков, то в этом смысле понятие устойчивости ставит необходимым условием скоординированное и объединённое усилие стран – членов ЕС, всех его институциональных структур по отношению к вызовам внешней политики. Концепция устойчивости, согласно её авторам, должна была способствовать объединению профессионалов, работающих не только непосредственно в сфере безопасности, но и в гуманитарных программах и программах содействия развитию³¹. Таким образом, устойчивость «наращивается» в результате горизонтальных взаимодействий представителей разных экспертных областей, гражданского общества, государственных слу-

²⁹ Романова Т.А., Павлова Е.Б. От гражданской и нормативной силы к стрессоустойчивости? Эволюция идейных основ внешней деятельности ЕС // Международные процессы. 2019. Том 16. №2. С. 73-90.

³⁰ Wessel A. R. Normative Transformations in EU External Relations: the Phenomenon of «Soft» International Agreements // West European Politics. 2021. V. 44. №1. P. 72-92.

³¹ Tocci N. Resilience and the Role of the European Union in the World // Contemporary Security Policy. 2020. V. 41. №2. P. 176-194.

жащих, различных социальных групп.

Вместе с тем закономерен вопрос о том, каким образом ЕС предполагает наращивание устойчивости в третьих странах и какая роль в этом процессе отведена политическим и правовым нормам³². Аморфность понятия «устойчивость» не предполагает чёткого плана конкретных действий. Гибридность угроз, переходящих из непосредственной области внешней безопасности в сферу информационной защищенности и другие смежные области, также не подразумевает ведущей роли ЕС в обеспечении резистентности к шокам политических институтов других стран, но скорее полагается на инициативную роль самих стран-партнёров в объединении усилий с ЕС с целью совместного строительства общей системы сдержек и противовесов.

Несмотря на то что ЕС пересмотрел подход к понятию безопасности, эти изменения всё ещё не подразумевают отказа от риторики об универсальности европейской модели развития как наиболее успешной. При этом ЕС осознаёт, что страны-партнёры могут быть в разной степени заинтересованы в сотрудничестве и свободны влиять на его формат, что в конечном итоге позиционирует Евросоюз как гибкую силу, способную адаптировать свой инструментарий под конкретный контекст взаимодействия.

1.2. Региональные акторы на Южном Кавказе

Формализация норм Европейского союза в его учредительных документах, однако, не означает единственность ЕС как нормативного актора или эксклюзивный характер европейских ценностей. Так, в регионе Южного Кавказа, помимо ЕС, присутствуют Россия, Турция, Китай, Иран, США. Как отмечает Н. Точчи, в той или иной степени «нормативной силой» обладают все глобальные игроки, т.к. каждый из них имеет определённое влияние на формирование международной политической среды³³.

³² Гудалов Н.Н., Тулупов Д.С. Семиотика стрессоустойчивости в международных отношениях: многообразие академических и политических смыслов // Полития: анализ, хроника, прогноз (журнал политической философии и социологии политики). 2018. №1(88). С. 135-147.

³³ Tocci N. The European Union as a Normative Foreign Policy Actor. Archive of European Integration, 2008. URL: <http://aei.pitt.edu/7582/1/Wd281.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

Вместе с тем в академических трудах и публичной риторике заметна тенденция к противопоставлению одних нормативных акторов другим.

Проблема поиска ценностной или нормативной основы партнёрства особенно актуальна в контексте отношений России и ЕС и их влияния на страны региона Южного Кавказа. В то время как ЕС настаивает на универсальности европейской нормативной идеи, Россия придерживается позиции многосторонности межгосударственных взаимоотношений и существования различных идеологических рамок внешней политики государств. Так, иностранные исследователи, изучающие роль демократических норм в проекте Политики соседства ЕС, склонны рассматривать Россию как актора, проецирующего определённые цивилизационные ценности, в том числе несогласие с европейским либеральным нормативным дискурсом³⁴. Напротив, нормы, транслируемые Россией, – государствоцентричность³⁵, суверенная демократия, принадлежность к «русскому миру»³⁶.

Когда формализация определённых политических норм и следование им становится основным критерием предоставления финансовых ресурсов, странам-соседям приходится доказывать свою привлекательность потенциальному партнёру. В то же время, как справедливо отметил председатель Комитета Совета Федерации Федерального собрания РФ по международным делам К. Косачёв, концепции развития других стран, региональные проекты сотрудничества становятся отдельным предметом экспорта³⁷. Пространство дипломатии расширяется: конкурентоспособен тот, кто может универсализировать собственные правила игры через вовлечение наибольшего числа внешних

³⁴ Oskanian K. A Very Ambiguous Empire: Russia's Hybrid Exceptionalism // *Europe-Asia Studies*. 2018. V. 70. №1. P. 26-52.

³⁵ Kornilov A. Russia's Soft Power in the South Caucasus: Discourses, Communication, Hegemony. Religion, Nation and Democracy in the South Caucasus. Routledge, 2014. P. 238-254.

³⁶ Nuriyev E. Russia, the EU and the South Caucasus: Forging an Efficient Over-Arching Cooperative Regional Security Scheme // *Connections*. 2015. Vol. 14. №2. P. 51-64.

³⁷ Косачев К.И. Не рыбу, а удочку. В чём состоит особенность «мягкой силы» России // *Россия в глобальной политике*. 2012. №4. URL: [https:// globalaffairs.ru/number/Ne-rybu-a-udochku-15642](https://globalaffairs.ru/number/Ne-rybu-a-udochku-15642) (дата обращения 25.02.2022).

партнёров³⁸. В современных реалиях применение «жёсткой силы» несёт за собой репутационный урон страны, в то время как способность убедить оппонента следовать определённому пути более значима как показатель долгосрочного влияния.

С другой стороны, в академической литературе существует мнение и о том, что государствам Южного Кавказа выгодна стратегия сотрудничества с разными игроками, в особенности в аспектах, касающихся региональной безопасности, – с целью диверсификации рисков, связанных с эскалацией конфликтов³⁹. Так, несмотря на отсутствие перспективы членства в НАТО, страны региона активно развивают сотрудничество с Альянсом. Армения, Азербайджан, Грузия с 1994 г. участвуют в программе «Партнёрство ради мира». С 2008 г. функционирует совместная комиссия Грузия – НАТО, созданная с целью служить платформой для политического диалога и консультаций, необходимых для вступления Грузии в НАТО. Кроме того, с 2021 г. Грузия участвует в различных межгосударственных проектах, связанных не только напрямую с вопросами военной безопасности, но и касающихся цифровой защищённости и образования⁴⁰.

Нередко ЕС рассматривается в связке с НАТО, что сочетает сотрудничество на уровне экономики и политических и социальных реформ с ЕС и гарантии безопасности со стороны Североатлантического альянса. Так, например, европейские авторы заявляют о необходимости со стороны ЕС и НАТО оставаться верными своим политическим целям и поддерживать общества, выбравшие демократию⁴¹. Однако для стран Южного Кавказа такая комбинация не всегда однозначна: например, основной союзник Армении в военной сфере – Российская Федерация, что не мешает ей развивать партнёрство с ЕС. Азербайджан сотруд-

³⁸ Кузнецова Е. Европейский союз: экспорт норм, ценностей, стандартов // Европейский союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М.: Издательство «Весь мир», 2012. С. 619–643.

³⁹ Nasirov E., Iskandarov K., Sadiyev S. The South Caucasus: A Playground Between NATO and Russia? // Connections QJ 16. 2017. №3. P. 47–56.

⁴⁰ NATO–Georgia cooperation. Ministry of Defence of Georgia. URL: <https://mod.gov.ge/en/page/38/nato-georgia-cooperation> (дата обращения 25.02.2022).

⁴¹ Haar R., Noucheva G. The Russian dilemma for NATO and the EU Source // Atlantisch Perspectief. 2020. Vol. 44. №6. P. 17–22.

ничают с западными странами в энергетических проектах, при этом заключив в 2021 г. Шушинскую декларацию о союзнических отношениях с Турцией, включающую пункты о совместных усилиях по поддержке стабильности и безопасности в регионе и военно-политическом сотрудничестве⁴².

Заметна также тенденция к выделению глобальными игроками ключевых союзников в регионе. Очевиден пример Грузии, которая выступает в роли «маяка демократии» в регионе для США.⁴³ Страна получает макрофинансовую помощь, дипломаты США вовлечены в формат Женевских дискуссий по безопасности и стабильности на Южном Кавказе, наряду с представителями России, Грузии, Абхазии, Южной Осетии, ООН, ЕС и ОБСЕ. Исследовательская группа конгресса США отмечает, что стратегическое партнёрство США и Грузии усилилось после кризиса 2008 г. в Абхазии и Южной Осетии и событий 2014 г. на Украине. В 2021 г. конгресс принял акт в поддержку Грузии, включающий в том числе положение о санкциях против лиц, нарушающих права человека в Абхазии и Южной Осетии. С 2017 г. ежегодный объём средств, направленных Грузии со стороны США, составил порядка 123 млн долл. США также играет активную роль в продвижении Грузии к демократии, в основном предпринимая усилия в сфере избирательной реформы, наблюдения за выборами⁴⁴.

В последние годы в регионе заметно усилилось влияние Турции и Китая. Во-первых, оба актора развивают экономические связи с государствами региона. В 2021 г. Китай был вторым торговым партнёром Армении по показателям товарооборота после России⁴⁵; Турция занимает второе место после России по объёму товарооборота с Азербайджаном, согласно данным

⁴² Опубликован полный текст Шушинской декларации, подписанной между Азербайджаном и Турцией. Trend.az. URL: <https://www.trend.az/azerbaijan/politics/3440708.html> (дата обращения 25.02.2022).

⁴³ Гаджиев К. Геополитические ориентиры США на Южном Кавказе // Россия и новые государства Евразии. 2019. №.III (XLIV). С. 91-106.

⁴⁴ Smolnik F. The Strategic Partnership between Georgia and the United States: Vision Wanted. URL: https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP15_Georgia_UnitedStates.pdf (дата обращения 25.02.2022).

⁴⁵ Armenia trade. URL: <https://tradingeconomics.com/armenia/imports-by-country> (дата обращения 25.02.2022).

2021 г.⁴⁶, Турция и Китай в тройке стран, из которых поступает импортная продукция в Грузию⁴⁷. Официальная позиция Турции заключается в усилении независимости и суверенности государств региона, а также в поддержании усилий по интеграции в евроатлантические структуры при сохранении регионального сотрудничества и экономической и политической стабильности⁴⁸. После распада СССР Турция получила возможность стать значимым игроком в регионе, в особенности учитывая появление государств, для которых важна их тюркская идентичность. Концепция «одна нация, два государства» легла в основу турецко-азербайджанских отношений, согласно которой турецкий и азербайджанский народ объединяет «один язык, одна религия и судьба»⁴⁹. Стратегическое партнёрство Азербайджана и Турции не только в сфере энергетики, экономики и политики, но и в вопросах разрешения конфликтов: именно Турция выступила инициатором создания российско-турецкого центра мониторинга в зоне нагорнокарабахского конфликта⁵⁰.

Исследователи отмечают значительные вложения Китая не только в транспортную инфраструктуру в регионе, но и в гуманитарные, культурные, образовательные проекты⁵¹. В их числе сельскохозяйственные и химические индустриальные парки, тепличные комплексы в Азербайджане, а также проект европей-

⁴⁶ Azerbaijan trade. URL: <https://tradingeconomics.com/azerbaijan/imports-by-country> (дата обращения 25.02.2022).

⁴⁷ Georgia trade. URL: <https://tradingeconomics.com/georgia/imports-by-country> (дата обращения 25.02.2022).

⁴⁸ Turkey's Relations with Southern Caucasus Countries. Ministry of Foreign Affairs. URL: https://www.mfa.gov.tr/turkey_s-relations-with-southern-caucasus.en.mfa (дата обращения 25.02.2022).

⁴⁹ Министр Мевлют Чавушоглу: Мы с Азербайджаном, как «Одна нация, два государства!», продолжим защищать друг друга. Azertag.az. URL: https://azertag.az/ru/xeber/Ministr_Mevlyut_CHavushoglu_My_s_Azerbaidzhano_m_kak_Odna_naciya_dva_gosudarstva_prodolzhim_zashchishchat_drug_druqa-2008604 (дата обращения 25.02.2022).

⁵⁰ Российско-турецкий центр мониторинга по Карабаху: где его разместят, стало камнем преткновения. BBC. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-55180875> (дата обращения 25.02.2022).

⁵¹ Popkhadze M. China's growing influence in the South Caucasus. URL: <https://www.fpri.org/article/2021/11/chinas-growing-influence-in-the-south-caucasus/> (дата обращения 25.02.2022).

ско-азиатского телекоммуникационного коридора⁵². В Грузии Китай инвестирует в гидроэнергетику, строительство автомобильных и железных дорог⁵³.

Нельзя не отметить, что зачастую региональные акторы придерживаются собственных представлений о том, как должны складываться отношения в регионе: они могут не предполагать вмешательства внешних игроков. Например, Иран неоднократно высказывал готовность выступить посредником между Азербайджаном и Арменией по поводу нагорнокарабахского конфликта, подчёркивая безрезультативность усилий Минской группы ОБСЕ⁵⁴. Принцип добрососедства лежит в основе внешней политики Ирана, которая описывается авторами как «политика букета цветов»⁵⁵. Иран старается сохранять сбалансированный подход с каждым из соседей. В отношениях с Арменией и Азербайджаном это выражается в предоставлении гуманитарной помощи обеим странам, приёме беженцев из зоны конфликта, обеспечении жителей отрезанного от основной территории Азербайджана анклава – Нахичеванской автономной республики – доступом к энергоснабжению. Политика Ирана основывается на том, что соседствующие страны самостоятельно должны решать возникающие кризисы и поддерживать дружественные отношения, без вмешательства внешних игроков.

Таким образом, ЕС продвигает свою нормативную повестку в регионе, в котором уже присутствуют и активно утверждают свою роль другие акторы. Их внешняя политика выстраивается во взаимосвязи с определённым представлением регионального порядка, идентичности государств Южного Кавказа,

⁵² Инвестиции в создание азиатско-европейского телекоммуникационного коридора составят \$140 млн – глава Минэкономики Азербайджана. Интерфакс. URL: interfax.az/view/765031/ru (дата обращения 25.02.2022).

⁵³ Shapiro D. US Should Keep an Eye on Rising Chinese Investment in the South Caucasus. URL: <https://www.russiamatters.org/analysis/us-should-keep-eye-rising-chinese-investment-south-caucasus> (дата обращения 25.02.2022).

⁵⁴ Mahmudlu C., Abilov S. The peace-making process in the Nagorno-Karabakh conflict: why did Iran fail in its mediation effort? // Journal of Contemporary Central and Eastern Europe. 2018. V.26. №1. P. 33-49.

⁵⁵ Kaleji V. Eight Principles of Iran's Foreign Policy Towards the Nagorno-Karabakh Conflict. Valdai Club. URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/eight-principles-of-iran-s-foreign-policy/> (дата обращения 25.02.2022).

приоритетности задач их развития. Она включает гуманитарные и культурные программы, миротворческие инициативы. Отличие ЕС от других акторов заключается в большей формализации программ сотрудничества, в масштабе осуществляемых проектов и их всеохватывающем характере, в акценте на принятии европейской политической модели, а также в декларировании эксклюзивности и успешности европейских практик государственного управления.

ГЛАВА 2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФОРМАТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС И СТРАН ЮЖНОГО КАВКАЗА

2.1. Значение Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и пересмотра Политики соседства ЕС для стран-партнёров

Политика соседства ЕС и Глобальная стратегия ЕС по внешней политике и политике безопасности служат политическим фундаментом взаимоотношений со странами – соседями ЕС. Цель Политики соседства ЕС – поддержание и укрепление стабильности, безопасности и процветания в странах-соседах⁵⁶. Не будучи частью Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, Политика соседства находится в ведении Комиссии ЕС. В 2004 г. в составе шестнадцати стран – участниц Европейской политики соседства оказались три государства Южного Кавказа. Опираясь на логику расширения и взаимодействия со странами – кандидатами на членство, ЕС предложил восточным и южным соседям, включая страны Средиземноморья и постсоветского пространства, модель модернизации, основанную на собственном опыте построения рыночной экономики и демократической модели правления. В отличие от стран-кандидатов, страны-соседи фактически не получили возможности войти в Евросоюз в обозримой перспективе.

Пересмотр Политики соседства ЕС в 2015 г., принятие но-

⁵⁶ Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy Strategy Paper. Commission of the European Communities, 05.12.2004. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf (дата обращения 25.02.2022).

вой Глобальной стратегии ЕС «Общее видение, единый подход: сильная Европа», представленной на саммите Европейского совета 28 июня 2016 г.⁵⁷ и пришедшей на смену Европейской стратегии безопасности 2003 г., отражают важный этап становления внешней политики ЕС в странах-соседах. Главная его черта заключается в усилении роли внешнеполитических интересов ЕС при формировании программных инструментов взаимодействия со странами-соседями. Это обстоятельство привело к открытому признанию геополитической компоненты политики ЕС в странах Южного Кавказа, в том числе в академических публикациях.

По своей сути Политика соседства ЕС схожа с программами, осуществляемыми международными организациями в развивающихся странах: в ней определён широкий спектр сотрудничества, объявлена цель повышения общего уровня благосостояния граждан, подняты вопросы мирного разрешения конфликтов. Для решения этих задач ЕС предлагает не конкретные антикризисные инструменты, а долгосрочное выстраивание институтов рыночной экономики и стабильной политической системы.

Как и другие страны и организации-доноры, ЕС сталкивается с типичными проблемами эффективности подобных программ. Так, Политика соседства охватывает широкий тематический спектр и географию взаимодействия, но сами механизмы осуществления программы и критерии её эффективности не до конца ясны. Так как потенциальные бонусы от участия в Политике соседства размыты, её продвижение во многом зависит от заинтересованности самих стран в получении финансовых вливаний в экономику или политических выгод. Эти выгоды не всегда очевидны и достаточны для мотивации национальных правительств. Кроме того, страны с переходной экономикой становятся более автономными в выборе доноров развития⁵⁸, а

⁵⁷ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. European Union External Action, 2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf (дата обращения 25.02.2022).

⁵⁸ Harman S., Williams D. International Development in Transition // International Affairs (Royal Institute of International Affairs). 2014. Vol. 90. №4. P. 925-941.

значит, даже в вопросах проведения реформ, укрепления экономики или государственной системы страна может использовать самые разные модели, не исключая взаимодействие с ЕС.

Принцип собственной ответственности государств (в англоязычном варианте – *ownership*), объявленный ЕС одним из основополагающих во взаимодействии со странами, предполагает ответственность глав и правительств государств за масштаб и скорость предпринимаемых реформ и изменений в рамках сотрудничества. Таким образом, решение о конкретном формате взаимодействия было переложено на плечи стран-партнёров, которые скорее рассчитывали на предполагаемую выгоду сотрудничества, чем на конкретные зафиксированные в соглашении результаты взаимодействия.

С другой стороны, Глобальная стратегия ЕС⁵⁹ непосредственно определяет стратегические цели и интересы, общие позиции стран – членов ЕС по вопросам внешнеполитических взаимоотношений с другими странами. Несмотря на то что Политика соседства ЕС не является непосредственной областью ответственности Европейской службы внешнеполитических действий, Глобальная стратегия ЕС по внешней политике и политике безопасности обозначает в качестве приоритета пространство соседства и его ключевую роль в общей европейской стабильности.

В ноябре 2015 г. Европейская комиссия и Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности объявили о пересмотре Политики соседства⁶⁰. События «арабской весны», гражданская война в Сирии, кризис на Украине, рост террористической угрозы наглядно продемонстрировали, что соседствующие с ЕС страны далеки от стабильности и процветания. Сфокусированность Политики соседства на ценностях демократии не привела к пониманию долговременных глубин-

⁵⁹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. European Union External Action. 2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf (дата обращения 25.02.2022).

⁶⁰ Joint Consultation Paper. Towards a new European Neighbourhood Policy. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/nea/files/neighbourhood/consultation/consultation.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

ных политических разломов во взаимоотношениях между странами: напротив, пример Южного Кавказа демонстрирует, что политические расхождения между странами постоянно усиливались, что привело к открытому военному противостоянию в 2008 г. в Абхазии и Южной Осетии, в 2016 г. и 2020 г. – на территории непризнанной Нагорно-Карабахской республики. Вместо долгосрочных целей достижения стабильности путём демократических реформ, на которые всегда была нацелена Политика соседства в прежних своих формулировках, акцент внешней политики ЕС сместился на необходимость краткосрочных и прагматичных антикризисных решений.

Украинский кризис 2014 г. отразился и на внешней политике стран Южного Кавказа, усилив опасения государств по поводу собственного национального суверенитета и перспектив решения этнополитических конфликтов в Абхазии, Южной Осетии и Нагорном Карабахе. Политическая элита Грузии, сохраняя стратегические связи с руководством Украины, выступила за принцип территориальной целостности государств. Несмотря на осторожность во взаимоотношениях с Россией и попытки наладить экономические взаимоотношения, власти страны продолжили вектор европейской интеграции и сближения с НАТО⁶¹. В Азербайджане возросли опасения поддержки РФ права Нагорно-Карабахской Республики на обретение независимости⁶². Несмотря на длительное сотрудничество с Россией и важность экономических связей, украинский кризис выявил принципиальное несогласие Азербайджана по внешнеполитической повестке РФ, касающейся Украины. Кризис, таким образом, усложнил взаимоотношения стран региона как с ЕС, так и с Россией, заставляя страны принимать чью-то сторону на международной политической арене вопреки общей тенденции к поддержанию взаимоотношений как с Российской Федерацией, так и с ЕС.

Несмотря на прежнюю риторику о том, что Политика соседства ЕС не является геополитическим инструментом, дискурс-

⁶¹ Kakachia K., Minesashvili S. Identity politics: Exploring Georgian foreign policy behavior // *Journal of Eurasian Studies*. 2015. V. 6. №2. P. 1-10.

⁶² Valiyev A. The Ukrainian Crisis and Implications for Azerbaijan. *Caucasus Analytical Digest*. 2014. №67-68. P. 11-14.

анализ выступлений европейских политиков и медиа демонстрирует обратное⁶³. Резюмируя свой визит в Москву в феврале 2021 г., Высокий представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности Жозеп Боррель отметил, что Россия и ЕС всё чаще оказываются не согласны по поводу событий в общем «проблемном регионе соседства»⁶⁴. Заместитель министра иностранных дел России А.В. Грушко в своём интервью в июле 2020 г. подчеркнул, что «европейская телега стоит на одном месте» и «мяч на стороне Евросоюза»⁶⁵, т.к. российская сторона, предлагая инвентаризацию отношений, получает в ответ лишь новые ограничения в политическом диалоге России и ЕС.

На практике данные высказывания означают признание открытого противостояния России и ЕС на постсоветском пространстве. При этом соответствующую тенденцию можно было наблюдать и ранее: так, один из признаков геополитизации восточного и южного измерений Политики соседства ЕС – её явный акцент на выделении близких ЕС стран в рамках обозначенных географических критериев. Такой подход практически тождествен формальному закреплению сфер влияния с единственным отличием в том, что это влияние обусловлено необходимостью помощи со стороны ЕС выбранным странам⁶⁶.

Как следствие, Брюссель оказался неспособен объединить Политику соседства и взаимоотношения с Россией в устойчивую систему. С российской стороны возросла критика разработанного Евросоюзом инструментария, вызвавшего череду конфликтов между Россией и ЕС. Европейские институты и официальные лица продолжали считать разработанный инструмен-

⁶³ Cadier D. The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership // *Geopolitics*. 2019. V. 24. №1. P. 71-99.

⁶⁴ My visit to Moscow and the Future of EU-Russia relations. European External Action Service. 07.02.2021. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/92722/My%20visit%20to%20Moscow%20and%20the%20future%20of%20EU-Russia%20relations (дата обращения 25.02.2022).

⁶⁵ Интервью заместителя Министра иностранных дел России А.В. Грушко информационному агентству «Интерфакс», 16.07.2020. Министерство иностранных дел Российской Федерации. 17.07.2020. URL: https://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/rso/coe/-/asset_publisher/uUbe64ZnDJs0/content/id/4238766 (дата обращения 25.02.2022).

⁶⁶ Nitoiu C., Sus M. Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU's Approach in Its Eastern Neighbourhood // *Geopolitics*. 2018. November. P. 1-19.

тарий взаимодействия со странами-соседями единственно верным, хотя и признавая его ограничения в достижении поставленных изначально задач⁶⁷. Фактически Европейский союз посредством Политики соседства и программы «Восточное партнёрство» позиционировал себя в качестве конкурента России на постсоветском пространстве. Государства – члены ЕС с течением времени и в результате кризиса 2014 г. приняли конфронтацию с Россией в качестве консолидированной позиции⁶⁸, что было отражено в ходе пересмотра Политики соседства в 2015 г.

Сам процесс пересмотра Политики соседства ЕС опирался на взгляды не только официальных лиц, но и мнения экспертного сообщества, организаций гражданского общества, отдельных граждан ЕС. Публичные консультации продлились четыре месяца, всего было получено порядка 250 заявлений по поводу Политики соседства ЕС⁶⁹. Сбор мнений проводился в странах – членах ЕС, в странах-партнёрах, включая встречу министров стран 20 апреля 2015 г. в Люксембурге в рамках программы «Восточное партнёрство», а также Рижский саммит программы 21-22 мая 2015 г. Помимо этого, Европейская комиссия провела стратегический аудит использования финансовых инструментов в регионе соседства. Таким образом, был собран достаточный массив информации, позволяющий оценить эффективность Политики соседства ЕС на всех уровнях её осуществления.

Поводом к широкому обсуждению послужила публикация Европейской комиссии «Навстречу новой политике соседства» от 4 марта 2015 г.⁷⁰ В качестве проблемы Политики соседства в

⁶⁷ Болгова И. «Восточное партнёрство» после украинского кризиса: ценность стабильности или стабильные ценности? // Современная Европа. 2019. №7. С. 115-123.

⁶⁸ Борко Ю.А. Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее. М.: ИЕ РАН, 2018. 70 с.

⁶⁹ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy. European Commission, 2015. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

⁷⁰ Joint Consultation Paper. Towards a new European Neighbourhood Policy. European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/nea/files/neighbourhood/consultation/consultation.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

документе обозначен различающийся уровень вовлечения стран-партнёров в сотрудничество с ЕС в целом и в отдельных аспектах взаимодействия. Авторы документа обращают внимание на необходимость анализа интересов стран-партнёров и самого ЕС наравне с диалогом о ценностях. Сделан акцент на поиск прагматичной основы сотрудничества: в частности, в качестве ключевой сферы взаимодействия указано партнёрство по мобильности, что отражает приоритеты стран-участниц. Помимо этого, выделены четыре направления, в которых ЕС планирует развивать Политику соседства: бóльшая дифференциация сотрудничества среди партнёров; фокус на общих интересах ЕС и стран-партнёров; гибкость в использовании инструментария внешней политики ЕС, в том числе в составлении Планов действий для каждой из стран; заинтересованность и вовлечённость самих стран.

Также поставлен вопрос о необходимости большей согласованности Политики соседства с Общей внешней политикой и политикой безопасности ЕС, что позволило бы применять превентивные антикризисные меры в регионах с конфликтным потенциалом. Помимо этого, включение взаимодействия с восточными соседями в непосредственно внешнеполитическую повестку способствовало бы выработке более эффективных решений для сотрудничества со странами, чьё участие в Политике соседства ограничено в силу разных причин, включая отсутствие достаточной мотивации.

В результате проведённого анализа был опубликован Рабочий документ, сопровождающий обращение Европейской комиссии и Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности к Европейскому парламенту, в котором были резюмированы итоги публичных консультаций⁷¹. Консультации коснулись основополагающих аспектов внешней политики ЕС, включая вопрос о том, действительно ли ЕС нуждается в Политике соседства, а также в её преимуществах перед выстраиванием двусторонних отношений с каждой отдельной

⁷¹ Joint Staff Working Document. Towards a new European Neighbourhood Policy. European Commission. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_staff-working-document_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

страной. В рабочем документе страны – члены ЕС и Европейский парламент выступили с поддержкой программы. Европейский совет в апреле 2015 г. заявил, что Политика соседства играет ключевую роль во внешней политике ЕС, отражая его стратегические приоритеты и фундаментальные интересы⁷².

Вместе с тем в ходе публичных консультаций были подняты вопросы о многих весьма критичных для Политики соседства ЕС характеристиках, среди которых забюрократизированность взаимоотношений ЕС со странами-партнёрами, односторонность и евроцентричность отчётов о взаимодействии, сфокусированность программы на процессуальной стороне сотрудничества (подписании соглашений, утверждении отчётов и планов действий и др.). Ресурсы и усилия, вкладываемые в подготовку множества официальных документов, диспропорциональны по отношению к практически полученным результатам. Стремясь развить взаимоотношения во множестве сфер, ЕС довольствуется поверхностным взаимодействием: сотрудничеству также препятствует отсутствие в странах-партнёрах функционирующих механизмов имплементации программ развития.

С другой стороны, страны – члены ЕС и академическое сообщество согласились с необходимостью всеохватывающей политики в странах-партнёрах, которая сочетает дипломатическое сотрудничество с взаимодействием в области безопасности, финансов, торговли, развития, прав человека, миграции, правосудия. Рабочий документ также подчёркивает необходимость согласованности внешней и внутренней политики ЕС в сферах безопасности, миграции и энергетики.

Что касается фактора российско-европейских отношений, рабочий документ фиксирует возможность конструктивного сотрудничества с Российской Федерацией с целью предотвращения общих для России и ЕС угроз. Таким образом, пересмотр Политики соседства в ноябре 2015 г. стал шагом в сторону признания существующего предела сотрудничества с соседствующими

⁷² Council conclusions on the Review of the European Neighbourhood Policy. European Council, 20.04.2015. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/20/council-conclusions-review-european-neighbourhood-policy/> (дата обращения 25.02.2022).

щими странами, важности сопоставления приоритетов всех вовлечённых сторон. Вместе с тем возможность со стороны ЕС переосмыслить отношения с такими значимыми игроками, как Россия, выработать общие механизмы стабилизации ситуации в регионе соседства была упущена. ЕС не выступил ни с какими детальными предложениями касательно вовлечения других акторов в решение региональных проблем⁷³.

Новая концепция Политики соседства повторила и расширила идеи общей декларации саммита «Восточного партнёрства», прошедшего 21-22 мая 2015 г. в Риге⁷⁴, в которой экономическое взаимодействие привязано к соблюдению политических ценностей: ключевому значению демократии, верховенства закона, защиты прав человека и основных свобод, а также принципов и норм международного права, которые лежат не только в основе политической интеграции, но и экономического сотрудничества. Большая часть декларации посвящена мирному урегулированию конфликтов, включая Приднестровье и Нагорный Карабах. В духе этих заявлений главным политическим приоритетом программы соседства объявлена стабилизация⁷⁵. Однако в отсутствие конкретных механизмов и в условиях ограниченного инструментария ЕС по кризисному регулированию, стабилизация на практике зачастую выражается лишь декларативными призывами к миру, как в случае нагорнокарабахского конфликта 2020 г., где основную посредническую роль между конфликтующими сторонами продолжает играть Россия⁷⁶.

В новой концепции авторы Политики соседства ЕС по-прежнему придерживаются логики, что стабилизация обеспечивает

⁷³ Blockmans S. 2015 ENP Review: A Policy in Suspended Animation. CEPS Commentary, 01.12.2015.

⁷⁴ Joint Declaration of the Eastern Partnership summit. European Council, 2015. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

⁷⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economics and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy. European Commission. 2015. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

⁷⁶ Айвазян А.С. Нарушение перемирия между Арменией и Азербайджаном // Аналитические записки Института Европы РАН. 2020. №39. 8 с.

ся развитием экономического благосостояния и демократических институтов: именно они и должны способствовать в том числе мирному разрешению конфликтов. Поэтому приоритетной задачей становится повышение эффективности демократических и экономических преобразований: например, взамен существующего порядка публикации ежегодных отчётов о выполнении Политики соседства ЕС в каждой отдельной стране была введена система оценки прогресса в отношениях ЕС и партнёров, сфокусированная на конкретных целях, которые обсуждались с каждой страной в отдельности.

В последующие годы ЕС продолжил предпринимать усилия для конкретизации задач и ожидаемых результатов Политики соседства ЕС, включая её восточное измерение, с 2009 г. представленное программой «Восточное партнёрство». Поставленные цели остаются размытыми и не предполагают незамедлительных ощутимых результатов для стран-участниц. Так, рабочий документ Европейской комиссии, определяющий 20 ключевых приоритетов программы «Восточное партнёрство» к 2020 г., в качестве трёх первостепенных задач сотрудничества указывает большее вовлечение организаций гражданского общества в структурные реформы, следование принципу гендерного равенства и недискриминации, а также усовершенствование коммуникационной стратегии, касающейся роли самого ЕС в регионе⁷⁷. Все три обозначенных приоритета указывают на то, какой образ ЕС хотел бы транслировать за пределы собственных границ, но не отражают ожиданий стран-партнёров. Остальные области сотрудничества включают меры по усилению конкурентоспособности экономик стран, улучшение инвестиционной и бизнес-среды, создание условий для торговли с ЕС, развитие выборных институтов и системы правосудия, развитие и совершенствование энергетической инфраструктуры. Критерии эффективности осуществления программы сфокусированы на количественных, но не на качественных показателях: например, к

⁷⁷ Joint Staff Working Document. Eastern Partnership-20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results. European Commission, 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf (дата обращения 25.02.2022).

2020 г. ЕС планировал осуществить 30 программ развития с местными муниципалитетами в странах-партнёрах, запустить три региональных проекта развития в трёх странах региона, способствовать созданию 1000 фермерских объединений или кооперативов и др. В отчёте по мониторингу имплементации программы от февраля 2020 г. указано, что 60 млн евро были направлены на поддержку 7250 предприятий малого и среднего бизнеса, основанных и управляемых женщинами; более 18000 предприятий получили финансовую помощь со стороны ЕС; с 2016 г. более 300 местных муниципалитетов в странах «Восточного партнёрства» выразили намерение разработать план локального экономического развития, а 180 из них составили предварительные варианты подобных планов⁷⁸. В отчёте не предлагался какой-либо качественный анализ предпринятых вложений, однако указывались области, в которых значительного продвижения с 2019 г. не произошло: гендерное равенство и недискриминация; стратегическая коммуникация и поддержка независимых медиа; гармонизация цифровых рынков; межрегиональная и межстрановая торговля, а также торговые взаимоотношения стран – участниц программы с ЕС; сотрудничество в сфере безопасности; диалог о визовой либерализации; реформа правосудия.

Бюрократизация процесса осуществления программы не способствует качественной оценке выполненных проектов. Вместе с тем ЕС всё ещё не готов заявить о возможности членства в Союзе даже для стран, наиболее продвинувшихся в реализации поставленных задач. Этому препятствует отсутствие консенсуса среди государств – членов ЕС по поводу дальнейшего его расширения, а также чёткого представления о последовательности этапов взаимодействия со странами, подписавшими Соглашения об ассоциации с ЕС⁷⁹. Так, в 2019 г. председатель Европейского совета Дональд Туск обратился к грузинским коллегам, сказав, что вступление в ЕС – процесс, не предполагающий единого плана действий, но состоящий из постепенных конкретных

⁷⁸ 20 Deliverables for 2020 Monitoring – State of Play in February 2020. European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/monitoring_spring_2020_20_deliverables_for_2020.pdf.

⁷⁹ Litra L., Chkhikvadze I. EU Membership Perspective for Georgia, Moldova and Ukraine: impossible, forgotten, or hidden? Institute of World Policy. 2016. 20 p.

достижений⁸⁰. Официальные представители ЕС откладывают разговор о возможности его расширения. В 2017 г. председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер выступил с заявлением о том, что в ближайшие годы вопрос дальнейшего расширения ЕС не ставится⁸¹, таким образом лишив страны-соседи иллюзии о возможности включения в повестку вопрос вступления в ЕС.

В 2014–2017 гг. Европейская комиссия при помощи внешних консультантов провела аудит внешних финансовых инструментов, включая оценку Европейского инструмента соседства, в рамках которого происходит распределение финансовых средств в ходе реализации Европейской политики соседства⁸². Финальный отчёт указывает на неэффективность финансовых стимулов в процессе реформ в странах-партнёрах в рамках зонтичных программ. Согласно заключению, проблема состоит в том, что ЕС судит о потребностях граждан в странах-партнёрах, исходя не из глубинного анализа ситуации в стране, а опираясь на согласованный с правительством страны список необходимых реформ. Для структурных изменений важным предусловием служит анализ контекста взаимодействия и общий потенциал, а также и готовность правительственных структур к изменениям, что отсутствует в большинстве стран-партнёров. Сложность состоит и в том, что угрозы стабильности в регионе соседства и причины, их вызывающие, не относятся напрямую к сфере институционального развития. Набор теорий и инструментов, применяемых ЕС и другими международными акторами для стимулирования реформ в развивающихся странах, не позволяет учитывать внешние факторы, воздействующие на внутреннюю политическую ситуацию. Несмотря на то что Европейский инст-

⁸⁰ Speech by President Donald Tusk at the Batumi International Conference. European Council, 29.07.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/11/speech-by-president-donald-tusk-at-the-batumi-international-conference/> (дата обращения 25.02.2022).

⁸¹ State of the Union Address 2017. European Commission, 13.09.2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165 (дата обращения 25.02.2022).

⁸² Coherence Report—Insights from the External Evaluation of the External Financing Instruments. ECDPM. 2017. URL: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Coherence-Report-EFI-EC-July-2017.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

румент соседства позволяет быстро реагировать на кризисы, в частности, используя целевые фонды и специальные меры, их эффективность ограничена. Указанные инструменты позволяют в сжатые сроки реагировать на гуманитарные катастрофы (включая природные катаклизмы, наводнения, вопросы, связанные с защитой беженцев, последствия военных действий и др.), но не дают ответа на вызовы негуманитарного характера.

В целом аудит внешних финансовых инструментов показал, что различные европейские структуры (в частности, Европейская внешнеполитическая служба и Генеральный директорат по вопросам соседства и переговоров по расширению ЕС Европейской комиссии) не скоординированы в своих действиях, не проводят в достаточной мере анализ конфликтных и других рисков, и в результате не предпринимают превентивных мер для того, чтобы соответствующие угрозы не развивались в полномасштабные кризисные ситуации. Однако это связано и с общим характером Политики соседства, изначально ориентированной на долгосрочный характер изменений.

Глобальная стратегия ЕС по внешней политике и политике безопасности, вводя понятие устойчивости, акцентирует способность стран самостоятельно адаптироваться к вызовам и угрозам, признавая, что сам ЕС не способен и не может обещать защиту странам-партнёрам от возникновения кризисов. Главным риском такого подхода может быть снижение финансирования программ в странах-соседах⁸³. Одной из серьёзных угроз дестабилизации пространства соседства служит фактор кризиса отношений России и ЕС. Несмотря на общее признание российскими исследователями того, что поворот внешней политики ЕС от идеализма в сторону политического реализма может способствовать избирательному сотрудничеству с Россией⁸⁴, пространство для конструктивного диалога ограничено, а отношения с соседними странами остаются областью, в которой добиться вза-

⁸³ Wagner W., Anholt R.. Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising? // Contemporary Security Policy. 2016. V. 37. №3. P. 414-430.

⁸⁴ Арбатова Н.К., Кокеев А.М. Глобальная стратегия ЕС 2016. Аналитический доклад. М.: ИМЭМО РАН, 2017. 33 с.

имодействия сложнее всего⁸⁵. Глобальная стратегия ЕС, таким образом, подтвердила, что Евросоюз не видит в России стратегического партнёра, с которым возможно углублённое сотрудничество на основе взаимных интересов, что априори подразумевает конфликт России и ЕС на постсоветском пространстве⁸⁶.

Политика соседства ЕС, изначально будучи программным инструментом ЕС для поддержки экономических и политических реформ в странах-соседах, прошла масштабный процесс публичных консультаций и пересмотра. Внутренний аудит показал, что использованные стимулы недостаточны для значимых структурных изменений в странах-партнёрах. Существующие риски стабильности далеко не всегда соотносятся с повесткой долгосрочного институционального развития. Помимо этого, у ЕС нет ясного понимания того, каким образом следует выстраивать взаимоотношения со странами, наиболее продвинувшимися в достижении поставленных им же планов действий. Принятие принципа ответственности самих стран в сотрудничестве с ЕС означает перекалывание решения о формате взаимодействия на страны-партнёры.

Несмотря на поворот в сторону большего прагматизма, в Глобальной стратегии ЕС 2016 г. не упоминается возможность диалога между Россией и ЕС по поводу взаимоотношений с соседними странами. Открыто признавая Россию в качестве вызова внешней политике Европейского союза, ЕС провёл разделительную линию между интеграционными проектами, способствуя фрагментации и усилению конфликтного потенциала. Таким образом, пространство манёвра для стран-соседей сократилось, а общая тенденция к геополитизации внешней политики Евросоюза получила новое подтверждение.

2.2. Россия и ЕС в регионе Южного Кавказа

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г., отмечается актуальность проблемы мо-

⁸⁵ Тимофеев И., Фишер З. Выборочное сотрудничество между ЕС и Россией. М.: РСМД, 2018. 11 с.

⁸⁶ Danylov D. EU-Russia Relations in the Post-Soviet Space. The EU Global Strategy: Implications for Russia. Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Egmont Royal Institute for International Affairs, 2017. С. 15-26.

рального лидерства и создания привлекательной идейной основы будущего мироустройства⁸⁷. В Стратегии подчёркивается, что перспективы долгосрочного развития и позиционирование России в мире определяются её внутренним потенциалом, привлекательностью системы ценностей, готовностью и способностью реализовать свои конкурентные преимущества путём повышения эффективности государственного управления. Согласно Стратегии, внешняя политика РФ должна способствовать повышению устойчивости системы международных отношений, опирающейся на международное право, принципы всеобщей, равной и неделимой безопасности, углублению многостороннего взаимодействия без разделительных линий. Вместе с тем в Стратегии также заявлено, что действия некоторых стран направлены на инспирирование в Содружестве Независимых Государств (СНГ) дезинтеграционных процессов в целях разрушения связей России с её традиционными союзниками. Отмечено, что ряд государств называет Россию угрозой и даже военным противником, что увеличивает опасность перерастания вооружённых конфликтов в локальные и региональные войны, в том числе с участием ядерных держав. Страны региона Южного Кавказа, с которыми Россию связывает многовековая историческая взаимосвязь, экономические отношения, русскоязычная культура, входят в число партнёров, которые Россия традиционно рассматривает как естественных союзников.

Развитие отношений двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – участниками Содружества Независимых Государств – одно из основных направлений внешней политики Российской Федерации. Партнёрство также развивается посредством Организации договора о коллективной безопасности, ставящей целью противостояние региональным вызовам и угрозам, и в рамках Евразийского экономического союза.

В Стратегии национальной безопасности РФ заявлено о том, что Российская Федерация выступает за расширение равно-

⁸⁷ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. №400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Официальные сетевые ресурсы Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения 25.02.2022).

правного многостороннего сотрудничества, укрепление и развитие универсальных международных институтов в целях снижения глобальной напряжённости, укрепления международной безопасности, выработки механизмов взаимодействия и согласования интересов разных центров развития. Вместе с тем развитие отношений ЕС со странами Южного Кавказа изначально происходило в контексте нарастающего взаимного напряжения между Россией и ЕС. Неучастие России в программе «Восточное партнёрство», о старте которой было объявлено после войны 2008 г. в Грузии и «газовой войны» зимы 2008–2009 гг. на Украине, негласно это подтверждало⁸⁸.

Замалчивание вопроса отношений стран «Восточного партнёрства» с Россией отмечалось и российской стороной. Постоянный представитель России при Европейском союзе В.А. Чижов в одном из интервью после Рижского саммита программы «Восточное партнёрство» в мае 2015 г. отмечал, что в итоговом тексте декларации Россия упомянута лишь один раз, в контексте газовых переговоров⁸⁹. Министр иностранных дел России С.В. Лавров в своём выступлении на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности в феврале 2018 г. заявил, что действия внерегиональных стран в пространстве российского соседства, направленные против российских интересов, должны пресекаться Брюсселем⁹⁰. Политический кризис на Украине, последовавший после подписания страной Соглашения об ассоциации с ЕС, приводится российской стороной в качестве свидетельства неспособности Евросоюза справиться с последствиями навязанного странам-соседям ультимативного выбора между Россией и Западом. На Мюнхенской конферен-

⁸⁸ Язькова А.А. ЕС и регион Южного Кавказа // Европейский Союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М.: Весь Мир, 2015. С. 141-160.

⁸⁹ Владимир Чижов: итоги саммита «Восточного партнёрства» наши отношения с ЕС не укрепили. Информационное Агентство России ТАСС. 27.05.2015. URL: <https://tass.ru/interviews/1998343> (дата обращения 25.02.2022).

⁹⁰ Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, Мюнхен, 17.02.2018. Министерство иностранных дел Российской Федерации. 17.02.2018. URL: https://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3081301 (дата обращения 25.02.2022).

ции 2020 г. С.В. Лавров отметил, что кризис доверия особенно остро ощущается в «европейских делах», обратив внимание на продвижение военной инфраструктуры НАТО на восток, беспрецедентные по размаху учения у российских рубежей, накачку оборонных бюджетов. По словам министра, всё это генерирует непредсказуемость⁹¹.

В то же время Глобальная стратегия Европейского союза по внешней политике и политике безопасности указывает Россию в качестве вызова миру и стабильности в Европе, а поддержание взаимоотношений с Россией – ключевым стратегическим вопросом⁹². Принцип избирательного сотрудничества, положенный в основу внешней политики ЕС во взаимоотношениях с Россией, способствовал ещё большей фрагментации региона Южного Кавказа. Вопреки надеждам и российской стороны, и государств региона на сочетание различных внешнеполитических векторов, этого фактически не происходит. Вхождение Армении в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), несмотря на длительный процесс переговоров о подписании Соглашения об ассоциации с ЕС, не способствовало становлению платформы диалога для возможных поисков общих решений и коммуникации между ЕАЭС и ЕС. Если ранее страна приводилась зарубежными исследователями в пример в качестве первой ласточки «интеграции интеграций»⁹³, то впоследствии общая политическая риторика России и ЕС по поводу государств региона стала носить всё более конфронтационный характер. В 2020 г. Европейский союз расширил санкции в отношении Российской Федерации, в ответ на это российская сторона заявила о необоснован-

⁹¹ Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на 56-й Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности «Глобальный беспорядок: есть ли шансы для новой повестки дня?», Мюнхен, 15.02.2020. Министерство иностранных дел Российской Федерации. 15.02.2020. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4043519 (дата обращения 25.02.2022).

⁹² Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. European Union External Action. 2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf (дата обращения 25.02.2022).

⁹³ Delcour L., Wolczuk. The EU's Unexpected «Ideal Neighbour»? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation // Journal of European Integration. 2015. №37(4). P. 491-507.

ности подобных недружественных шагов и приняла решение о расширении ответного списка представителей стран-членов и институтов ЕС, которым запрещён въезд на территорию РФ⁹⁴. В марте 2021 г. директор Службы внешней разведки Российской Федерации С.Е. Нарышкин в своём заявлении по поводу вмешательства США и ЕС в процесс переговоров между правящей партией Грузии и оппозицией после парламентских выборов 2020 г. указал на то, что сотрудничество с США и европейскими партнёрами лишает Грузию де-факто суверенитета и возможности проводить самостоятельную политику как на внешней арене, так и внутри собственной страны⁹⁵. В мае 2021 г. в ходе совместной пресс-конференции с и.о. министра иностранных дел Республики Армения А.Г. Айвазяном министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров заявил о том, что выпады в отношении России со стороны ЕС, в том числе принятие санкций, не будут оставлены РФ без ответа. Это послужило ещё одним тревожным знаком того, что без общего видения дальнейшего политического развития стран региона полноценное сотрудничество между Россией и ЕС невозможно.

Помимо этого, признание независимости Абхазии и Южной Осетии привело к закреплению России в формальном политическом дискурсе ЕС и Грузии в качестве экзистенциальной угрозы. В отчёте международной независимой миссии по выяснению обстоятельств конфликта в Грузии во главе с Хайди Тальявини, приглашённой к расследованию Советом ЕС, установлено, что боевые действия на территории Южной Осетии и Абхазии в 2008 г. были начаты грузинской стороной, а ответная реакция Российской Федерации носила оборонительный характер⁹⁶. Тем

⁹⁴ Заявление МИД России относительно ответного российского списка представителей стран – членов ЕС и евроинститутов, которым запрещён въезд на территорию Российской Федерации. Министерство иностранных дел Российской Федерации, 23.09.2020. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4349296 (дата обращения 25.02.2022).

⁹⁵ О подходе администрации США к ситуации в Грузии. Служба внешней разведки Российской Федерации. 09.03.2021. URL: <http://svr.gov.ru/smi/2021/03/opodkhode-administratsii-ssha-k-situatsii-v-gruzii.htm>.

⁹⁶ Independent International Fact – Finding Mission on the Conflict in Georgia. European Court of Human Rights. 2009. September. URL: <https://www.echr.coe.int/Do>

не менее в высказываниях евродепутатов на заседаниях Европейского парламента, посвящённых взаимоотношениям со странами, входящими в программу «Восточное партнёрство», России предъявляется обвинение в прямом и косвенном вовлечении в конфликты в регионе⁹⁷, действия России в там расцениваются как атака на европейский порядок⁹⁸. Во время внеочередного заседания парламента 9 апреля 2021 г. президент Грузии Саломе Зурабишвили осудила политические силы, настроенные про-российски, заявив, что любые сомнения по поводу политики де-оккупации Грузии, членства в ЕС и НАТО противоречат государственным интересам⁹⁹. Её предшественник, Георгий Маргвелашвили в 2016 г., назвав Грузию новой европейской демократией, отмечал, что единственным ответом на «российскую агрессию» может стать неуклонное продолжение курса на евроатлантическую интеграцию¹⁰⁰.

Это ключевое в грузино-российских отношениях расхождение препятствует взаимовыгодному сотрудничеству и интеграции Грузии в региональные проекты, инициированные Россией. В частности, Армения, большая часть экспорта которой проходит через грузинскую территорию, оказывается в наиболее уязвимом положении, будучи членом ЕАЭС: в случае кризиса российско-грузинских отношений страна может лишиться доступа к транспортной инфраструктуре. Кроме этого, через грузинскую

cuments/HUDOC_38263_08_Annexes_ENG.pdf (дата обращения 25.02.2022).

⁹⁷ MEPs urge Moldova, Georgia, Ukraine to pursue reform and Russia to leave // European Parliament. 21.01.2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160114IPR09906/meps-urge-moldova-georgia-ukraine-to-pursue-reform-and-russia-to-leave> (дата обращения 25.02.2022).

⁹⁸ European Parliament calls on Russia to end occupation of Georgian territories // European Parliament. 14.06.2018. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180607IPR05245/european-parliament-calls-on-russia-to-end-occupation-of-georgian-territories> (дата обращения 25.02.2022).

⁹⁹ The President of Georgia reporting to the Parliament at the Extraordinary Session. 09.04.2020. URL: http://parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/plenaruli-sxdomebi/plenaruli-sxdomebi_news/parlamentis-riggareshe-sxdomaze-qveynis-mdgomareobis-umnishvnelovanes-sakitxebze-saqartvelos-prezidenti-moxsenebit-wardga.page.htm (дата обращения 25.02.2022).

¹⁰⁰ Президент Грузии призвал Запад выступить единым фронтом против России // Коммерсантъ, 03.02.2016.. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2907303> (дата обращения 25.02.2022).

территорию в Армению поступает российский газ, что также служит предметом манипуляций в ходе политических переговоров.

В условиях конфронтации между Россией и ЕС страны Южного Кавказа, традиционно придерживающиеся многовекторной внешней политики, сталкиваются со сложностями выстраивания дипломатической коммуникации с обоими партнёрами. С одной стороны, каждая из стран тесно взаимодействует с ЕС в политической сфере; с другой стороны, Южный Кавказ и Россию связывают географическая близость, постоянный поток трудовых мигрантов из стран Южного Кавказа в РФ, изначальная ориентация экономики на российский рынок, близость к российским торговым стандартам и практикам ведения бизнеса, неформальные связи между населением. В этих условиях политическая элита стран встаёт лицом к лицу с проблемой обоснования внешнеполитического выбора населению страны в ходе избирательных кампаний, прибегая в том числе к аргументам об основах государственности и ценностных ориентирах.

Среди российских исследователей распространено видение региона Южного Кавказа в рамках концепта постсоветского пространства. Следуя логике постсоветской интеграции, некогда заданной Советским Союзом, общность – политическая, экономическая, социальная – до сих пор влияет и на будущее этих стран, даже в тех случаях, когда политические элиты её отрицают и идентифицируют себя иначе. «Постсоветский» тогда означает неизбежную необходимость кооперации с Россией как бывшей метрополией и правопреемницей Советского Союза: лишь так может быть обеспечен успешный транзит от советского прошлого к постсоветскому настоящему¹⁰¹. Проблематичность такого подхода состоит в том, что «постсоветская интеграция» не определяет векторов и форматов взаимодействия, в то время как бывшие республики Советского Союза развиваются по расходящимся траекториям.

Российские авторы также акцентируют внимание на тех или

¹⁰¹ Маркедонов С.М. Постсоветское пространство: распад или сохранение? // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2017. №8. С. 9-16.

иных ожиданиях России и Европейского союза по реорганизации европейского пространства и созданию новой политической системы, их соперничестве в экономической сфере, изменении общей структуры международных отношений, выстраивании отношений постсоветских государств и России вопреки интересам Запада¹⁰². С этой точки зрения, поведение государств региона всегда вынужденное, они заинтересованы в сотрудничестве с внешними акторами с целью получения гарантий безопасности и стабильности.

Наряду с межгосударственными отношениями в научную повестку включается вопрос взаимодействия национальных элит, их социализации, солидарности по определённым вопросам строительства национальной государственности и расхождения по другим аспектам отношений¹⁰³. Тогда на выбор того или иного внешнего союзника влияет внутренняя политическая ситуация в стране, борьба различных политических сил. Таким образом, внешняя политика стран-партнёров служит целям демонстрации своей суверенности, способности так или иначе самим определять свою внутреннюю и внешнюю политику.

Наряду с этим исследователи отмечают необходимость выработки идеологической основы евразийской интеграции; важность пересмотра политики России в отношении постсоветского пространства, диверсификации подходов, формулирования национальных интересов предметно и применительно к каждой стране с учётом региональных аспектов безопасности по всему периметру внешних границ бывшего СССР¹⁰⁴. Такой подход вместе с тем должен ставить целью рост влияния России за счёт привлекательности сотрудничества, а также выгод модели социально-экономического и политического развития, предлагаемой РФ. Таким образом, с одной стороны, Россия признаёт в ка-

¹⁰² Сушенцов А., Офицеров-Бельский Д. Инструменты политической стратегии России в Восточной Европе: экономическая взаимозависимость // Современная Европа. 2019. №3. С. 139-149.

¹⁰³ Рябов А.В. Постсоветское пространство: факторы и циклы развития // Россия и новые государства Евразии. 2018. №3. С. 67-82.

¹⁰⁴ Арбатова Н.К. Фактор СНГ в отношениях России и Запада: истоки конфликта // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №8. С. 77-87.

честве ведущего принципа внешней политики прагматизм¹⁰⁵, а с другой стороны, оказывается в ситуации, когда ей приходится конкурировать с западными странами в вопросах, традиционно не являющихся приоритетами во внешней политике РФ: например, высокий уровень экономического и технологического развития и возможность обмена знаниями и экспертизой с другими странами; программы гуманитарного, образовательного и научного сотрудничества. В этом случае внешнеполитический прагматизм сталкивается с необходимостью выстраивания многоуровневого взаимодействия во множестве сфер аналогично сотрудничеству ЕС с развивающимися странами, буквально пронизывающему все направления социального, политического, экономического взаимодействия.

Определённые усилия были в действительности предприняты российской стороной в сфере содействия развитию стран-партнёров. Основным документом, обосновывающим оказание технической, финансовой, гуманитарной и иной помощи странам-соседям со стороны РФ, является Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию¹⁰⁶. Её декларируемая цель – устойчивое социально-экономическое развитие государств-партнёров как необходимого элемента коллективной безопасности, а нормативный базис включает в себя устав ООН. Органы федеральной власти оказывают помощь в соответствии с отдельными решениями правительства РФ, это взаимодействие не оформлено в программах. Основные приоритеты включают в себя преимущественно социально-экономическую повестку взаимодействия: борьбу с энергетической бедностью, укрепление национальных систем здравоохранения и социальной защиты, повышение доступности и качества образования и др. Однако в ней также

¹⁰⁵ Концепция внешней политики РФ. Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248 (дата обращения 25.02.2022).

¹⁰⁶ Указ Президента Российской Федерации от 20.04.2014 г. №259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. Официальные сетевые ресурсы Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38334> (дата обращения 25.02.2022).

упомянуто и развитие политических институтов, а именно – содействие развитию институтов демократического общества. Концепция вместе с тем ставит задачу демократизации системы международных отношений, в отличие от аналогичных программ Европейского союза, в большей степени направленных на внутренние изменения в странах.

Помимо межведомственного сотрудничества и межправительственных комиссий, Россия опосредованно участвует в деятельности организаций системы ООН, содействуя социально-экономическому развитию стран. Вместе с тем программы развития, поддерживаемые ЕС, значительно детальнее проработаны: в них определены приоритеты, разработаны действующие механизмы, они направлены на более широкий круг взаимодействия, включая не только экономическое сотрудничество, но и широкий спектр образовательных и научных программ. В то время как для ЕС поддержка институциональных реформ в странах-соседях приоритетна, для России она не первостепенна: преимущество отдано вопросам безопасности и экономического взаимодействия. Отчасти меньшая приоритетность взаимодействия в других сферах связана с восприятием стран региона как исторически, культурно и социально близких России партнёров, где необходимость подобных программ не так высока.

Россия также могла бы способствовать развитию политических и экономических институтов в странах – членах Евразийского экономического союза, в частности, в Армении, путём консультативной и финансовой помощи. Так, в рамках проекта евразийской интеграции усилилось межведомственное сотрудничество: в мае 2015 г. состоялся запуск программы технического и финансового содействия Республике Армения. Соглашением предусматривается, что стороны будут развивать взаимодействие в сферах таможенного администрирования, санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер, статистики, промышленности, а также в построении общего информационного пространства и создании интегрированной информационной системы. Для реализации указанных мероприятий в июле 2015 г. стране оказана прямая финансовая помощь в размере 14,1 млн

долл.¹⁰⁷ Бюджет аналогичных программ со стороны ЕС существенно больше, они ставят более долгосрочные цели и охватывают больший спектр вопросов. Так, на период 2017–2020 гг. Евросоюз выделил Армении более 160 млн евро на реформы в сферах борьбы с коррупцией, государственного управления и правосудия, бизнес-среды, защиты прав человека, а также на обеспечение прозрачной и стабильной избирательной системы¹⁰⁸.

Концептуальная основа сотрудничества в этом случае затрагивает политическую и социально-экономическую модели развития, предлагая в качестве ориентира европейские стандарты. Данное обстоятельство мало влияет на текущую ситуацию в стране, статистику экономических контактов или интенсивность дипломатических связей, но способно воздействовать на долгосрочные процессы формирования политической нации, поиск её идейной основы, что в отдалённой перспективе может сыграть важную роль и во внешней политике стран региона.

Можно выделить несколько причин восприятия европейского и евразийского проектов как конкурирующих для Армении: рассмотрение участия в программе «Восточное партнёрство» как шага к потенциальному вступлению в ЕС и предполагаемый в связи с этим антироссийский характер программы; отсутствие каких-либо значимых экономических причин к членству в Евразийском экономическом союзе, его политическая обоснованность; фактическое вступление в Евразийский экономический союз Нагорного Карабаха, не имеющего таможенной границы с Арменией, что расценивается как очередное подтверждение стратегической значимости России как гаранта безопасности Армении¹⁰⁹.

Между Россией и Арменией заключён договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи. Следуя закреплённым в нём

¹⁰⁷ Годовой отчёт за 2015 год. Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/05/main/Prilozhenie_1 TEKSTOVAYA_CHAST.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁰⁸ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) 2017–2020. Single Support Framework for EU support to Armenia. Official Web-site of the European Union. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/armenia_ssf_2017-2020_final.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁰⁹ Минасян С. Армения держит баланс. Понарс Евразия. Аналитическая записка. 2015. №377. 5 с.

договорённостям, в Армении функционируют российские военные базы, страны сотрудничают в проведении военно-технической политики, политике в сфере экспорта и импорта военных технологий и оружия. В случае вооружённого нападения на Армению стороны исходят из принципа совместной эксплуатации объектов оборонного значения¹¹⁰. Документ, подписанный ещё в 1997 г., также фиксирует важность проведения экономических реформ, углубление экономической интеграции, создание условий для формирования общего экономического пространства. Таким образом, цель широкого институционального сближения с Россией была поставлена ещё при первом президенте Армении – Левоне Тер-Петросяне, подписавшем договор. В том, что Армения продолжает сотрудничество с Россией, считая её важным стратегическим партнёром, есть преемственность и тех лет, когда страна только обрела независимость.

В целях внешней политики страны: упрочнение международного авторитета Республики Армения, повышение степени её международной интегрированности, сохранение идентичности армянства¹¹¹. Политические деятели Армении, независимо от своих идеологических воззрений, склонны придерживаться этой повестки, подчёркивая важность мирного решения карабахского конфликта, признания армянского геноцида как преступления против человечности, используя при этом все доступные им международные каналы коммуникации и лоббирования своих интересов. С вступлением в должность премьер-министра Никола Пашиняна в общении с международными партнёрами ещё сильнее утвердился аргумент о том, что «Армения не будет находиться под чьим-либо влиянием», несмотря на стремление к сотрудничеству как с ЕС, так и с Россией¹¹².

¹¹⁰ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Армения. Собрание законодательства Российской Федерации, №51, 1998. С. 6274. URL: <https://docs.cntd.ru/document/8306454> (дата обращения 25.02.2022).

¹¹¹ Стратегия национальной безопасности Республики Армения. Министерство иностранных дел Республики Армения. URL: <https://www.mfa.am/filemanager/Statics/Doctrinerus.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

¹¹² Пашинян назвал приоритеты внешней политики Армении // Deutsche Welle, 12.10.2018. URL: <https://www.dw.com/ru/пашинян-назвал-приоритеты-внешней-политики-армении/a-46671030> (дата обращения 25.02.2022).

Исходя из опыта Армении, не следует ожидать роста взаимодействия ЕС и Евразийского экономического союза, несмотря на то, что стране действительно удаётся сочетать оба направления интеграции. Исследователи используют обозначение «разумная европеизация»¹¹³, подразумевающее объединение выгод как членства в ЕАЭС, так и заключения обновлённого соглашения с ЕС. При этом российским интересам в таком балансировании якобы ничего не угрожает: соглашение с ЕС практически не коснулось экономической сферы, теперь регламентированной в рамках членства в Евразийском экономическом союзе. Тем не менее к этому опыту вряд ли применимо обозначение «интеграция интеграций»: оба проекта развиваются параллельно друг другу, но взаимодействия между Евразийским экономическим союзом и Европейским союзом не происходит. Основная причина заключается в кризисе отношений России и ЕС, отсутствии диалога по этому вопросу на уровне ведомств и политических лидеров.

Важно отметить, что вступление в интеграционные группировки для малых стран – возможность использования внешних ресурсов для модернизации политических и экономических институтов: речь идёт как о консультативной помощи, так и о непосредственно финансовой поддержке в самых разных сферах развития, включая малый и средний бизнес, систему образования, культурные связи. В долгосрочной перспективе программы ЕС в странах-соседях и евразийская интеграция как проекты политической и институциональной модернизации отличаются концептуально. Это, в частности, отражается в армянском политическом дискурсе. В публичных заявлениях армянских политиков ЕС воспринимается как драйвер модернизации, а Россия указывается как стратегический партнёр и гарант безопасности. В то время как первый не обладает какими-либо существенными инструментами по обеспечению безопасности в регионе и акцентирует внимание на посреднической роли других международных организаций (как Минская группа ОБСЕ в случае ка-

¹¹³ Девятков А. Ассоциация Lite: армянская версия «интеграции интеграций». РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/assotsiatsiya-lite-armyanskaya-versiya-integratsii-integratsiy/> (дата обращения 25.02.2022).

рабахского конфликта), вторая не предлагает никакой программы и модели развития, полагаясь на военно-стратегическое сотрудничество и предполагаемую общность исторических судеб обеих стран¹¹⁴.

Таким образом, в информационном поле как внешняя политика ЕС, так и Евразийский экономический союз наделены идеологической составляющей, так или иначе создающей контекст взаимоотношений. Взаимодействие ЕС в этих рамках означает приверженность к открытости, рыночной экономике, демократическим ценностям; сотрудничество с Россией – утверждение автономности, закрытой модели экономики, консервативных социальных ценностей. У обеих этих моделей находятся как сторонники, так и противники, но вместе они вряд ли сочетаемы.

В оценке выгод от потенциального создания зоны свободной торговли между Арменией и ЕС, проведённой по инициативе Европейской комиссии до предполагаемого подписания Соглашения об ассоциации, сделан вывод о том, что экономический эффект подобного соглашения для Европейского союза минимален. Это связано с низким показателем доли Армении во внешнеторговом балансе ЕС: менее 1%¹¹⁵. Тем самым основные выгоды и потери от подписания соглашения легли бы на Армению. Указанное также объясняет политическую интерпретацию проекта: мотивация ЕС в данном случае заключалась в возможности на практике доказать эффективность работы европейской модели открытого рынка и её взаимосвязь с устойчивым развитием. Зона свободной торговли с ЕС открыла бы армянским потребителям доступ к товарам высокого качества по низкой цене, но создав при этом угрозу армянским и российским предпрятиям, которые были бы вынуждены испытывать рыночную конкуренцию со стороны европейцев. Зона свободной торговли

¹¹⁴ Айвазян А.С., Петрова И.В. Нормативная сила ЕС в Армении: факторы восприятия // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №4. С. 91-102.

¹¹⁵ Commission services position paper on the Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a Deep and Comprehensive Free Trade Area between the European Union and the Republic of Armenia. European Commission. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152653.pdf (дата обращения 25.02.2022).

с ЕС также стимулировала бы сближение торговых стандартов, стандартов качества в Армении и ЕС. Армения, а вместе с ней и её партнер – Россия, оказались к этому не готовы и выбрали модель, ориентированную на большее государственное регулирование, защиту местных производителей, увеличение тарифов и пошлин, а вместе с ними – ожидаемых поступлений в бюджет.

С другой стороны, армянский рынок значительно менее значим для России и ЕС, чем российско-европейские торговые отношения. С этой точки зрения, отношения с Арменией и возможность определять правила игры – заявка России на региональное лидерство. Отсутствие политического диалога между Россией и Евросоюзом привело к дипломатическому кризису, когда армянская сторона вынужденно прервала переговоры с ЕС и сопоставляла не столько экономические факторы двух интеграционных проектов, сколько их политические аспекты. В результате ЕС оказался более гибким, чем Россия, и предложил новый формат взаимоотношений. Вместе с тем ЕС, находясь в ситуации углубляющегося кризиса отношений с Россией, не вступил в полноценный диалог о взаимодействии проекта евразийской интеграции и Европейского союза. Тем самым Россия смогла защитить краткосрочный интерес в Армении: более благоприятный торговый режим для российских производителей и компаний. В долгосрочной перспективе и Россией, и ЕС был упущен шанс сближения торговых стандартов Евразийского экономического союза и ЕС.

Армения – единственный союзник России по ОДКБ на Южном Кавказе, что даёт ей возможность закупать российскую военную технику по внутренним ценам; в Армении также расположены две российские военные базы: в городе Гюмри и на границе с Турцией. 29 мая 2014 г. Армения присоединилась к Договору о Евразийском экономическом союзе. Следует отметить, что договор затрагивает не просто торговые отношения между странами ЕАЭС и Арменией¹¹⁶, но также стратегические для республики вопросы: например, указано, что с даты вступления

¹¹⁶ Договор о присоединении Республики Армения к договору о Евразийском экономическом союзе. Евразийский экономический союз. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0007297/itia_11102014 (дата обращения 25.02.2022).

Договора в силу от ввозной таможенной пошлины освобождаются товары, являющиеся продукцией военного назначения, ввоз которых в Республику Армения осуществляется в период 2015–2022 гг. для обеспечения потребностей вооружённых сил, а также товары, ввозимые на таможенную территорию Евразийского экономического союза для целей строительства и модернизации на территории Республики Армения атомной электростанции и её эксплуатации. Кроме того, для некоторых наименований продукции предусмотрены отличные от ставок ЕАЭС таможенные пошлины вплоть до 2022 г., и за Арменией сохраняется льготная цена на российский газ. Таким образом, она сохранила за собой право на адаптационный период и таможенные льготы, тем самым снизив риски вхождения в союз.

Россия утвердила свою роль в качестве значимого союзника Армении в ходе Карабахской войны 2020 г., став главным медиатором между конфликтующими сторонами. Именно благодаря президенту РФ стороны пришли к совместному заявлению о прекращении военных действий¹¹⁷. Тем не менее этот результат хрупок, а мир в регионе также зависит от того, каким образом будут развиваться отношения сторон дальше, что потребует значимых вложений в восстановление территорий и программ регионального развития.

Что касается грузино-российских взаимоотношений, Россия на сегодняшний день является важным торговым партнёром для Грузии и источником инвестиций. Согласно данным национальной статистической службы Грузии, Россия входит в семёрку стран, лидирующих по объёму прямых иностранных инвестиций в Грузию в 2020 г.¹¹⁸ По показателю внешнеторгового оборота Россия заняла второе место после Азербайджана в 2018 г.¹¹⁹ Отчёты Грузинской национальной статистической службы

¹¹⁷ Заявление Президента Азербайджанской Республики, Премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации. URL <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64384> (дата обращения 25.02.2022).

¹¹⁸ Foreign Direct Investment in Georgia. GEOSTAT. URL: <https://www.geostat.ge/media/31836/Foreign-Direct-Investments---Q1-2020-%28Preliminary%29.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

¹¹⁹ External Trade of Georgia. GEOSTAT. URL: https://www.geostat.ge/media/24973/External-Merchandise-Trade-2018_publication.pdf (дата обращения 25.02.2022).

также показывают, что грузинский экспорт по-прежнему ориентирован на страны СНГ.

Наряду с Россией и ЕС Грузия продолжила усиливать сотрудничество с Турцией, Азербайджаном и Китаем, строя свои собственные региональные альянсы. Отношения Баку, Тбилиси и Анкары не ограничивается энергетическими проектами: стороны взаимодействуют на уровне оборонных ведомств, в экономической, политической, гуманитарных сферах. Строится железная дорога «Баку – Тбилиси – Карс», осуществлены проекты нефтепровода «Баку – Тбилиси – Джейхан» и газопровода «Баку – Тбилиси – Эрзурум».

Несмотря на значимость России как экономического партнёра, в грузинском политическом дискурсе сотрудничество с Россией рассматривается как часть травматичного прошлого. Грузинские официальные лица используют отсылку к России, обозначая разницу между «европейской семьёй» и странами, к ней не принадлежащими. В то же время успех Грузии, продолжающей политику мира и диалога, демократического и экономического развития страны, европейской и евро-атлантической интеграции, объясняется в том числе противостоянием России. В своих выступлениях президент Г. Маргвелашвили подчёркивал, что Грузия заслуживает членства в ЕС и НАТО, а важнейшим его условием считал политику, отвечающую на вызовы грузино-российских отношений. Это, в свою очередь, должно было способствовать достижению мира и стабильности не только в странах-соседях, но и в самой России¹²⁰. Таким образом, Грузия пытается ускорить процесс интеграции с Евросоюзом, используя аргумент внешней угрозы и апеллируя к ЕС как к независимой инстанции, способной принять меры в отношении актора, не действующего в соответствии с европейскими нормами. Брюссель всецело поддерживает позицию Тбилиси, в том числе политическими заявлениями.

Несмотря на то что Азербайджан придерживается внебло-

2022).

¹²⁰ President Margvelashvili: We believe that Georgia deserves the EU and NATO membership. President of Georgia, 03.10.2018. URL: <https://president.gov.ge/en-US/pressamsakhuri/siakhleebi/chven-gvjera,-rom-vimsakhurebt-evrokavshirisa-da-n.aspx> (дата обращения 25.02.2022).

ковой позиции в регионе, не присоединяясь к интеграционным группировкам, между ним и Россией сохраняются активные экономические взаимосвязи. Российские инвесторы вкладывают средства в крупные промышленные проекты в стране. Государства приняли Декларацию о дружбе и стратегическом партнёрстве¹²¹, в которой заявляют о взаимовыгодном и конструктивном характере двусторонних отношений, которые носят стратегический характер. Помимо этого, в Декларации подчёркнута роль Российской Федерации в обеспечении безопасности на Южном Кавказе и в Каспийском регионе, в том числе ключевая позиция России в качестве сопредседателя Минской группы ОБСЕ, в задачи которой входит урегулирование нагорнокарабахского конфликта на основе общепризнанных норм и принципов международного права. В этой связи для Азербайджана важна посредническая роль России и на площадке саммитов СНГ, которая используется лидерами Армении и Азербайджана в том числе для переговоров по разрешению нагорнокарабахского конфликта.

Таким образом, Россия проводит в регионе рациональную и прагматичную внешнюю политику, ориентированную на взаимные интересы государств. Вместе с тем каждая из трёх стран придерживается разных моделей взаимодействия, так или иначе сохраняющих принцип многовекторности внешней политики. Армения является полноправным членом Евразийского экономического союза, СНГ и ОДКБ, сотрудничество с Россией для страны носит стратегический характер. При этом она продолжает развивать взаимоотношения с ЕС как донором институциональных реформ. Азербайджан придерживается позиции неприсоединения к интеграционным группировкам, сохраняя членство в СНГ. Несмотря на важность России в качестве торгового партнёра, сотрудничество России с Грузией встречает множество политических препятствий, связанных с поддержкой Российской Федерацией независимости Абхазии и Южной Осетии, что в официальных заявлениях грузинских политиков

¹²¹ Декларация о дружбе и стратегическом партнёрстве между Азербайджанской Республикой и Российской Федерацией. Официальные сетевые ресурсы Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/supplement/250> (дата обращения 25.02.2022).

расценивается как прямая угроза безопасности страны.

В условиях конфронтации между Россией и ЕС страны Южного Кавказа вынуждены выстраивать собственную дипломатическую позицию, которая позволила бы им сотрудничать с обоими акторами. Несмотря на то что области обмена технологиями, научного, гуманитарного, образовательного сотрудничества не являются для России приоритетными, именно в этих сферах интеграционным проектам, инициированным Россией, приходится конкурировать и в странах Южного Кавказа. Таким образом, внешняя политика в регионе может быть дополнена сферами сотрудничества, которые могли бы повысить привлекательность политического партнёрства не только для правительств государств, но и более широких социальных слоев населения.

2.3. Взаимодействие ЕС со странами Южного Кавказа: от единообразного подхода к дифференциации

Внешняя политика Евросоюза в странах Южного Кавказа прошла несколько этапов становления. Изменения совпали с переосмыслением глобальной роли ЕС внутри самого союза. С одной стороны, за последнее десятилетие в государствах Южного Кавказа укрепились собственные представления о национальной идентичности и политических приоритетах. Несмотря на принадлежность к единому региону и изначально схожие условия вхождения в партнёрство с ЕС, каждая из стран придерживается собственной парадигмы сотрудничества. Это связано и с тем, что запрос, исходящий от политических элит соседствующих с Россией и ЕС стран, за последние десятилетия стал шире прагматических аспектов экономического и политического взаимодействия. Актуальность приобрели вопросы формирования национальной идентичности и ценностные аспекты; к власти приходят новые политические элиты, стремящиеся сформировать современный облик страны, отличный от прежнего. В этой ситуации партнёрство с различными игроками служит стимулом к обсуждению основ государственности стран региона, пересмотру устоявшихся связей и формированию собственной стратегии вхождения в международное сообщество.

Отношения ЕС с Грузией, Арменией и Азербайджаном на современном этапе можно условно обозначить тремя существу-

ющими сценариями. В случае Грузии речь идёт об ассоциации с Евросоюзом – максимальной форме сближения с ЕС, в которой страна-партнёр в краткосрочной перспективе не является кандидатом на членство в Европейском союзе, но предпринимает усилия по выполнению полного спектра требований ЕС к государственному устройству страны, принятию практик государственного администрирования, политических, экономических и других реформ. Важным индикатором того, что страна идёт по этому пути, служит открытое декларирование политическими элитами европейского пути как безальтернативного. Второй формат сотрудничества – расширенное партнёрство – применим в случае отношений ЕС и Армении. Несмотря на ограниченный спектр взаимодействия ввиду участия страны в других политических и экономических союзах, политическое руководство государства стремится соблюдать основные требования ЕС, признавая важность этих отношений не только с прагматической точки зрения, но и обозначая свою приверженность европейским ценностям. И, наконец, третий сценарий, наиболее явно наблюдаемый в отношениях ЕС с Азербайджаном, основан на невхождении страны в какие-либо политические блоки, выполнении лишь тех требований ЕС, которые отвечают государственным интересам, а также открытой критике политическим руководством принципов и ценностей внешней политики ЕС. Важно заметить, что все три указанных сценария зависимы от общей ситуации в сфере международных отношений, действий других акторов в регионе, помимо в ЕС, конкуренции между различными политическими силами в странах, изменений во внешней политике самого ЕС и др. Таким образом, ни одна из указанных моделей не является непреложной, но обозначает существующую тенденцию.

Изначально, у истоков сотрудничества, ЕС неизменно подчёркивал важность общих ценностей, разделяемых перечисленными государствами и ЕС, а также их приверженность к укреплению политических и экономических свобод. В 2003 г. Южный Кавказ был упомянут в стратегии безопасности Союза «Безопасная Европа в лучшем мире»¹²². В ней страны – члены ЕС под-

¹²² A Secure Europe in a Better World. Council of the European Union. URL:

тверждают, что государства, граничащие с союзом, должны управляться надлежащим образом. Вопрос качества управления в развивающихся странах поднял Высокий представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности и автор стратегии Хавьер Солана, исходя из видения, что слабая государственность и неэффективное общественное устройство представляют угрозу для европейского континента: под этим определением подразумевались нестабильные политические и общественные институты стран переходного периода, не в полной мере отражающие идеал представительной демократии. Солана призвал ЕС позаботиться о поиске решений политических проблем в этих странах: в стратегии отмечено, что ЕС должен проявить больший интерес к государствам Южного Кавказа, которые вскоре окажутся непосредственно в пространстве европейского соседства.

В Стратегии безопасности 2003 г. признавалось, что ЕС создаёт разделительные линии, усиливая расхождение между экономическим и политическим развитием государств-членов и государств, не являющихся членами ЕС. Расширение доступа к выгодам от экономического и политического сотрудничества в отношении восточных соседей должно было бы этому препятствовать. Планируемое вхождение в ЕС Латвии, Литвы и Польши обусловило возрастающий интерес европейских политиков к постсоветскому пространству: обретение бывшими советскими республиками независимости обозначило необходимость выстраивания новых взаимосвязей с политическим руководством этих государств.

Амбиции Европейского союза влиять на страны к востоку от ЕС, с одной стороны, связаны с необходимостью обеспечения стабильности на границах Союза. Подход ЕС в выстраивании взаимоотношений с этими государствами основывается на тезисе о том, что демократические государства стремятся к мирному сосуществованию. Следовательно, наиболее эффективный способ укрепления международного порядка – распространение норм надлежащего управления, поддержка социальных и поли-

тических реформ, борьба с коррупцией, обеспечение верховенства права и защита прав человека. Многие в этом видении обусловлено тем, что сам политический инструментарий Европейского союза ограничен отсутствием собственной армии, крайне неповоротливым институциональным аппаратом, сложностью принятия внешнеполитических решений и согласования единой позиции среди стран – членов ЕС.

С другой стороны, помимо намерения ЕС служить ролевой моделью для новообразовавшихся государств, интерес Евросоюза к странам Южного Кавказа был предопределён конкретными прагматическими интересами: к запуску Политики соседства ЕС активно искал способы диверсификации поставок энергоресурсов. В этом отношении регион Южного Кавказа предоставлял бы доступ к каспийским энергоресурсам, а также возможность транзита нефти и газа из центральноазиатских стран в обход России через Грузию и Турцию. Именно с этим связана заинтересованность ЕС в стабильности региона, а также множество инициатив по развитию энергетических инфраструктурных проектов. Среди них так и не реализованный проект газопровода «Набукко» из Ирана, а затем Туркмении и Азербайджана в страны ЕС; проект Трансанатолийского газопровода из Азербайджана через Грузию и Турцию до греческой границы; проект Южного газотранспортного коридора, который соединил бы газопровод «Баку – Тбилиси – Эрзурум» с Трансанатолийским и Трансадриатическим газопроводами, доведя азербайджанский газ через Грузию, Турцию, Грецию и Албанию до Италии.

Доля стран Южного Кавказа во внешнеторговом обороте ЕС незначительна и составляет менее 1%, согласно статистике 2020 г.¹²³ Показатели внешней торговли Армении, Грузии и Азербайджана с ЕС вместе с тем демонстрируют значительный вес стран – членов ЕС во внешнеторговом обороте государств региона. Так, доля стран – членов ЕС во внешнеторговом обороте Армении в 2020 г. составила порядка 18%, Азербайджана – 36,7%, аналогичный показатель в Грузии за тот же период – 23%¹²⁴.

¹²³ Countries and regions. European Commission. 2021. URL: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/> (дата обращения 25.02.2022).

¹²⁴ Там же.

В 2020 г. товарооборот Армении и ЕС снизился на 2% по сравнению с аналогичным показателем предыдущего года¹²⁵. Падение связано с повышением тарифов и пошлин в рамках членства Армении в Евразийском экономическом союзе, с большей переориентацией Армении на торговые взаимоотношения с Россией, а также с появлением других региональных акторов на армянском рынке, в особенности Китая. ЕС импортирует из Армении цветные металлы, текстиль, минеральное сырьё, драгоценные камни, продукты питания, напитки, табак. Экспорт в Армению из ЕС состоит из машин и оборудования, транспортных средств, химической продукции и др.

Доля ЕС во внешнеторговом обороте Грузии в 2021 г. не превысила аналогичного показателя для стран СНГ. В январе 2022 г. доля стран СНГ в экспорте Грузии составила 49,8%, а доля стран ЕС – 25,6%. Лидирующими торговыми партнёрами Грузии остаются Азербайджан и Россия¹²⁶. В ЕС Грузия экспортирует минеральные продукты, сельскохозяйственную продукцию, медную руду. Ключевые категории импорта из ЕС – минеральные продукты, машины и производственное оборудование, химическая продукция.

Из всех стран региона Азербайджан наиболее важный для ЕС партнёр в энергетической сфере. В страны ЕС в 2020 г. было направлено 48,3% азербайджанского экспорта, доля ЕС в импорте страны в тот же год составила 20,9%. Следует ожидать, что с ростом экспорта азербайджанских нефти и газа в Европу эти показатели возрастут¹²⁷. Разведка и разработка нефтегазовых месторождений Каспийского региона способствовала повышению интереса ЕС к строительству необходимой инфраструктуры и диверсификации поставок энергоносителей.

Вызовом сотрудничеству ЕС с Арменией, Грузией и Азер-

¹²⁵ Экспорт и импорт товаров Статистический комитет Республики Армения. URL: https://www.armstat.am/file/article/sv_01_20r_411.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹²⁶ External trade of Georgia. January 2022. National Statistics Office of Georgia. URL: <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/637/export> (дата обращения 25.02.2022).

¹²⁷ European Union. Trade in Goods with Azerbaijan // Directorate-General for trade. URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_azerbaijan_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

байджаном служит и усиливающаяся тенденция к росту конфликтного потенциала. Страны региона активно наращивают вооружение. Азербайджан по данным 2019 г. входил в число 30 крупнейших импортёров оружия в мире¹²⁸. Армения и Азербайджан в 2020 г. были указаны среди десяти наиболее милитаризованных стран мира по данным глобального индекса милитаризации, разрабатываемого Международным центром конверсии в Бонне¹²⁹. Индекс учитывает соотношение военных расходов и ВВП страны, а также показатель объёма закупаемого тяжёлого вооружения в расчёте на душу населения. Проблема заключается в том, что даже если конфликт заморожен, эффект соперничества – наращивание военной мощи в расчёте на убедительную силовую угрозу сопернику – продолжает действовать. В этом случае основной целью сторон становится не дать противнику добиться быстрого и значительного военного успеха до того, как международные посредники потребуют прекратить боевые действия¹³⁰. В 2016 г. между странами произошло масштабное военное столкновение, 2020 г. стал печально известен второй карабахской войной.

Наличие замороженных конфликтов в регионе – одно из основных препятствий развитию региональных интеграционных программ. Из-за конфликта в Нагорном Карабахе между Арменией и Азербайджаном отсутствовали какие-либо экономические отношения. Правила зоны свободной торговли Грузии и ЕС в реальности не распространяются на продукцию из Южной Осетии и Абхазии. Согласно ст. 429 Соглашения об ассоциации Грузии и ЕС, действие соглашения должно распространиться на регионы Абхазии и Цхинвальский район / Южную Осетию, неконтролируемые правительством Грузии, как только Грузия сможет обеспечить полное осуществление соглашения или ча-

¹²⁸ SIPRI Fact Sheet. March 2020 // Stockholm International Peace Research Institute. URL: https://sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹²⁹ Global Militarisation Index 2019. Bonn International Center for Conversion. URL: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_GMI_2019_EN.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹³⁰ Болгова И.В., Силаев Н.Ю. Работает ли модель Тилли на постсоветском пространстве? // Сравнительная политика. 2019. №4. С. 133-154.

сти IV о торговле и относящихся к торговле вопросах на всей территории государства¹³¹. Таким образом, целые географические области оказываются отрезаны от интеграционных процессов. ЕС не может существенно влиять на решение конфликтов. Тем не менее, угрожая странам репутационным уроном, потерей места в европейском сообществе государств, а также выгод от сотрудничества с Европейским союзом, ЕС в странах Южного Кавказа всегда претендовал и на роль миротворческой силы.

Внешняя политика ЕС в регионе предполагает взаимосвязь демократизации стран-соседей и снижение риска конфликтного потенциала. Этого до сих пор не произошло: наоборот, за последние годы конфликтный потенциал лишь возрос. Отчасти это связано с комплексностью процессов государственного строительства стран общего соседства России и ЕС. Так, в случае Армении и Азербайджана вопрос решения нагорнокарабахского конфликта неотделим от вопросов национального самоопределения, он играет важнейшую роль в позиционировании стран на международной арене. Бóльшая открытость и активное участие этих стран в процессах европейской интеграции ведёт к большей общественной дискуссии вокруг конфликтного региона. Касательно внешней политики ЕС это означает необходимость пересмотра качества демократических реформ, их основ, мотивации стран-партнёров к их осуществлению.

Особое значение во всех инфраструктурных и транспортных проектах ЕС в регионе приобретают Азербайджан и Грузия: ранее Армения, ввиду наличия территориального конфликта с Азербайджаном, не имела возможности участвовать в такого рода региональных инициативах. В 2022 г. азербайджанская сторона ожидает открытия коридора на территории Армении, который должен обеспечить доступ в автономную республику Нахичевань и связать Азербайджан с Турцией, и, таким образом, Россию с Турцией¹³². Сохранение мира между Арме-

¹³¹ Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union, 13.08.2014. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)) (дата обращения 25.02.2022).

¹³² Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев. Ильхам Алиев

нией и Азербайджаном означает также стабильность будущих поставок энергоносителей в ЕС.

На фоне общей региональной нестабильности во всех трёх странах проходят значимые политические и конституционные изменения. Конституционный референдум, прошедший в Армении в 2015 г., запустил процесс перехода страны к парламентской республике. В ходе мирных протестов 2018 г., последовавших после выборов премьер-министра страны, произошла смена власти: правящая Республиканская партия потеряла свой политический вес. В Грузии переход к парламентской республике был начат в 2010 г., однако конституционные реформы, касающиеся избирательных процессов, баланса политических сил в стране продолжились вплоть до 2020 г. Конституционные референдумы в 2009 и 2016 гг. в Азербайджане проявили общую тенденцию к укреплению президентской власти. Как правило, ЕС трактует политические процессы в Армении и Грузии как постепенный переход к репрезентативной демократии и европейским нормам. В резолюции Парламентской ассамблеи Евронест от апреля 2020 г.¹³³, резюмирующей итоги десятилетия программы «Восточное партнёрство» в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и на Украине, указано, что Армения – единственная страна, перешедшая от гибридного режима к демократии в результате событий 2018 г. Армения, наряду с Грузией, была включена в «Стратегию Трио плюс 2030», нацеленную на углубление интеграции со странами, продемонстрировавшими приверженность к демократическому режиму правления, европейским стандартам и нормам.

По словам члена Европейской комиссии по расширению и Политике соседства ЕС Йоханнеса Хана, «ЕС должен быть умнее в экспорте стабильности, иначе он будет экспортировать нестабильность»¹³⁴, а стратегия должна стать олицетворением об-

провел пресс-конференцию для представителей местных и зарубежных СМИ // Президент Республики Азербайджан, 2021, 26 февраля. URL: <https://ru.president.az/articles/50738> (дата обращения 25.02.2022)

¹³³ Resolution by the Euronest Parliamentary Assembly on the future of the Trio Plus Strategy 2030: building a future of Eastern Partnership. Official Journal of the European Union. 24.04.2020. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020P0424\(05\)&rid=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020P0424(05)&rid=1) (дата обращения 25.02.2022).

¹³⁴ Там же.

новлённого подхода. Вместе с тем резолюция 2020 г. Парламентской ассамблеи Евронест обозначает «Стратегию Трио 2030» в качестве геополитического инструмента ЕС, таким образом вводя дифференциацию между странами-партнёрами на основе характеристик политических режимов. Подобный подход усилил тенденцию к разделению стран на сторонников европейской демократии (в регионе Южного Кавказа это Армения и Грузия) и партнёров, которые не преследуют цели сближения с европейскими политическими ценностями (среди таковых Азербайджан). Помимо этого, парламентарии открыто заявили о том, что страны «Восточного партнёрства», в особенности те, которые выражают желание вступить в ЕС, вынуждены мириться с растущей угрозой со стороны Кремля, препятствующего их успеху в сообществе европейских стран. Более того, авторы резолюции отмечают, что лишь путь европейской интеграции приведёт государства региона к Европе «целостной, свободной и мирной».

Эволюцию подхода ЕС к странам региона можно проследить по общей риторике соглашений с Арменией, Грузией и Азербайджаном в течение двух десятилетий отношений. Сотрудничество ЕС со странами Южного Кавказа начало развиваться после распада Советского Союза. В 1996 г. ЕС подписал идентичные Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве с Арменией¹³⁵, Грузией¹³⁶ и Азербайджаном¹³⁷, которые вступили в силу в 1999 г. Текст соглашений включает общие принципы и поло-

¹³⁵ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. Official Journal of the European Union, 09.09.1999. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_partnership_and_cooperation_agreement_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹³⁶ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union, 04.08.1999. URL: <https://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=188> (дата обращения 25.02.2022).

¹³⁷ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part. Official Journal of the European Union, 17.09.1999. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21999A0917\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21999A0917(01)) (дата обращения 25.02.2022).

жения, касающиеся политического диалога, торговли, бизнеса и инвестирования, сотрудничества в законодательной сфере, экономических реформ. Соглашение с каждой из трёх стран устанавливало задачи сотрудничества, включая обеспечение необходимых для политического диалога рамок; содействие консолидации демократии и переходу к рыночной экономике в стране-партнёре, развитие торговли и инвестирования; гармонизацию экономических связей, поддержку устойчивого экономического развития; обеспечение основы для законодательного, экономического, социального, финансового, научного, технологического и культурного партнёрства. Соглашения охватывают множество тематических направлений, они не сфокусированы на конкретных областях. Многоуровневый и всеохватывающий характер типичен для договорённостей с ЕС: тем самым ЕС демонстрирует важность выхода взаимодействия за рамки формального политического диалога и включения в него как можно большего числа игроков и представителей частного бизнеса, гражданского общества, образования и др. Формирующаяся в итоге сеть взаимосвязей охватывает практически все сферы социального взаимодействия.

Соглашения 1996 г. определили критерий принадлежности к европейскому сообществу, которым служит приверженность демократическому режиму правления. Ст. 5 соглашений уточняет цель политического диалога стран с ЕС, которая состоит в усилении взаимосвязи страны-партнёра не только со странами – членами ЕС, но и общим сообществом демократических государств. В ней отмечается, что экономическое сотрудничество должно привести к интенсификации политических связей, а также сближению позиций по международным вопросам, что в итоге усилит региональную стабильность. Общая логика сведения долгосрочной стабильности к внутреннему политическому устройству государств сохраняется до сих пор: такой подход упрощает взгляд на вопросы безопасности в странах, нивелируя внешние риски и факторы. Главное негативное следствие применения этой модели заключается в том, что у ЕС нет ответа на вопрос, каким образом сохранить стабильность в регионе, где политическая элита стран может согласиться следовать в опре-

делённой степени ценностям демократического правления внутри страны, но не транслировать их во внешнюю политику.

Несмотря на то что само определение следования демократическим ценностям размыто и не предполагает конкретных критериев оценки, соглашения 1996 г. включают возможные формы сотрудничества в этой сфере. Так, ст. 68 определяет форматы и направления сотрудничества в рамках поддержки демократии и защиты прав человека. В ней указано, что подобное взаимодействие может быть осуществлено в форме содействия в составлении законодательных актов и нормативных положений, применении указанных законодательных решений, обеспечении должного функционирования правосудия и избирательной системы. Таким образом, изначально был сделан акцент на формальное заимствование законодательных норм, но не на обмен соответствующими практиками их осуществления.

Важной чертой договорённостей со странами-партнёрами служит принцип многосторонности¹³⁸. ЕС подчёркивает приверженность правовым основам международного порядка, выработанным в сотрудничестве с другими государствами и международными организациями. Каждое из соглашений ссылается на международное законодательство и институты, включая ООН и ОБСЕ, тем самым указывая на легитимность ЕС как актора, устанавливающего нормы для других стран.

Соглашения 1996 г., заключённые ЕС с Арменией, Грузией и Азербайджаном, показали заинтересованность ЕС в присутствии в регионе, создав правовую базу для широкого круга взаимодействия, включая не только политическое сотрудничество, но и кооперацию в самых разных областях. В них ЕС утвердил приоритет демократизации как основного критерия предоставления внешнего финансирования странам, однако его точное определение осталось нераскрытым. В результате было создано пространство для множественных интерпретаций того, какой должна быть требуемая демократия и каковы точные бонусы

¹³⁸ Стрежнева М.В. Приверженность Евросоюза принципу многосторонности в условиях трансформации мирового порядка // Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. №2. С. 3-30.

от следования демократической модели. Тем не менее от Армении, Грузии и Азербайджана европейская сторона ожидала адаптации европейского законодательства, преимущественно касающегося сферы правосудия и избирательного законодательства. Так или иначе, эти шаги были предприняты, но соглашения никак не коснулись их практической имплементации, что впоследствии вызвало критику в применении поверхностных мер.

Соглашения 1996 г. вводят понятие «новых независимых государств», не получившее распространения в России: новыми для Российской Федерации эти государства не являлись, а сотрудничество с ними продолжалось в рамках давно сложившихся взаимосвязей. Пользуясь этим определением, международные институты смогли отойти от исторически сложившегося образа региона как части постсоветского пространства к концепции, акцентирующей внимание на возможности образования новой государственности. Термин характерен для стран- и организаций-доноров, иницирующих различные программы содействия реформам в развивающихся государствах, нуждающихся во внешнем финансировании. Т.к. доноры заинтересованы в долгосрочном росте уровня жизни в странах-реципиентах и долгосрочном эффекте от осуществляемых реформ, важным аспектом взаимодействия является поиск экономических и политических моделей, способствующих развитию. Этой логике следуют и программы, инициированные ЕС – Политика соседства ЕС, «Восточное партнёрство» и др.

Проблематичность взаимоотношений донор – реципиент заключается в том, что развивающиеся страны не всегда заинтересованы в глубокой интеграции: видя угрозу своему суверенитету в зависимости от сильного игрока, с каждым новым шагом к сотрудничеству они исчерпывают ресурсы сближения¹³⁹. Вместе с тем приверженность таких стран к тому или иному политическому партнёрству сигнализирует внешнему миру об успешности предложенной модели взаимодействия, превращая их в пространство конкуренции глобальных акторов.

Инициированная ЕС в 2009 г. программа «Восточное парт-

¹³⁹ Скриба А. Балансирование малых и средних государств // Международные процессы. 2014. Т. 12. №4. С. 88-100.

нёрство», куда помимо Грузии, Армении и Азербайджана вошли Украина, Молдова и Беларусь, предполагала подписание всеми этими странами Соглашения об ассоциации с ЕС, которое означало форму политического и экономического сближения без перспективы вхождения в Евросоюз. В 2010 г., несмотря на расхождения в интересах Армении, Грузии и Азербайджана, ЕС инициировал переговоры с руководством стран. Саммит в рамках программы «Восточное партнёрство» в Вильнюсе 2013 г. продемонстрировал провал идеи о линейном пути сотрудничества каждой из стран с Европейским союзом: в то время как Грузия парафировала Соглашение об ассоциации, Азербайджан отказался от его подписания, заявив о желании подготовить документ, отвечающий уровню отношений и сотрудничества с Евросоюзом¹⁴⁰.

Несмотря на длительную подготовку к подписанию соглашения, незадолго до саммита Армения заявила о вступлении в Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана: присоединение к указанной интеграционной группировке сделало невозможным ассоциацию с ЕС в связи с обязательствами Армении, взятыми в рамках Таможенного союза, а также различающимися принципами и нормами торгового и таможенного регулирования.

Грузия подписала Соглашение об ассоциации в 2014 г.¹⁴¹ Важное его отличие – прямое заявление о европейском выборе страны. Такого положения нет в Соглашении об углублённом и расширенном партнёрстве Армении и ЕС, однако в случае с Грузией ЕС претендует на эксклюзивность партнёрства. В соглашении констатируется, что его положения могут быть приняты к осуществлению на всей территории государства, не исключая возможность распространения его действия и на кон-

¹⁴⁰ Баку предлагает ЕС подписать соглашение о партнёрстве. РИА Новости, 25.11.2013. URL: <https://ria.ru/20131125/979541410.html> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁴¹ Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union, 13.08.2014. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)) (дата обращения 25.02.2022).

фликтные территории в случае возвращения Тбилиси контроля над ними. В документе устанавливается намерение ЕС внести вклад в политическое, социально-экономическое и институциональное развитие Грузии. Вместе с тем уже в преамбуле соглашения отмечена важность участия государства в проекте «Южный газовый коридор», строительства соответствующей инфраструктуры, необходимой для транзита природного газа из Азербайджана через Грузию в Турцию и далее в европейские страны, правового сближения в энергетической сфере.

В качестве целей политического диалога Грузии и ЕС указаны: углубление политической ассоциации и усиление политического сближения, продвижение принципов территориальной целостности, суверенности и независимости, мирное разрешение конфликтов, международная стабильность и безопасность, усиление сотрудничества и диалога между сторонами, в особенности с целью противостояния глобальным и региональным вызовам и ключевым угрозам.

Соглашение об ассоциации с ЕС также подразумевает принятие Грузией некоторых позиций ЕС во внешней политике, что, однако, никак не свидетельствует о росте её вовлечения в обсуждение внешнеполитических вопросов внутри Евросоюза. Так, отчёт по выполнению Соглашения об ассоциации в 2018 г. свидетельствует о том, что Грузия согласовала свою позицию с 31 из 58 деклараций ЕС и решений Европейского совета, к которым её пригласили присоединиться¹⁴². В отчёте не уточняется, каких именно вопросов касаются декларации. Вместе с тем ЕС продолжает в официальных документах рассматривать ситуацию в Абхазии и Южной Осетии как конфликт между Россией и Грузией, что противоречит видению российской стороны, признающей эти территории в качестве независимых государств.

Что касается экономической части ассоциации Грузии с ЕС, согласно ст. 26 с вступлением Соглашения об ассоциации в силу, все таможенные пошлины на импорт упраздняются. Однако на определённые группы товаров, импортируемые в ЕС, импорт-

¹⁴² Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia. European Parliament, 15.08.2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0320_EN.pdf (дата обращения 25.02.2022).

ные пошлины всё же были сохранены, при этом из них вычитается адвалорный компонент пошлины, установленный в процентах к таможенной стоимости облагаемых товаров. Среди таких товарных категорий: томаты, огурцы, артишоки, цукини, апельсины, мандарины, цитрусовые гибриды, лимоны, виноград, яблоки, груши, персики, нектарины, сливы, виноградный сок, а также виноградное сусло, служащее основой для изготовления вин. Эта сельскохозяйственная продукция составляет основу грузинского экспорта за рубеж. Данная отрасль достаточно конкурентна для того, чтобы быть представленной на европейском рынке, но именно она в соглашении подвержена наибольшему регулированию.

Помимо этого, на товары сельскохозяйственной отрасли, включая свежую продукцию и результаты её переработки, распространяются антидемпинговые меры, что зафиксировано в ст. 27 соглашения. Среди них мясные и молочные продукты, крупы, грибы, солод, крахмал, сахар, отруби, сигареты. Для них установлены средние ежегодные значения импорта из Грузии в ЕС, в случае достижения которых ЕС может прекратить режим наибольшего благоприятствования для этих категорий экспорта из Грузии.

Ст. 36 соглашения не запрещает Грузии вступать в какие-либо иные таможенные союзы и экономические соглашения с другими странами в том случае, когда это не противоречит установленным в рамках ассоциации с ЕС правилам. Тем не менее ассоциация с ЕС потребует от Грузии создания множества регулирующих органов. Так, стране предстоит масштабный процесс адаптации к грузинскому праву европейских стандартов, технических регламентов, систем измерения и т.п., а также создание отдельных институций для законодательного регулирования конкретных сфер и поддержания диалога по этому поводу с ЕС, что зафиксировано в ст. 46, 47 соглашения.

Отдельным вопросом становится информирование бизнес-сообщества по поводу постоянно обновляющихся правил игр в ситуации правовой неопределённости. Авторы соглашения дают ответ в ст. 68, заявляя о том, что все правовые процедуры должны быть прозрачны, доступны и к каждой из них должно

быть приведено обоснование необходимости их принятия, по поводу каждого изменения должны проводиться публичные консультации.

Дальнейшие статьи касаются вопросов либерализации рынка транспортных услуг, электронной коммерции, регулирования прав на интеллектуальную собственность, свободного движения капитала, включая прямые инвестиции и приобретение недвижимости.

Отчёт Европейского парламента о реализации Соглашения об ассоциации Грузии от 2020 г.¹⁴³ зафиксировал, что либерализация торговли в Грузии происходит быстрее, чем на Украине и в Молдове, тем не менее европейские технические стандарты обременительны для небольших грузинских сельскохозяйственных предприятий. В отчёте отмечены трудности в достижении энергетической эффективности и адаптации правил ЕС в этой сфере. Вместе с тем в некоторых областях Грузия приняла упредительные меры, приняв европейское законодательство, к примеру, в сфере информационной безопасности, чего Соглашение об ассоциации не требовало.

В отчёте также указаны результаты структурных консультаций по поводу будущей инициативы «Восточное партнёрство». Так, 31 октября 2019 г. правительство Грузии направило Европейской комиссии свои предложения по поводу дальнейшего развития взаимоотношений. Среди них: постепенная и полная интеграция в единый европейский рынок, членство Грузии в Центрально-европейской ассоциации свободной торговли, вступление Грузии в единое европейское платёжное пространство, интеграция в единый рынок цифровых услуг, стратегические партнёрства с европейскими ВУЗами, заключение соглашения о взаимном признании профессиональных квалификаций и др. Несмотря на то что реакция европейской стороны не приведена, в случае выполнения всех предложений Грузия бы фактически приблизилась к статусу страны – члена ЕС. Столь высокий уро-

¹⁴³ Association agreement between the EU and Georgia. European Implementation Assessment. European Parliament, 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642820/EPRS_STU\(2020\)642820_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642820/EPRS_STU(2020)642820_EN.pdf) (дата обращения 25.02.2022).

вень ожиданий ставит ЕС в сложную ситуацию: когда страна-партнёр требует особого отношения, ЕС вынужден каждый раз подкреплять его стимулирующими мерами либо приводить веские причины отсутствия прогресса. В отчёте о реализации Соглашения об ассоциации заявлено о том, что грузинское правительство и население страны воспринимают членство в ЕС как закономерный исход сотрудничества. В документе, подготовленном в 2019 г. Грузинским фондом стратегических и международных исследований для консультативного органа ЕС – Европейского социально-экономического комитета – указано, что отсутствие «европейской перспективы» даже для наиболее приверженных идее евроинтеграции стран-партнёров препятствует реформам и консолидации общества по поводу приоритета взаимодействия с ЕС и создаёт почву для евроскептических настроений¹⁴⁴.

Стоит отметить и то, что Грузия самостоятельно инициировала подписание соглашений о создании зон свободной торговли с другими странами, в том числе с Китаем и Индией. Авторы отчёта предполагают, что это должно способствовать становлению Грузии в качестве торгового моста между ЕС и азиатскими странами. С другой стороны, это также свидетельствует о том, что руководство государства предпочитает диверсифицировать набор внешнеполитических предложений и продолжает стратегическое сотрудничество с другими акторами, одновременно декларируя принципиальную приверженность европейскому вектору.

В отчёте Европейской комиссии от 2020 г. приведена статистика за первые десять месяцев 2019 г., касающаяся торговых взаимоотношений Грузии и ЕС¹⁴⁵. Вопреки столь обширному пакету реформ, призванных интенсифицировать торговлю, и

¹⁴⁴ 10 years of Eastern Partnership from Georgian perspective. European Economic and Social Committee, 18.09.2019. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/report/10-years-eastern-partnership-georgian-perspective> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁴⁵ Joint staff working document. Association implementation report on Georgia. European Commission, 06.02.2020. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/1_en_document_travail_service_conjoint_part1_v4.pdf (дата обращения 25.02.2022).

отмеченному в отчёте росту грузинской экономики, торговый оборот между Грузией и ЕС сократился на 4% по сравнению с тем же периодом в 2018 г. В то время как европейский экспорт в Грузию сохранил свои значения, импорт грузинских товаров в ЕС упал на 15%. С одной стороны, ЕС предоставляет Грузии средства на программы развития малого и среднего бизнеса, отдельных отраслей экономики, с другой – забюрократизированность процесса выхода на европейский рынок не приносит пользы обоим игрокам, в особенности учитывая значимую роль Турции и Китая в грузинской экономике.

Значительная часть грузино-европейских отношений – прямая макрофинансовая помощь и кредиты Грузии. В рамках программы в период с 2017 по 2020 гг. ЕС предоставил Грузии 45 млн евро, а 134 млн евро были выделены на реформы в сферах управления государственными финансами, на обеспечение верховенства закона и дальнейшую подготовку к исполнению Соглашения об ассоциации. Результатами подписания этого Соглашения стала отмена виз для граждан Грузии (случай краткосрочных визитов в ЕС) с марта 2017 г.¹⁴⁶

Таким образом, Грузия осуществляет собственную многовекторную внешнюю политику, выстраивая взаимосвязи не только с ЕС, но и со странами региона. Несмотря на декларирование цели интеграции с ЕС и предпринятые шаги по сближению норм и правил в торговой сфере, грузинский экспорт в ЕС падает. Для его роста не созданы соответствующие стимулы: наоборот, некоторые отдельные сферы торговли оказались зарегулированы, включая сельское хозяйство. Хотя ЕС в целом признаёт прогресс страны в продвижении к европейским нормам, включая их политическое измерение, высокие ожидания руководства Грузии от процесса европейской интеграции в перспективе ставят вопрос о том, в чём заключена стратегическая цель взаимодействия Грузии и ЕС, если перспектива членства не является предметом переговоров.

Несмотря на длительный дипломатический кризис во взаимоотношениях с ЕС, 24 ноября 2017 г. в Брюсселе в рамках саммита «Восточного партнёрства» Армения подписала Соглаше-

¹⁴⁶ Там же.

ние о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве с Европейским союзом¹⁴⁷. В свете дискуссии о конфликте интересов России и ЕС в регионе, последовавшей после отказа Армении подписать Соглашение об ассоциации с ЕС в ноябре 2013 г. и вхождения страны в Евразийский экономический союз, это событие было воспринято сторонами как позитивный шаг и должно было символизировать возможность сотрудничества с ЕС и в условиях ограниченной мотивации страны-партнёра к вовлечению в процесс интеграции. Армения, таким образом, осталась верна традиции многовекторности. Формат соглашения был адаптирован к реальным возможностям партнёра, тем самым продемонстрировав, что Политика соседства ЕС более не стремится к созданию однообразного экономического и политического «европейского» пространства вокруг самого Союза. Наоборот, ЕС стал учитывать нюансы и особенности ситуации в отдельных регионах и странах.

Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве с Европейским союзом повторяет Соглашение об ассоциации в его политической части, но исключает положения о создании зоны свободной торговли между Арменией и ЕС. С экономической точки зрения, интеграция с европейским рынком для Армении была бы так же целесообразна, как и с российским. Тем не менее от первого Армения отказалась в пользу второго. Статистический комитет Республики Армения приводил следующие данные о торговом обороте страны в 2013 г.: экспорт из Армении в ЕС составлял 494211,4 тыс. долл., тот же показатель для России равнялся 334125,7 тыс. долл.¹⁴⁸ В тот же период Армения импортировала из ЕС товары и услуги, оцениваемые в 1159143,3 тыс. долл., а из России – 1025159,7 тыс. долл.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. European Commission, 2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017JC0037&from=EN> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁴⁸ Foreign trade of the Republic of Armenia 2010–2013. Armstat, 2014. URL: https://www.armstat.am/file/article/ft_2nish_2014_3.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁴⁹ Там же.

Формально полномочия по согласованию таможенных тарифов и пошлин с ЕС перешли к Евразийской экономической комиссии. Армения, будучи членом ВТО, вступила в переговоры со странами-партнёрами о компенсациях за увеличение таможенных сборов. Фактически армянская экономика переориентировалась с либеральной модели открытого рынка с низкими тарифными ставками на более закрытую по отношению к большинству своих торговых партнёров. Это, во-первых, защитило армянских производителей от роста конкуренции с европейскими фирмами, а во-вторых, избавило Армению от политических рисков партнёрства с ЕС в обход стратегически значимого сотрудничества с Россией в военно-политической сфере.

Подписывая соглашение с ЕС, Армения тем не менее не отказалась от предлагаемой ЕС политической модели, которая включает широкую модернизационную повестку по обеспечению прозрачности регулирования государственных институтов, независимости правосудия, стабильности избирательной системы, поддержке малого и среднего бизнеса. Одним из шагов к повышению эффективности мониторинга осуществления Соглашения стало создание платформы гражданского общества, состоящей из армянских и европейских НКО. В Соглашении есть и отдельная глава об экономическом диалоге, в которой говорится о проведении реформ по обеспечению независимости Центрального банка страны, стабильности цен, поддержании платёжного баланса, реформах в сфере налогообложения, создании благоприятного климата для развития малого и среднего бизнеса. С этой целью стороны планируют вести регулярный диалог об экономической ситуации в стране, стратегии экономического развития и др.

В отличие от Евразийского экономического союза, сотрудничество с которым Армения продолжила, философия соглашений ЕС со странами соседства предполагает не просто стандартизацию таможенных пошлин и правил, но и структурное изменение политической и экономической систем. Несмотря на то что между Арменией и ЕС нет договорённости о создании зоны свободной торговли, большая часть соглашения посвящена сотрудничеству в торговой сфере, призванному улучшить общие

условия для ведения торговой деятельности как армянских, так и иностранных предприятий. В Соглашении подчёркивается, что ЕС и Армения должны способствовать процессу экономических реформ путём улучшения понимания основ функционирования экономики и исполнения экономической политики. Республика Армения должна предпринять шаги по развитию эффективной рыночной экономики и постепенному приближению экономических, финансовых правил и политики к практикам ЕС. ЕС окажет Армении поддержку в осуществлении макроэкономической политики, включая обеспечение независимости Центрального банка, устойчивости государственного бюджета, а также стабильности цен и режима обмена валюты. Стороны договорились о сотрудничестве с целью достижения надлежащего управления в сфере таможенного регулирования. Речь идёт о принципе прозрачности, обмене информацией и справедливой налоговой конкуренции. В сфере энергетической безопасности Армения взяла на себя обязательство сближения законодательства с европейским в сфере торговли нефтепродуктами, электричеством, а также в сфере ядерной безопасности. Соглашение отдельно касается промышленной политики и политики в сфере поддержки малого и среднего бизнеса, которые должны базироваться на соответствующих нормах и правилах ЕС.

Соглашение подразумевает либерализацию торговли услугами: в нём предусмотрена возможность двусторонней торговли во множестве секторов экономики, включая лизинговые, консалтинговые, инженерные, финансовые, транспортные услуги, которые армянские компании смогут оказывать на территории ЕС, а европейские компании – на территории Армении. В некоторых сферах, где не подразумевается активное сотрудничество, предполагается обмен информацией, например, в сфере горнодобывающей промышленности.

Преамбула соглашения подчёркивает приверженность партнёров к ценностям равного сотрудничества в рамках Европейской политики соседства. В нём отдельно указано, что усиление демократии и рыночной экономики взаимосвязано с мирным разрешением конфликтов. Тем самым демократические реформы в Республике Армении должны способствовать стабильности во

всём регионе. Это также признаётся одной из целей соглашения.

Таким образом, Армения выбрала модель сотрудничества с ЕС, которая не противоречила бы её стратегическим интересам в условиях изменчивой политической ситуации в регионе и высоких рисков возобновления военных действий в зоне нагорно-карабахского конфликта. Тем не менее страна сохранила дипломатические контакты с ЕС и согласилась на принятие европейских практик как в сфере государственного регулирования, так и в сфере экономики, поддерживая повестку о модернизации существующей институциональной структуры и получая внешнее финансирование, которого в обратном случае она бы лишилась.

Неудачи саммита «Восточного партнёрства» 2013 г. в Вильнюсе сказались и на взаимоотношениях Азербайджана и ЕС. Действенность существующих форматов сотрудничества не раз подвергалась азербайджанской стороной критике. Более того, до 2015 г. они практически не функционировали. С 2012 по 2016 гг. встречи Комитета парламентского сотрудничества не проводились. Комитет – единственный двусторонний формат диалога на правительственном и парламентском уровнях. На первом же заседании после 5-летнего перерыва депутаты отметили неэффективность парламентского сотрудничества, предубеждение ЕС по отношению к Азербайджану, слабая информированность ЕС о нагорнокарабахском конфликте¹⁵⁰. Недоверие азербайджанской стороны сопровождалось заявлениями с негативной оценкой европейских партнёров по поводу предпринимаемых в стране реформ и общей политической ситуации. В 2016 г. Венецианская комиссия Совета Европы раскритиковала конституционную реформу в Азербайджане. Комиссия подготовила предварительный комментарий, основываясь на неофициальном переводе текста конституционных поправок: в финальном документе указано, что азербайджанская сторона не смогла его предоставить, у Комиссии также не было возможности консультации с представителями власти. В заключении указано, что конституционные поправки не были вынесены на обсуждение

¹⁵⁰ EU-Azerbaijan Parliamentary Cooperation Committee Fifteen Meeting, European Parliament. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2018/02/09/> (дата обращения 25.02.2022).

в парламент страны до голосования на референдуме, наибольшей критике было подвергнуто продление полномочий президента страны¹⁵¹. В 2017 г. Азербайджан оказался на грани исключения из Совета Европы из-за невыполнения решения ЕСПЧ об освобождении оппозиционера Ильгара Мамедова¹⁵². Настойчивая критика со стороны ЕС лишь усилила ответную реакцию Азербайджана, политическая элита которого в публичных выступлениях подвергла сомнению качество политических процессов в самом ЕС: кризис интеграции, сложности взаимодействия с мусульманским миром. Несмотря на перечисленные сложности взаимоотношений, переговоры по поводу заключения нового соглашения между Азербайджаном и ЕС были начаты в 2017 г. Тогда же Азербайджан предложил свой вариант договора о сотрудничестве, создав прецедент, когда страна-партнёр сама предлагает формат взаимодействия. Инициатива азербайджанской стороны в подписании соглашения была позитивно воспринята ЕС, т.к. отвечала общему требованию Политики соседства о большей вовлечённости страны-партнёра.

Тем не менее ЕС не прекратил негативную критику Азербайджана в вопросах следования демократическим нормам и верховенству закона. В конечном итоге действия ЕС оказались разнонаправленными: с одной стороны, европейские политики говорили о важности ценностных ориентиров, а с другой – на практике ЕС претворял в жизнь прагматичную политику по обеспечению прежде всего энергетических интересов стран-членов. Это подорвало роль ЕС в качестве глобального актора, формирующего особое политическое пространство вокруг себя, основанное на ценностях демократии и свободы.

В 2006 г. Азербайджан и ЕС подписали Меморандум о взаимопонимании по стратегическому партнёрству в энергетической сфере. В нём, в частности, говорится о гармонизации законодательства в сфере энергетики и интеграции энергетического

¹⁵¹ Azerbaijan Preliminary Opinion on the Draft Modifications to the Constitution. Venice Commission. URL: https://www.venice.coe.int/web_forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI%282016%29010-e (дата обращения 25.02.2022).

¹⁵² Азербайджан может быть исключён из Совета Европы. ИА REGNUM. 26.09.2017. URL: <https://regnum.ru/news/2326901.html> (дата обращения 25.02.2022).

рынка Азербайджана в европейский¹⁵³. Тем не менее Азербайджан лишь декларативно выразил приверженность ценностям открытого рынка. На практике дерегулирование и снижение тарифов представляют угрозу монополизированной экономике страны, что, наравне с отсутствием членства в ВТО, послужило основанием для отказа от подписания Соглашения об углублённой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС¹⁵⁴. В 2013 г. Азербайджан и ЕС всё-таки заключили соглашение о поставке газа в Европу с 2019 г. из месторождения Шах Дениз II. Инвестиции со стороны ЕС в строительство необходимой инфраструктуры составили 18 млрд евро¹⁵⁵. В июне 2018 г. был открыт Трансанатолийский газопровод, ведущий из Азербайджана в Грецию через Турцию. Коммерческие поставки по газопроводу начались в 2020 г.

Планируемое к подписанию новое соглашение о сотрудничестве должно стать политической основой уже существующих стратегически важных для обеих сторон взаимосвязей. Тем не менее вызывает сомнение способность Азербайджана выполнить все внешние и внутренние обязательства по поставкам природного газа. Во избежание подобной ситуации в 2017 г. Государственная нефтяная компания Азербайджанской Республики заключила договор с ПАО «Газпром» на поставку 1,6 млрд м³ российского газа ежегодно¹⁵⁶, вновь подтвердив стремление Азербайджана к многовекторности во внешнеполитических и внешнеэкономических отношениях. В 2018 г. Азербайджан и ЕС договорились о приоритетах сотрудничества на 2018–2020 гг., включающих сферы надлежащего управления, верховенства закона

¹⁵³ Memorandum of understanding on a strategic partnership. European Parliament, 2006. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsca/dv/dsca_20130321_14/dsca_20130321_14en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁵⁴ Merabishvili G. The EU and Azerbaijan: Game on for a More Normative Policy? // CEPS Policy Brief. 2015. №329.

¹⁵⁵ Gas from Azerbaijan: Commission welcomes final investment decision to extract gas pledged for Europe. European Commission. 17.12.2013. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1271_en.htm.

¹⁵⁶ «Газпром» возобновляет поставки газа в Азербайджан. Газпром, 2017. URL: <http://www.gazprom.ru/press/news/2017/november/article381879/> (дата обращения 25.02.2022).

и прав человека, диалога с гражданским обществом, борьбы с коррупцией и др. В качестве одного из них специально указано вхождение Азербайджана в ВТО¹⁵⁷. Таким образом, ЕС попытался вновь привлечь внимание партнёра к необходимости включения во взаимодействие традиционной повестки о проведении демократических реформ, однако прагматические интересы в этом случае явно опережали развитие диалога в этой сфере.

Среди всех стран региона Азербайджан оказался актором, обладающим значимыми инструментами влияния на развитие взаимоотношений даже при несоблюдении политических критериев. Период до возможного подписания обновлённого соглашения наиболее важен для продвижения ценностей демократии и прав человека, т.к. он предоставляет ЕС шанс усилить нормативную основу своей внешней политики в Азербайджане, связав стратегическое сотрудничество с соблюдением демократических норм. На этом настаивал и Европейский парламент: в 2018 г. были приняты соответствующие рекомендации¹⁵⁸. В них затронуты вопросы борьбы с коррупцией, обеспечения основополагающих прав и свобод, включая свободу СМИ и свободу собраний. Кроме того, парламентарии настаивали на исключении возможности какого-либо условного или частичного вступления соглашения в силу без соответствующего одобрения всех европейских структур. Подписание соглашения в этом случае утвердило бы тенденцию к геополитизации ЕС в странах-соседах, преобладании стратегических интересов над ценностной повесткой союза. Однако потребность ЕС в диверсификации энергопоставок напрямую взаимосвязана с вопросом кризиса взаимоотношений с Россией и необходимостью наращива-

¹⁵⁷ Recommendation No 1/2018 of the EU-Azerbaijan Cooperation Council of 28 September 2018 on the EU-Azerbaijan Partnership Priorities. Official Journal of the European Union, 24.10.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2018%3A265%3A0018%3A0022%3AEN%3APDF> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁵⁸ Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the negotiations on the EU-Azerbaijan Comprehensive Agreement. European Parliament, 23.05.2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0185_EN.pdf (дата обращения 25.02.2022).

ния собственных «геополитических мускулов».

Вместе с тем, отдавая предпочтение наращиванию собственного влияния в регионе, ЕС будет вынужден сместить акцент и в других сферах взаимоотношений: так, на данный момент его влияние в сфере безопасности в регионе существенно ограничено. Вопрос решения нагорнокарабахского конфликта – наиболее острый для Азербайджана, в котором он сотрудничает с Россией. Это выражается как в поставках вооружения в Азербайджан, так и в ключевой роли России в Минской группе ОБСЕ и её посреднической роли в организации переговоров конфликтующих сторон.

Кроме того, взаимодействие со странами, непосредственно соседствующими с РФ, вряд ли возможно без обновления форматов коммуникации с Россией и Евразийским союзом: даже в ситуации кризиса российско-европейских отношений страны общего соседства России и ЕС склонны самостоятельно выстраивать отношения с обоими акторами.

Подход ЕС к странам Южного Кавказа претерпел значимые изменения. Во многом они обусловлены реакцией самих стран на внешнюю политику ЕС. В этом отношении Южный Кавказ представлен тремя моделями взаимодействия с ЕС. Грузинский путь европейской интеграции состоит в максимальном сближении с европейскими политическими, торговыми, социальными нормами и стандартами. Армения балансирует между сотрудничеством с ЕС и членством в Евразийском экономическом союзе, отказавшись от подписания Соглашения о создании зоны свободной торговли с ЕС, но сохранив взаимодействие во всех ранее развивающихся направлениях. Азербайджан же представляет наибольший интерес для ЕС в силу возможности диверсификации поставок энергоресурсов. Вместе с тем ситуация с защитой демократических прав и свобод в стране вызывает регулярную критику европейских структур: Азербайджан наименее склонен из всех трёх стран региона принять европейскую модель развития как возможный политический сценарий. Власти страны инициировали заключение соглашения на собственных условиях: общий поворот внешней политики ЕС к большому прагматизму, казалось бы, должен способствовать его подписа-

нию. Однако для ЕС это будет означать снижение значимости ценностной основы сотрудничества.

Таким образом, ЕС столкнулся с несколькими вызовами. Во-первых, привлекательность сотрудничества с ЕС в едином формате не всегда очевидна для стран-соседей: каждая из них об этом давала понять, вынуждая Союз адаптировать собственные инструменты под запрос второй стороны. Во-вторых, способность государств-партнёров к маневрированию между различными политическими союзами оказалась достаточно высока: например, в случае Азербайджана страна-партнёр смогла выступить с собственными условиями взаимодействия. Армении, в свою очередь, удалось сохранить членство в Евразийском экономическом союзе и партнёрство с ЕС вопреки нарастающему кризису в отношениях России и Евросоюза. Принимая различия в форматах выстраивания взаимоотношений с каждой из стран, ЕС вместе с тем не отказывается от следования изначальным ценностям сотрудничества: построения сообщества демократических государств, мирного решения конфликтов. Сложность видится в сочетании взаимных выгод и сохранении общего позиционирования ЕС в качестве глобальной силы, транслирующей определённые политические ценности.

ГЛАВА 3. ВЛИЯНИЕ ФАКТОРА НОРМАТИВНОЙ СИЛЫ НА ОТНОШЕНИЯ ЕС И СТРАН ЮЖНОГО КАВКАЗА

3.1. Роль ЕС в продвижении демократических реформ в странах Южного Кавказа

Становление демократии – цель выстраивания отношений ЕС с Арменией, Грузией и Азербайджаном, закреплённая в договорённостях с 1996 г. Именно тогда южнокавказские государства подписали идентичные Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, в отдельной главе которых содержались положения о сотрудничестве в сфере демократии и прав человека¹⁵⁹. Авторы

¹⁵⁹ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. Official Journal of the European Union, 09.09.1999. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_partnership_and_cooperation_agreement_en.pdf

соглашения подчёркивали в качестве приоритетов верховенство закона, уважение прав человека, прав меньшинств, установление многопартийной системы со свободными и демократическими выборами¹⁶⁰.

В соглашениях, подписанных Арменией и Грузией после вступления в программу «Восточное партнёрство», стороны уделяли внимание развитию демократии в подпунктах разделов о реформах государственных институтов. В ст. 4 Соглашения о всеобъемлющем и расширенном сотрудничестве ЕС с Арменией цель развития, укрепления стабильности и эффективности демократических институтов и верховенства закона указана в качестве одного из направлений внутренних реформ¹⁶¹. В Соглашении не уточняется понятие «демократии» либо механизм, посредством которого демократические институты должны развиваться.

Несмотря на важность демократии в преамбуле Соглашения об ассоциации Грузии с ЕС, множество разделов и статей о секторальном сотрудничестве, реформах в отдельных сферах прописаны гораздо подробнее¹⁶². В документе подчёркивается, что ЕС основан на ценностях демократии, уважения прав человека и фундаментальных свобод, что служит основой политической ассоциации и экономической интеграции. В ст. 4 Соглашения

(дата обращения 25.02.2022); Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union, 04.08.1999. URL: <https://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=188> (дата обращения 25.02.2022); Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part. Official Journal of the European Union, 17.09.1999. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21999A0917\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21999A0917(01)) (дата обращения 25.02.2022).

¹⁶⁰ Там же.

¹⁶¹ Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. European Commission, 2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0037> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁶² Айвазян А.С. Роль ЕС в продвижении демократических реформ в странах Южного Кавказа // Общественные науки и современность. 2021. №1. С. 132-144.

указано, что стороны намерены сотрудничать в развитии и усилении стабильности и эффективности демократических институтов и верховенства закона, что связано в том числе с дальнейшим прогрессом в реформировании сферы правосудия и законодательства, государственного управления, борьбой с коррупцией¹⁶³. Демократическое развитие также упоминают в ст. 8 в контексте региональной стабильности и мирного разрешения конфликтов.

Продвижение в сфере демократии – один из основных критериев, используемых Европейским союзом при принятии решений о выделении средств на развитие сотрудничества с третьими странами. Один из главных показателей приверженности страны демократическому развитию – заявления политических лидеров о выборе пути сотрудничества с ЕС как основного, а также подписание соответствующих соглашений.

Определение демократии применимо к политическим режимам, закреплённым в разных странах. В академических публикациях, к примеру, различают российскую модель суверенной демократии, либерально-демократическую модель США, социально-либеральную модель ЕС¹⁶⁴. Выход Великобритании из ЕС способствовал разделению британской демократической модели и демократии континентальной Европы¹⁶⁵. Говорить о единой европейской демократической политической модели становится затруднительно ввиду существования целого спектра понятий демократии.

Разделение на условно демократический Запад и недемократические развивающиеся страны в академических публикациях часто подвергают критике. Один из аргументов состоит в том, что будущее демократии более не сводится лишь к тому, на-

¹⁶³ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union, 13.08.2014. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)) (дата обращения 25.02.2022).

¹⁶⁴ Oskanian K., Averre D. Security and Democracy in the Caucasus. CASCADE Exploring the Security-Democracy Nexus in the Caucasus. Work Package 2. March 2016.

¹⁶⁵ Буторина О. Сужение Европейского союза и потенциал интеграции // Современная Европа. 2020. №2. С. 20-32.

сколько Запад способен продвигать своё видение либерального порядка. На эту роль претендуют и другие игроки. Так, например, это было свойственно внешней политике Турции во время событий «арабской весны»; содействие развитию оказывает и Индия, предоставляя помощь на проекты по мониторингу выборов в таких странах, как Египет, Ливия, Намибия и ЮАР¹⁶⁶. С другой стороны, утрата доверия к политикам, политическим партиям и институтам – глобальная тенденция, наблюдаемая и в западных странах вследствие обращения к демократическим идеям политических сил самого разного толка¹⁶⁷. Усиливающаяся полицентричность мира размывает основы либеральной модели мироустройства, растёт множественность моделей развития государства¹⁶⁸.

Вместе с тем страны Южного Кавказа развивают партнёрские отношения и с Россией. Таким образом, у государств Южного Кавказа складываются стратегические партнёрства, основанные как на идейных предпочтениях политических элит, так и на прагматичных интересах стран.

Исследователи обозначают государства Южного Кавказа как гибридные режимы, в которых сосуществуют формальные признаки демократического правления и неформальные практики, свойственные авторитаризму. Модели политического развития стран региона сочетают в себе смешанные формы: например, в отношении Армении использовался термин «конкурентный авторитаризм»¹⁶⁹, Грузии – «медленно зреющая демократия»¹⁷⁰, термин «полуавторитаризм» свойственен публикациям, в которых речь идёт об Азербайджане¹⁷¹. Политические преобразова-

¹⁶⁶ Youngs R. Upholding Democracy in a Post-Western Order. Carnegie Endowment for International Peace, 01.02.2019. 25 p.

¹⁶⁷ Gómez del Valle Ruiz A. Slow Death of Western Democracy // Journal of International Affairs. 2017. Vol. 71. №1. P. 161-174.

¹⁶⁸ Неймарк М. Кризис либеральной модели миропорядка и будущее Евросоюза // Современная Европа. 2018. №1. С. 26-35.

¹⁶⁹ Babayan N. A Global Trend EU-style: Democracy Promotion in «Fragile» and Conflict-Affected South Caucasus // Global Policy. 2016. Vol. 7. Is. 2. P. 217-225.

¹⁷⁰ Delcour L., Wolczuk K. The EU's Unexpected «Ideal Neighbour»? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation // Journal of European Integration. 2015. V. 37. №4. P. 1-17.

¹⁷¹ Gulyev F. Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? // Demokratizatsiya: The Journal of Post-soviet Democratization. 2005. P.

ния во всех этих странах отличает сохранение авторитарных тенденций при одновременном сближении с Западом в самых разных сферах взаимодействия, включая правовую. Проблема заключается в том, что само по себе функционирование политических институтов, избирательной системы не означает переход к демократическому режиму правления. Для исследовательской повестки актуален вопрос определения критериев эффективности демократических реформ, используемых ЕС.

Подходы к определению качества демократических режимов различны: исследователи рассматривают саму процедуру демократического процесса (его управляемость, методы, сроки); структурные характеристики, содержательную часть и идейную основу демократических преобразований; оценки конечных потребителей – граждан, у которых есть возможность подвергнуть критике действия правительства и публично выразить собственное мнение о легитимности правления¹⁷². За годы взаимодействия со странами Южного Кавказа ЕС сместил фокус демократических реформ с изменений в правящей структуре государств к используемым административным практикам в государственном управлении, например, в сфере финансов и права. Соответственно, в отчётах о сотрудничестве последних лет с Арменией, Грузией, Азербайджаном Европейский союз особо выделяет защиту прав и свобод индивида и отдельных социальных групп. К сообществам, которые ЕС выделяет как уязвимые и нуждающиеся в правовой защите, относятся гендерные и сексуальные меньшинства, национальные меньшинства, люди с ограниченными возможностями, дети. Для традиционных обществ южнокавказских государств особенно болезненным оказался вопрос вынесения прав гендерных и сексуальных меньшинств на политический уровень. Резонансным стало выступление трансгендерной женщины в армянском парламенте в 2019 г. при обсуждении реформ судебно-правовой системы, после чего в её адрес со стороны парламентариев начали поступать жёсткая критика

393-435.

¹⁷² Морлино Л., Карли Л.-Г. Как оценивать демократию? Какие существуют варианты. Докл. к XV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 1-4 апр. 2014 г., пер. с англ. НИУ «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 35 с.

и угрозы¹⁷³. Грузинская патриархия утвердила «День святости семьи» в ответ на акции в поддержку ЛГБТ-сообщества¹⁷⁴.

Внимание к вопросам индивидуальных прав и свобод сделало отдельного гражданина точкой отсчёта успеха или неуспеха демократических реформ¹⁷⁵. Такой подход отвечает общему вектору развития концепции «человеческой безопасности» в международном сотрудничестве, заложенному в том числе и в Заключительном акте Хельсинского соглашения, обозначающему военно-политическое, экономическое и «человеческое» измерения как имеющие одинаковую значимость¹⁷⁶. Однако в южно-кавказских обществах подход ЕС часть политических сил восприняла как несправедливую позитивную дискриминацию отдельных групп, критерии обозначения которых навязаны извне.

Традиционные подходы к распространению демократии подразумевают использование рычагов воздействия на правящие элиты (*leverage* – англ.) либо привязку сотрудничества к результатам реформ (*linkage* – англ.)¹⁷⁷. Во втором случае становление демократии происходит в условиях социально-экономического развития и международного обмена, что, несомненно, было актуально для стран, образовавшихся после распада СССР и находящихся в поиске успешных практик государственного управления. Программы взаимодействия доноров реформ с развивающимися странами имеют широкий масштаб и нацелены на поддержку целого спектра направлений сотрудничества, включая сферу образования, инициативы гражданского общества, экономику и др.

¹⁷³ Выступление трансгендера в парламенте Армении вызвало резонанс в соцсетях. Кавказский узел, 07.04.2019. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/333976/> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁷⁴ Священнослужители проведут автомобильное шествие в Тбилиси на «День святости семьи». Эхо Кавказа, 16.05.2020. URL: <https://www.ekhoavkaza.com/a/30615939.html> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁷⁵ Badalyan T., Vasilyan S. The Perceived Rationale, Variegated Institutional Take and Impact of the EU's Human Rights Policy in Armenia and Georgia // Journal of Contemporary European Studies. V. 28. №4. P. 514-529.

¹⁷⁶ Paris R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? // International Security. 2001. Vol. 26. №2. P. 87-102.

¹⁷⁷ Levitsky S., Lucan Way A. Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change // Comparative Politics. July 2006. Vol. 38. №4. P. 379-400.

Использование рычагов взаимодействия, наоборот, сфокусировано на роли правящих элит в изменении политических режимов. В этом случае ЕС воздействует на политические элиты, предлагая им определённые выгоды партнёрства, как например, членство страны в Союзе. В своём сотрудничестве со странами Южного Кавказа ЕС часто прибегает к декларативным методам, выражая то или иное мнение по поводу политической ситуации внутри страны и в регионе: в первую очередь, потому что выбор рычагов воздействия очень ограничен, а самый главный стимул к реформам – членство в ЕС – отсутствует в партнёрстве с Арменией, Грузией и Азербайджаном.

С расширением программ развития, поддерживаемых ЕС, получил широкое распространение термин «надлежащее управление» (*good governance* – англ.). Это понятие, в русскоязычных источниках чаще используемое в отношении эффективности государственного управления, обозначает заимствование моделей и практик – принципов прозрачности, подотчётности государственных органов гражданам стран и др. – в ходе взаимодействия различных административных структур, но не непосредственную смену политических режимов¹⁷⁸. В то время как такой подход не ставит целью коренную реформу политических институтов, этот путь подготавливает правовую основу для демократического правления и создаёт предпосылки для перехода к демократии.

В 2006 г. Комиссия ЕС предложила в сотрудничестве с третьими странами перенести акцент со смены политических режимов на распространение практик надлежащего управления, а именно: более прозрачные, подотчетные гражданам практики государственного управления, большую вовлечённость населения в процесс принятия решений даже в авторитарных странах¹⁷⁹. В сообщении Европейской комиссии подчёркнута важность эффективного государственного управления в широком значении, включая не только борьбу с коррупцией, но и доступ

¹⁷⁸ Lavenex S. Models of EU Democracy Promotion: From Leverage to Governance. In book: Democracy Promotion by Functional Cooperation, 2015. P. 10-24.

¹⁷⁹ Governance in the European Consensus on Development. Towards a Harmonised Approach within the European Union. European Commission. 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/EN/r13012> (дата обращения 25.02.2022).

к здравоохранению, образованию, правосудию, плюрализм в СМИ, функционирование парламента, управление государственными финансами и природными ресурсами.

В 2012 г. Комиссия ЕС выпустила Сообщение «Корни демократии и устойчивого развития – взаимодействие Европы с гражданским обществом во внешних отношениях»¹⁸⁰. В результате во взаимодействии ЕС с развивающимися странами появился новый субъект – гражданское общество. В документе именно оно названо важнейшим компонентом демократической системы, включающим в себя все негосударственные и некоммерческие структуры, не принадлежащие к какой-либо политической партии и носящие ненасильственный характер, при помощи которых люди самоорганизуются для достижения общих задач и идеалов, включая политические, культурные, социальные или экономические. В цели институтов гражданского общества, по мнению Европейской комиссии, входят социальный прогресс и фундаментальные ценности мира, свободы, равных прав и человеческого достоинства. Комиссия обозначила три конкретных направления по работе с подобными организациями в странах-партнёрах: создание благоприятной среды для соответствующих организаций, значимое участие гражданского общества во внутренней политике стран-партнёров и международных процессах; усиление его способности выполнять функцию актора развития.

Формализация подходов к демократическому развитию стран-партнёров в рамках европейских институтов продолжилась и далее. В 2015 г. Совет Европейского союза принял «План действий ЕС по продвижению прав человека ЕС и демократии»¹⁸¹, в котором положения о защите прав человека были включены во все внешнеполитические программы сотрудничества, в том числе в сферах торговли, миграции, борьбы с терроризмом. Благодаря изданному документу подход к программам

¹⁸⁰ The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations. European Commission. 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0492> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁸¹ EU Action Plan on Human Rights and Democracy. European Council, 2015. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/eu-action-plan-on-human-rights-democracy/> (дата обращения 25.02.2022).

развития, основанный на правозащитной повестке, получил формальное обоснование; критерии, связанные с оценкой ситуации с правами человека были признаны определяющими в мониторинге сотрудничества со странами-партнёрами во всех областях взаимодействия.

Указанные тенденции отразились и на отношениях ЕС со странами Южного Кавказа. В первые годы Политики соседства ЕС демократические реформы рассматривались в связке с усилиями Европейского союза по снижению бедности в странах. Следуя Европейскому консенсусу развития, – документу, изданному Комиссией ЕС и определяющему основы отношений с развивающимися странами, – ЕС взаимодействовал с третьими странами, преследуя задачи уменьшения бедности, продвижения надлежащего управления и уважения прав человека¹⁸².

В 2007–2013 гг. ЕС сотрудничал с Арменией с целью перехода страны к полноценной демократии и рыночной экономике¹⁸³. Обеспечить достижение этой задачи ЕС пытался преимущественно за счёт адаптации европейских практик государственного управления и европейского законодательства к реалиям страны. Приоритетами служили усиление демократических структур и верховенства права, в особенности реформы правосудия и государственного управления, включая местное самоуправление и борьбу с коррупцией. В национальной индикативной программе Европейского инструмента по партнёрству и соседству с Арменией на 2007–2010 гг. в качестве ожидаемого долгосрочного результата стороны обозначили видимое улучшение уважения прав человека и фундаментальных свобод в Армении, активное участие гражданского общества в политической жизни, стабильное демократическое развитие страны, а в качестве индикаторов – видимые знаки растущего доверия граждан по отношению к правам человека и фундаментальным

¹⁸² The New European Consensus on Development «Our World, Our Dignity, Our future». European Commission, 2017. URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁸³ Armenia. Country Strategy Paper 2007–2013. EDRC. URL: https://www.edrc.am/images/Partnership_Strategies/EU/enpi_country_strategy_paper_%202007_2013_eng.pdf (дата обращения 25.02.2022).

свободам; стабильный уровень свободы самовыражения и свободы СМИ (что должно отражаться в оценках независимых наблюдателей, отчётах НКО и др.), укрепление структур общественного диалога¹⁸⁴.

В Грузии названные цели сотрудничества включали в себя также задачу мирного решения внутренних конфликтов и восстановления территорий после военных действий¹⁸⁵. Приоритеты сотрудничества Грузии с ЕС на 2007–2010 гг. – демократическое развитие, верховенство права и надлежащего правления, экономическое развитие, уменьшение бедности и поддержка социальных реформ¹⁸⁶. Национальная индикативная программа на 2007–2010 гг. в Азербайджане определяла следующие задачи: социально-экономические реформы и сближение азербайджанского законодательства с европейским, борьбу с бедностью и усиление потенциала государственных органов¹⁸⁷.

С начала взаимодействия Армении, Грузии, Азербайджана и ЕС развитие получили проекты межведомственного сотрудничества, установление контакта непосредственно между министерствами. Особое внимание ЕС уделял министерствам, непосредственно вовлечённым в процесс реформ, среди них: Министерство иностранных дел, Министерство финансов и экономики, Министерство торговли, Министерство правосудия, Министерство сельского хозяйства, Министерство образования. Помимо межведомственного сотрудничества, ЕС также поддерживал программы профессионального обучения и обмен опытом между государственными структурами. Эффект от подобных

¹⁸⁴ Armenia. National Indicative Programme 2007–2010. EDRC. URL: https://www.edrc.am/images/Partnership_Strategies/EU/armenia_enpi_national_indicative_programme_2007-2010.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁸⁵ Annual Action Programme 2007 in favour of Georgia. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2007_c2007_5372_annual_action_programme_for_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁸⁶ Annual Action Programme 2008 in favour of Georgia. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2008_c2008_3516_annual_action_programme_for_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁸⁷ Azerbaijan. National Indicative Programme 2007–2010. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/national_ind_progr_azerbaijan.pdf (дата обращения 25.02.2022).

программ оценить сложно: с одной стороны, государственные служащие действительно участвуют в обучающих семинарах и обменах, однако насколько каждый из них применяет полученные знания в условиях иных систем управления и правовой культуры, никаким образом не отслеживается. Кроме того, фокус подобных программ был изначально размыт, включал реформы правосудия, государственного управления, местного самоуправления, управления государственными финансами, поддержку проектов в развитии гражданского общества, контактов между людьми – всё это так или иначе обозначалось в качестве демократических реформ, т.к. способствовало заимствованию норм и практик в ЕС в различных сферах регулирования.

Уже начальный этап развития отношений между ЕС и государствами Южного Кавказа продемонстрировал слабость административного аппарата в странах-партнёрах, их ограниченную способность воспринять и адаптировать требования ЕС. Именно эта причина была названа в ЕС как одно из основных препятствий к взаимодействию Азербайджана с международными организациями в целом и с ЕС в частности¹⁸⁸.

ЕС не прибегал к санкциям в случае отсутствия прогресса в продвижении к демократической форме правления. Мотивировать страны к реформам должен был принцип «большее за большее», подразумевавший больший прогресс в отношениях при больших усилиях партнёров¹⁸⁹. Эта концепция сотрудничества обозначила предел европейской интеграции для государств, участвующих в Политике соседства ЕС: Европейский союз не мог однозначно сформулировать размер выгод и сроки их достижения для каждой из стран.

Наиболее стабильным направлением сотрудничества ЕС со странами Южного Кавказа в сфере демократических реформ стала реформа системы правосудия. В Армении в 2008 г. были

¹⁸⁸ Annual Action Programme 2008 in favour of Azerbaijan. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2008_8238_fl_commission_decision_en_v2_p1_516313.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁸⁹ European Neighbourhood Policy (ENP) – Fact Sheet. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_236 (дата обращения 25.02.2022).

пересмотрены закон о регулировании статуса судей, процедурах назначения и повышения судей в должности, закон о прокуратуре, внедрении института общественного защитника¹⁹⁰. Был основан центр *AEPLAC*, изучающий вопросы сближения законодательства страны с европейским, организованы обучающие семинары для сотрудников Министерства юстиции, судей, адвокатуры, представителей гражданского общества по принятым законам. Реформа системы правосудия должна была способствовать принятию европейских процессуальных норм, принципов прозрачности правосудия, уменьшения неравенства во время судебных разбирательств.

В национальной индикативной программе сотрудничества Армении и ЕС на 2011–2013 гг. стороны также рассматривали развитие демократических институтов в контексте реформы правосудия. Среди предложенных мер борьба с коррупцией в секторе правосудия, улучшение доступа к юридическим услугам, повышение качества судебного процесса за счёт усиления квалификации судей, адвокатов, работников прокуратуры, пересмотра Уголовного кодекса и уменьшения числа заключённых¹⁹¹. К 2017 г., однако, в обновлённом плане сотрудничества страны на 2017–2020 г. указано отсутствие объективных данных о реформах¹⁹². Согласно документу, большинство из предпринятых преобразований были направлены на смену общих принципов, но не на конкретный результат. Так, например, качество судебных решений не всегда соответствовало международным стандартам, т.к. судьи не могли обосновать, почему они приняли то или иное решение¹⁹³. Предпринятые премьер-министром Арме-

¹⁹⁰ Support to Justice Reform. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2008_c2008_3494_annual_action_programme_for_armenia_justicereform.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁹¹ Armenia. National Indicative Programme 2011–2013. Deutsch – Armenische Gesellschaft. URL: <http://www.deutscharmenischegesellschaft.de/wp-content/uploads/2010/04/EU-Kommission-NATIONAL-INDICATIVE-PROGRAMME-2011-2013-Armenia.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

¹⁹² Annual Action Programme 2017 in favour of the Republic of Armenia. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2017_c20178195_annual_action_programme_for_armenia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁹³ Action Document for «Consolidation of the Justice System in Armenia». European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/>

нии Н. Пашиным реформы в судебной сфере в 2019 и 2020 гг. вызвали критику оппозиции как попытки учредить «карманный суд» в борьбе с политическими конкурентами. Таким образом, система правосудия оказалась легко трансформируема под интересы власти, несмотря на видимость изменений.

В 2007–2013 гг. усиление верховенства права стало одним из значимых направлений и приоритетов взаимодействия Грузии и ЕС¹⁹⁴. Грузия в особенности продвинулась в реформировании уголовного законодательства. Стратегия по реформе уголовного правосудия была разработана при содействии Миссии ЕС по верховенству права и предусматривала цели обеспечения качественных услуг в сфере уголовного законодательства, в т.ч. социальную реинтеграцию заключённых, уменьшение их числа и улучшение условий в тюрьмах, предоставление им доступа к здравоохранению, юридической помощи, усиление института общественного защитника. С 2001 по 2011 гг. ЕС направил более 37 млн евро на реформирование уголовного правосудия в Грузии. Приоритет этой реформы сохранился и на последующие годы. Так, например, план действий 2018 г. включал сотрудничество по усилению безопасности граждан Грузии путём поддержки верховенства закона в стране и надлежащего правления¹⁹⁵. Этот приоритет остался неизменным и в 2017–2020 гг.¹⁹⁶

Большое влияние на развитие сотрудничества ЕС и стран Южного Кавказа оказал пражский саммит программы «Восточное партнёрство» в 2009 г. С этого времени в официальных документах ЕС появилась формулировка «европейский выбор»,

near/files/eni_2017_040664_consolidation_of_the_justice_system.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁹⁴ Support to the Criminal Justice Sector. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_4966_annual_action_programme_for_georgia_criminaljusticesector.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁹⁵ Annual Action Programme in favour of Georgia for 2018. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_c20188064_annual_action_programme_for_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁹⁶ Single Support Framework for EU support to Georgia (2017–2020). European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ssf_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

разделяющая страны-партнёры на принявших соответствующее решение о сближении с ЕС и страны, следующие европейскому вектору интеграции лишь в ограниченной мере. 2008 год, предшествовавший саммиту, стал переломным для сотрудничества Армении и ЕС. После президентских выборов и последующей конфронтации между властью и оппозицией 1 марта 2008 г. президент Армении Серж Саргсян обратился к Европейской комиссии с просьбой усилить поддержку реформ и таким образом обеспечить стабильность. Была основана Консультативная группа ЕС, финансирование которой направлялось через Инструмент стабильности. К соответствующим министерствам, омбудсмену Армении, президентской администрации и парламенту страны были прикреплены консультанты (включая офис премьер-министра, министра экономики, министра иностранных дел, министра энергетики)¹⁹⁷. С другой стороны, в плане действий 2009 г. отмечено, что в 2008 г. было получено лишь три предложения касательно межведомственного сотрудничества от проектного офиса в Армении, которые ЕС был готов поддерживать.

Армянский опыт 2006–2008 гг. показал, что мотивация руководства страны к партнёрству с ЕС может быть обоснована внутривластными причинами: правительства и руководства стран могут пытаться утвердиться в международном сообществе и повысить свой политический рейтинг внутри государства. С одной стороны, власти Армении высказывали готовность к сотрудничеству, а с другой – на столе переговоров не было большого количества конкретных предложений ни со стороны ЕС, ни со стороны Армении.

С 2009 г. ЕС развивал отношения с Арменией, Грузией и Азербайджаном с намерением заключить с каждой из стран Соглашение об ассоциации. В 2010 г. Комиссия направила 21 млн евро на подготовку Соглашения об ассоциации ЕС и Армении. План включал сближение экономического законодательства и

¹⁹⁷ Twinning and Technical assistance Facility in support of the EU-Armenia European Neighbourhood Policy Action Plan. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2009_c2009_7634_annual_action_programme_for_armenia_twinningtechnicalassistance.pdf (дата обращения 25.02.2022).

административных практик, в том числе стратегию в сфере энергетики¹⁹⁸. Кроме того, правительство Армении проявило собственную инициативу, разработав программу и индикаторы по осуществлению Плана действий в рамках Европейской политики соседства, согласно президентскому Указу. С апреля 2009 г. консультативная группа ЕС делилась опытом стран-членов в проведении реформ. С этого момента в планах действий фигурировала цель вовлечения гражданского общества, расширения знаний о ЕС, европейской интеграции и ценностях посредством образовательных программ, в особенности направленных на молодёжь.

Бюджет 2011 г., направленный на подготовку к подписанию Соглашения об ассоциации с Грузией, составил 9,73 млн евро¹⁹⁹. В Азербайджане на аналогичные цели в 2011 г. было направлено 11 млн евро²⁰⁰. Объём выделенных средств различен и соразмерен усилиям по подготовке к подписанию соглашений, включая требуемые изменения в законодательстве, создание необходимых для имплементации государственных институтов и др. В Грузии сотрудничество было сконцентрировано в особенности в тех сферах, которые не были предметом взаимоотношений ранее: экономическое развитие, энергетическая эффективность, окружающая среда, контакты между людьми.

Важной частью подготовки государств Южного Кавказа к ассоциации с ЕС стала Всеобъемлющая программа по созданию институтов, необходимых для имплементации соглашения. ЕС и каждая страна подписали соответствующее рамочное соглашение из трёх частей: создание координационной структуры

¹⁹⁸ Support to the Government of Armenia for the implementation of the ENP Action Plan and preparations for the future Association Agreement. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2010_c20109242_annual_action_programme_for_armenia_multisectorbudgetsupport.pdf (дата обращения 25.02.2022).

¹⁹⁹ Framework Programme in support of EU-Georgia agreements. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_4966_annual_action_programme_for_georgia_eu-georgia_agreements.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁰⁰ Framework programme in support of EU-Azerbaijan agreements. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_7097_eu-azerbaijan_agreements.pdf (дата обращения 25.02.2022).

для имплементации Соглашения об ассоциации, подготовка к подписанию Соглашения о создании зоны свободной торговли, подписание Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии. В документах ЕС отмечается ограниченный эффект проектов по причинам слабости административного аппарата, неэффективности правительственных структур, низкой способности стран освоить приток капиталовложений.

Программа всеобъемлющего строительства институтов в Грузии, предполагала развитие трёх направлений: координация и переговоры о новом соглашении Грузии и ЕС; сфера торговли; демократическое развитие, надлежащее правление и права человека. Под последними, в частности, имелись в виду создание института общественного защитника, поддержка парламентского сотрудничества²⁰¹.

Несмотря на значимые вложения ЕС в подготовку Соглашения об ассоциации со странами Южного Кавказа, не были соблюдены основные предусловия сотрудничества: приверженность правительств к реформам, к расширению политического и экономического партнёрства с ЕС, наличие политической воли продолжить переговоры и заключить соглашения. Именно поэтому единственной страной региона, подписавшей Соглашение об ассоциации в 2014 г. и сделавшей выбор в пользу европейской интеграции, оказалась Грузия. И Армения, и Азербайджан предпочли сохранить многовекторность внешней политики. Обе страны продолжили переговоры о заключении соглашений с ЕС, однако их формат существенно отличался от предложенных прежде. К тому же ЕС в переговорах настойчиво игнорировал фактор безопасности, столь важный для Армении. Война 2020 г. в Нагорном Карабахе продемонстрировала, насколько беспомощен Европейский союз в кризисной ситуации: армянские политики полагались исключительно на союзническую помощь России.

Азербайджан, с другой стороны, предпочёл военно-полити-

²⁰¹ Framework Programme in support of EU-Georgia agreements. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_4966_annual_action_programme_for_georgia_eu-georgia_agreements.pdf (дата обращения 25.02.2022).

ческий союз с Турцией – региональной державой, которая последовательно усиливала своё экономическое и военное присутствие в регионе, в то время как большинство европейских политиков и исследователей продолжали рассматривать Южный Кавказ в рамках парадигмы соперничества России и ЕС.

В 2014–2017 гг. особое значение приобрела поддержка организаций гражданского общества. Однако в Армении вложения ЕС были признаны малоэффективными: в отчётах ЕС указывалось, что, несмотря на значительное финансирование, организации гражданского общества в Армении ограничены в возможностях влиять на принятие политических решений, отмечалось недоверие к ним со стороны правительства. Несмотря на то что была создана Национальная платформа гражданского общества в рамках Форума гражданского общества «Восточного партнёрства», некоторые организации, не видя возможности коммуникации с правительством, отказались от членства в этой инициативе²⁰². Отмечалось, что Министерство финансов и министерство экономики продемонстрировали нежелание включать организации гражданского общества в обсуждение бюджета и других вопросов. Таким образом, соответствующие государственные институты могли отклониться от вектора сотрудничества с ЕС и открыто проявляли скептицизм в отношении отдельных программ.

Подписание Арменией Соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве с ЕС в 2017 г. ЕС воспринял как окно возможностей для продвижения европейской политической модели. Обновлённая повестка взаимодействия предполагала реализацию программы «ЕС для граждан – углубляя демократию в Армении», инициированной в 2018 г. Она предполагала расширение участия гражданского общества в наблюдении за парламентскими выборами, уважение фундаментальных прав и др. Значительные усилия были направлены на поддержку избирательных реформ, внедрение биометрической идентификации,

²⁰² Support to Human Rights Protection in Armenia. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2014_c2014_7807_final_annual_action_programme_for_armenia_humanrightsprotection.pdf (дата обращения 25.02.2022).

проведение тренингов.

Впоследствии вовлечение гражданского общества во внутриполитические процессы и идеал прямой демократии вызвали активное обсуждение и критику в армянском обществе. Этому способствовали события карабахской войны 2020 г., когда лидер, пришедший к власти на волне массовых общественных протестов, единолично принял решение о сдаче территорий, хотя обещал предоставлять гражданам информацию о ходе войны и предпринимаемых действиях. В условиях высокой милитаризации региона децентрализация власти и её возможное ослабление – как результат того, что обществу дана возможность высказывать своё недовольство по большому кругу вопросов, – многие восприняли как фактическую угрозу государственности.

Поддержка гражданского общества в Грузии была основана на принципах стимулирующего подхода Европейского инструмента соседства, согласно которому средства ЕС были направлены на поддержку уже существующих правительственных программ, но не на новые инициативы. В 2015 г., к примеру, ЕС предоставил Грузии 10 млн евро в рамках зонтичного механизма финансирования, руководствуясь прогрессом страны на пути к устоявшейся демократии²⁰³. Организации гражданского общества получили средства на проведение обучающих семинаров, внедрение законодательных инициатив, усиление организационной структуры.

Как и в Армении, в Грузии была создана грузинская национальная платформа Форума гражданского общества «Восточно-го партнёрства». В рамках приоритета поддержки прав человека в Грузии в 2019 г. особое внимание ЕС уделил защите прав детей, борьбе с насилием против женщин и обеспечению равенства и инклюзии уязвимых групп населения и меньшинств. Отдельным успехом сотрудничества с ЕС стала конституционная реформа в Грузии, в ходе которой страна постепенно должна осуществить переход к парламентской форме правления к 2024

²⁰³ Action Document for Civil Society Facility (Georgia). European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2015_c2015_7148_annual_action_programme_for_georgia_civil_society.pdf (дата обращения 25.02.2022).

г. Изменения в конституции вызвали острые разногласия между правящей партией «Грузинская мечта – демократическая Грузия», попытавшейся сохранить власть, и объединённой оппозицией. Весь 2020 г. представители ЕС и США были модераторами переговоров, однако без особого успеха. Консенсус не был достигнут, а на парламентских выборах 2020 г. «Грузинской мечте» удалось сохранить большинство голосов, несмотря на растущее общественное недовольство. Фактически вмешательство и рекомендации внешних сил оказались недостаточны, чтобы изменить внутривнутриполитическую динамику: несмотря на то что большинство грузинских политических партий сохраняют прозападную ориентацию, политический процесс воспринимается ими как игра с нулевой суммой, где проигравший может быть лишь один.

В 2021 г. процесс сближения Грузии с ЕС стал встречать всё больше препятствий. В декабре 2021 г. пресс-секретарь Европейской внешнеполитической службы раскритиковал решение грузинского парламента о пожизненном назначении судей Верховного суда. В октябре того же года посол ЕС в Грузии Карл Харцель заявил о росте негативной политической риторики, давлении на избирателей и значительном дисбалансе в пользу правящей партии в ходе выборов в органы местного самоуправления²⁰⁴. Самой большой трудностью на этом пути стало отсутствие достаточной мотивации у грузинской политической элиты: ЕС очевидно не готов предложить стране ни членство, ни альтернативы, которые бы приблизили Грузию к заветной цели.

Ситуацию в Азербайджане ЕС оценивал наиболее критично, неизменно отмечая ограничения в правах журналистов, правозащитников, гражданских и политических активистов, ограничения в Интернете. За годы сотрудничества регулярная критика со стороны европейцев по поводу преследования журналистов и представителей гражданского общества, пресечения

²⁰⁴ Delegation of the European Union to Georgia. The Ambassador of the EU in Georgia, in coordination with EU Heads of Mission, issues the following comments on 31 October 2021, after the second round of the 2021 local elections in Georgia. 31.10.2021. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/106519/ambassador-eu-georgia-coordination-eu-heads-mission-issues-following-comments-31-october-2021_en (дата обращения 25.02.2022).

политической конкуренции не прекращалась. Общая оценка политического климата в стране также была негативной. Наряду с продвижением переговоров о новом соглашении, республика оказалась на грани исключения из Совета Европы из-за отказа исполнить решение ЕСПЧ об освобождении оппозиционера Ильгара Мамедова²⁰⁵. Все обвинения против Мамедова Европейский суд признал политически мотивированными. Эта ситуация стала серьёзнейшим вызовом для ЕС, который никогда не сталкивался с подобным ранее. Брюссель в случае с Азербайджаном вынужден был искать баланс между прагматическими интересами сотрудничества, с одной стороны, и необходимостью сохранить образ нормативного актора, с другой. Отказаться полностью от повестки развития демократии, соблюдения прав человека, защиты фундаментальных прав и свобод ЕС не может, так как эти ценности институционализированы в его учредительных документах и соглашениях с соседствующими странами. Вместе с тем навязывать свои установки критично настроенному партнёру малоэффективно.

В июле 2018 г. Европейский парламент принял ряд рекомендаций по поводу Соглашения о сотрудничестве с Азербайджаном. В рекомендациях прямо говорится о том, что «всеобъемлющее соглашение о сотрудничестве не может быть подписано со страной, не уважающей основные европейские ценности»²⁰⁶. В первую очередь это означает исполнение решений Европейского суда по правам человека и освобождение политических заключённых. Руководствуясь данными предписаниями и в связи с подготовкой к заключению нового соглашения с ЕС, Азербайджан всё же вынужден был пойти на символические уступки и ослабить политическое давление на гражданских активистов и нелояльных власти политических деятелей. В 2019 г. по-

²⁰⁵ Azerbaijani Supreme Court acquits human rights defenders to execute the European Court's judgments. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/execution/-/azerbaijani-supreme-court-acquits-human-rights-defenders-to-execute-the-european-court-s-judgments> (дата обращения 25.02.2022).

²⁰⁶ Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission. European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2018-0185&language=EN> (дата обращения 25.02.2022).

сле пяти с половиной лет заключения вышел на свободу оппозиционер И. Мамедов.

Несмотря на то что одна из стран региона подписала Соглашение об ассоциации с ЕС, а две других предпочли иные форматы взаимодействия, сотрудничество ЕС и стран Южного Кавказа в сфере демократических реформ в течение всего периода взаимоотношений не предусматривало трансформацию политических режимов в качестве конкретной задачи. Наоборот, акцент был смещён на адаптацию европейских практик, их заимствование государственными институтами стран, диалог с населением через поддержку организаций гражданского общества. Такой подход продемонстрировал признание самим Евросоюзом ограниченности своего влияния в странах-партнёрах. С другой стороны, роль ЕС в качестве независимого голоса международного сообщества способствовала тому, что политические элиты стран прислушивались к заявлениям европейских политиков и старались соответствовать им в меру возможности. В некоторых случаях, в частности, в Азербайджане, это способствовало ослаблению политического давления внутри страны. Однако взаимодействие с ЕС не привело к коренному изменению внутренних политических институтов. Политическая элита стран использовала отсылку к партнёрству с ЕС как возможность собственной легитимации внутри страны. Сам ЕС, стремясь заключить со странами Южного Кавказа Соглашения об ассоциации, сместил фокус сотрудничества с содержательной части на формальный факт подписания. Вне зависимости от качеств политического режима в стране – партнёре ЕС ранжировал государства по степени их приверженности европейским ценностям. Среди стран Южного Кавказа именно Грузия взяла на себя роль ведущей страны-партнёра, что, однако, никак на данный момент не обеспечено перспективой членства в ЕС. Опыт Армении и Азербайджана указывает на то, что, даже если страны не заявляют о приверженности демократии либо частично выполняют свои обязательства по соглашениям, сотрудничество с ЕС может продолжаться на взаимовыгодных условиях. Таким образом, две указанные страны смогли сохранить многовекторность своей внешней политики, не беря на себя чрезмерный груз обязательств.

3.2. Нормативная сила ЕС и рост благосостояния граждан

Осуществление внешней политики ЕС в соседствующих странах предполагает рост благосостояния граждан в странах-партнёрах²⁰⁷. Именно в этом выражена нормативная часть торговой политики ЕС, культурных и образовательных проектов, диалога о либерализации визовых режимов. Преимущества следования европейской модели устройства экономики, общественной жизни, согласно подобному видению, должны быть очевидны в повседневной жизни населения. Речь идёт о таких мерах, как улучшение бизнес-среды, повышение доходов граждан, доступ к образованию и др., которые страны-партнёры получают, выстраивая взаимоотношения с ЕС и следуя повестке реформ в политической сфере.

Исследователи отмечают снижение внимания ЕС к принципу жёсткой политической обусловленности и переход к экспорту европейских стандартов и норм в отдельных секторах сотрудничества²⁰⁸. В отличие от стран – кандидатов на членство в ЕС, страны – участницы Политики соседства ЕС не получили незамедлительного доступа к рынку ЕС и другим выгодам интеграции: реализация тех или иных мер в различных сферах сотрудничества не гарантирует результат. Партнёрство тем не менее строится на предположении о прямой связи либерализации рынка, политической сферы и роста общего качества жизни граждан. Качество жизни – широкое определение, включающее в себя как показатели экономического благосостояния, так и информационную безопасность, доступ к медицине, легкодоступность транспортной инфраструктуры, уровень образования и экологии и др. При этом отследить прямую корреляцию между партнёрством с ЕС и ростом качества жизни проблематично: если ранее ЕС придерживался проектно-ориентированного подхода, выделяя средства отдельным инициативам, то к 2020 г. было принято решение о приоритетной поддержке существующих

²⁰⁷ The European Neighbourhood Policy. European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/170/the-european-neighbourhood-policy> (дата обращения 25.02.2022).

²⁰⁸ Болгова И.В. Актуальный этап восточной политики ЕС // Современная Европа. 2017. №7. С. 56-65.

программ реформ, проводимых самими государствами²⁰⁹. В первом случае влияние ЕС было точечным и позволяло сделать вывод об успехе отдельной организации или проекта, но не о направлении развития; во втором – успех инициатив со стороны ЕС поставлен в прямую зависимость от эффективности государственных институций и других акторов и практически полностью выведен из зоны ответственности ЕС. Таким образом, рост тех или иных показателей в странах-партнёрах лишь косвенно демонстрирует успех программ ЕС, но общие показатели экономического развития стран, включая уровень инфляции, бедности, безработицы, объём прямых иностранных инвестиций применяются в том числе самим ЕС в качестве индикатора продвижения в реформах.

В отчётах о выполнении соглашений ЕС всё же продолжает упоминать примеры отдельных успешных точечных вложений: например, создание инклюзивной пекарни в армянском городе Гюмри или переоборудование лаборатории в Ереване для мониторинга качества воды²¹⁰; создание школы «Восточного партнёрства» в Грузии²¹¹; проведение бизнес-форума ЕС – Азербайджан и принятие Бакинским международным торговым портом концепции «зелёного порта» в рамках программ Трансъевропейской транспортной сети²¹².

В академических публикациях можно встретить критику отсутствия у ЕС реальной стратегии по взаимодействию с регионом, которую заменяют разноплановые инициативы сотрудничества в тех или иных сферах²¹³. Практика реализации соответ-

²⁰⁹ Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience -an Eastern Partnership that delivers for all. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/1_en_act_part1_v6.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²¹⁰ Partnership Implementation Report on Armenia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/armenia_partnership_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²¹¹ Association Implementation Report on Georgia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²¹² Cooperation Implementation Report on Azerbaijan. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/azerbaijan_cooperation_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²¹³ Гегелашвили Н.А. Итоги Вильнюсского саммита: кавказское измерение // Восточное партнёрство до и после Вильнюса / под ред. А.А. Язьковой. М.:

ствующих проектов показывает приоритет собственных интересов внешних акторов над задачами внутренних изменений в странах-партнёрах²¹⁴. Тем самым программы содействия развитию ложатся на неподготовленную почву: национальные правительства готовы их осуществлять (каждое в разной степени), но европейские нормы и стандарты не всегда адекватны местным реалиям и не отражают конкурентные преимущества экономики каждой из стран и их стратегических и долгосрочных целей. Планы действий во многом повторяют друг друга, предлагая схожие пакеты мер каждому государству-партнёру.

М. Краликова отмечает, что импорт норм сталкивается с интересами властных элит, которые готовы предпринимать диктуемые им действия лишь частично, предпочитая имитировать реформы²¹⁵. Исследование Л. Симао подтверждает, что Армения, Грузия и Азербайджан отвечали на давление международных доноров, предпринимая реформы «на бумаге» и в ограниченной степени – в действительности²¹⁶. Проблема заключается в том, что любые изменения воспринимаются политической элитой как угроза властной иерархии. К тому же позиционирование страны как сторонницы европейских ценностей или их умеренного последователя не гарантирует действительной приверженности реформам, о чём свидетельствует исследование Л. Делкур, посвящённое Армении и Грузии²¹⁷.

На начальном этапе сотрудничества ЕС с Арменией, Грузией и Азербайджаном речь, прежде всего, шла о содействии экономическому развитию. Страны региона, пережившие серьёзные потрясения, связанные с военными действиями, распадом Советского Союза и потерей прежних промышленных связей,

ИЕ РАН, 2014. С. 73-79.

²¹⁴ Ademmer E., Delcour L., Wolczuk K. Beyond Geopolitics: Exploring the Impact of the EU and Russia in the «Contested Neighborhood» // *Eurasian Geography and Economics*. 2016. V. 57. №1. P. 1-18.

²¹⁵ Králiková M. Importing EU norms: the Case of Anti-Corruption Reform in Ukraine // *Journal of European Integration*, 2021. P. 1-16.

²¹⁶ Simão L. The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus Expanding the European Security Community. Palgrave Macmillan, 2018. 256 p.

²¹⁷ Delcour L. Armenia's and Georgia's Contrasted Positioning vis-à-vis the EU: between Vocal Centrality and Strategic Marginality // *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. V. 27. №4. P. 439-450.

нуждались в прямой помощи со стороны развитых государств. Эта повестка не исчезла с развитием сотрудничества. Наоборот, конфликт в Грузии в 2008 г., нарушение перемирия между Азербайджаном и Арменией в 2016 г. и 2020 г. наиболее остро обозначили проблемы развития территорий, пострадавших в ходе военных действий, необходимость решения вопроса беженцев, развития антикризисных инструментов и механизмов преодоления гуманитарных катастроф. Наиболее актуальна эта повестка для Армении и Грузии, где сохранялся в течение долгого периода значительный уровень бедности.

С 1991 г. по 2007 г. ЕС направил порядка 120 млн евро на программы гуманитарной помощи в Армении и внёс значимый вклад в предотвращение последствий войны в Нагорном Карабахе. В рамках программ технической помощи *TACIS* и продовольственной безопасности было выделено около 200 млн евро²¹⁸. Снижение бедности оставалось приоритетом сотрудничества многие годы вплоть до начала переговоров ЕС и Армении о подписании Соглашения об ассоциации. В плане действий 2009 г. ставилась цель снизить бедность с 26,52% до 8% в 2012 г. В рамках сотрудничества ЕС поддерживал проекты по профессионально-техническому образованию, стремясь решить проблему безработицы²¹⁹. Бедность среди сельского населения ЕС связывал с отсутствием базовой инфраструктуры, социальных услуг, инвестиций, бизнес-среды. Для преодоления указанных барьеров развития ЕС оказывал содействие правительству Армении в сфере управления государственными финансами, усилении прозрачности государственного бюджета, в сближении с нормами и практиками ЕС в сфере торговли²²⁰. Несмотря на

²¹⁸ Armenia. Country Strategy Paper 2007–2013. EDRC. URL: https://www.edrc.am/images/Partnership_Strategies/EU/enpi_country_strategy_paper_%202007_2013_eng.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²¹⁹ Continuation of vocational education and training(VET)reform and development of an employment strategy. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2009_c2009_7634_annual_action_programme_for_armenia_vet.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²²⁰ Support to the Government of Armenia for the implementation of the ENP Action Plan and preparations for the future Association Agreement. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2010_c20109242_annual_action_programme_for_armenia_multisectorbudgets

важность предпринимаемых мер, они не способствовали прорывному развитию экономики или росту инвестиций европейского бизнеса в Армению, т.к. общая макроэкономическая ситуация осталась неизменной.

Сотрудничество Грузии и ЕС в 1990-е гг. было во многом сфокусировано на экономическом восстановлении территорий, пострадавших после конфликта в Абхазии в 1992–1993 гг. Среди совместных проектов строительство инфраструктурных объектов, реновация гидроэлектростанции, больниц, электрических сетей; обеспечение продовольственной безопасности²²¹. В плане действий 2010 г. бедность населения по-прежнему указана в качестве ключевой проблемы. На тот момент уровень бедности в Грузии составлял 27,8%, проблема в особенности требовала решения в сельских областях²²². В рамках сотрудничества в 2010 г. было выделено 19 млн евро, в том числе на составление планов развития регионов, проведение обучающих семинаров для государственных служащих, улучшение механизма сбора статистических данных, создание финансового инструмента для поддержки инновационных проектов на региональном уровне.

В рамках декларируемой ЕС цели обеспечения устойчивого развития в странах-партнёрах сотрудничество с Азербайджаном было сосредоточено на сфере энергетики. Экономическая ситуация в стране выигрышно выделяла Азербайджан в ряду государств региона: доходы от экспорта нефти и газа, рост цен на энергоресурсы способствовали росту экономики, повышению социальной защищённости. В сотрудничестве с ЕС стороны ставили задачу разработки национальной энергетической стратегии по добыче, транспортировке, транзиту энергоресурсов²²³. Оче-

upport.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²²¹ Economic rehabilitation and confidence building for Abkhazia. Western Georgia. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2007_c2007_5372_annual_action_programme_for_georgia_economic_rehabilitation.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²²² Support to Regional Development Reform in Georgia. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2010_c2010_3330_annual_action_programme_for_georgia_regionaldevelopmentreform.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²²³ Energy Reform Support Programme – Azerbaijan. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2007_c2007

видно, что за этим скрывался прагматичный интерес по диверсификации поставок энергоресурсов в европейские страны, а Азербайджан, не видя существенных выгод в демонополизации энергетического сектора и заимствовании европейского опыта, неохотно шёл на сотрудничество. Таким же образом Азербайджан не продвинулся в вопросе вступления в ВТО, несмотря на выделение средств со стороны ЕС на техническую поддержку.

Проблема борьбы с бедностью и безработицей всё ещё актуальна в Грузии и Армении. Согласно данным Всемирного банка, в 2019 г. уровень бедности в первой составлял 19,5% населения²²⁴, аналогичный показатель для второй в 2018 г. – 23,5%. Вопреки внешней консультационной и финансовой помощи в обеих странах происходит отток населения. Для них в ближайшем будущем будут важны вопросы поиска точек роста экономики, включая поддержку со стороны международных доноров и ЕС. Когда почти четверть населения проживает за чертой бедности, сотрудничество с внешними акторами часто становится вынужденной необходимостью, обеспечивающей финансовые средства для развития страны. Однако объём финансовых вливаний со стороны ЕС не столь значителен, чтобы обеспечить существенный экономический рост. С другой стороны, постоянная донорская поддержка создаёт ловушки сотрудничества, когда правительства стран не пытаются выстраивать собственные экономические связи, полагаясь на диктуемый извне выбор.

В совместном сообщении Европейской комиссии и Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности от 18 марта 2020 г. указано, что торговля ЕС со странами – участницами программы «Восточное партнёрство» почти удвоилась за последнее десятилетие²²⁵. Статистика ЕС последних лет показывает отрицательный рост торговли союза с Грузией: хотя в 2019–2020 гг. импорт в Грузию из ЕС повысился на 16,5%, экспорт в ЕС снизился на 21%; в период с 2015 г. по

²²⁴ 6291_annual_action_programme_for_azerbaijan_energyreform.pdf.

²²⁴ Georgia. World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/country/georgia> (дата обращения 25.02.2022).

²²⁵ Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/1_en_act_part1_v6.pdf (дата обращения 25.02.2022).

2020 г. импорт в среднем снизился на 3,9%, а экспорт возрос на 3,3%. Совокупная доля ЕС в товарообороте страны в 2020 г. составила 22,4%²²⁶. В 2019–2020 гг. импорт в Армению из ЕС снизился на 17,1%, а экспорт в ЕС снизился на 7,7%. Совокупная доля стран – членов ЕС в товарообороте страны в 2020 г. составила 18%, России – 30,3%²²⁷. С 2015 по 2020 гг. импорт из ЕС в Азербайджан в среднем возрос на 0,1%, а экспорт в ЕС снизился на 7,9%. Доля ЕС в товарообороте Азербайджана в 2020 г. значительно выше аналогичного показателя по региону в основном за счёт экспорта нефтепродуктов – 36,3%²²⁸. Подписание странами соглашений с ЕС о сотрудничестве в торговой сфере не привело к интенсификации торговых связей, в долгосрочной перспективе оправдало себя не полностью: хотя объём торговли действительно возрос, его показатели в последние годы снижаются, а рост происходит за счёт повышения импорта.

Эта тенденция связана и с тем, что государствам-партнёрам тяжело конкурировать на европейском рынке, они не могут предложить высокотехнологическую продукцию, поэтому облегчение торговых сделок в основном работает на рост импорта продукции из ЕС, не повышая конкурентоспособности армянских, азербайджанских и грузинских производителей. Доля товарооборота с Грузией и Арменией в общей торговле Союза со странами мира практически близится к нулевому показателю, что не способствует большой заинтересованности ЕС в повышении экспорта из южнокавказских государств в европейские страны. Возможным выходом из ситуации могло бы стать развитие отношений стран-партнёров не только с самим ЕС, но и друг с другом. Так, Европейский парламент рекомендовал поддержать инициативы правительства Грузии по развитию взаимоотно-

²²⁶ European Union, Trade in goods with Georgia. Directorate-General for Trade. URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_georgia_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²²⁷ European Union, Trade in goods with Armenia. Directorate-General for Trade. URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_armenia_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²²⁸ European Union, Trade in goods with Azerbaijan. Directorate-General for Trade. URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_azerbaijan_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

шений с другими ассоциированными с ЕС государствами²²⁹.

С начала сотрудничества ЕС со странами Южного Кавказа программы были рассчитаны и на формирование потенциала в конкретных областях экономики. Одной из таких инициатив стала поддержка сельского хозяйства и развития сельских областей *ENPARD*, осуществляемая в каждой из трёх стран с 2013 г.²³⁰ Программа, в частности, ставит задачу преодоления экономических и социальных расхождений среди населения, предполагая поддержку фермерских ассоциаций, кооперативов. Согласно описанию, ожидаемым результатом инициативы могло бы стать усиление административных ресурсов местных структур власти по территориальному планированию, создание центров поддержки сельского хозяйства, проведение семинаров по ведению бизнеса среди фермерских хозяйств. Значительных сдвигов в этой области не произошло не только потому, что сам процесс осуществления программы непрозрачен и его результаты сложно проследить, но и ввиду ограниченности рынков сбыта сельскохозяйственной продукции стран. Европейский рынок не способствовал существенному повышению спроса в этой отрасли.

Часть программных инициатив ЕС в странах региона предназначалась для содействия региональному развитию. Основной её целью было формирование навыков у представителей местной власти по разработке стратегии регионального развития и её реализации. Отдельные программные инициативы ЕС в Армении, Грузии и Азербайджане были направлены на поддержку малого и среднего бизнеса. В основном они были вписаны в сотрудничество с другими донорами развития, включая Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и др. При этом к 2020 г. в каждой из стран-партнёров фокус и преследуемые цели программ были определены более точно в зависимости от оценки ЕС и национальными правительствами

²²⁹ Association agreement between the EU and Georgia. European Implementation Assessment. European Parliament. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642820/EPRS_STU\(2020\)642820_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642820/EPRS_STU(2020)642820_EN.pdf) (дата обращения 25.02.2022).

²³⁰ Enpard South. EU Neighbours. URL: <https://www.euneighbours.eu/en/south/stay-informed/projects/enpard-south-european-neighbourhood-programme-agriculture-and-rural> (дата обращения 25.02.2022).

необходимости тех или иных мер.

В 2020 г. при поддержке ЕС правительство Армении пересмотрело стратегию развития регионов к 2025 г.²³¹ и приняло рекомендованный ЕС подход, основанный на «умной специализации»²³². Его суть сводится к выявлению конкурентных сторон каждого из регионов и выстраиванию грантовой схемы на их основе. Таким образом, 345 предприятий малого и среднего бизнеса получили гранты в рамках программы. Помимо этого, ЕС совместно в Европейским банком реконструкции и развития поддержал первый в Армении частный фонд прямых инвестиций, управляемый британской компанией *Amber Capital*²³³. Фонд осуществил первую инвестицию в сектор возобновляемой энергии в 2020 г.²³⁴ В целях фонда способствовать вхождению армянских предприятий с высоким потенциалом роста в европейские производственно-технологические взаимосвязи.

Правительство Грузии, в свою очередь, при поддержке ЕС запустило пилотную программу содействия развитию в пяти регионах (Кахети, Имерети, Гурия, Рача-Лечхуми и Квемо Сванети), объявив открытый сбор проектных предложений. В результате гранты в объёме до 5 млн грузинских лари (около 1,2 млн евро) получили 11 муниципалитетов²³⁵. Таким способом ЕС поддержал осуществление стратегии по децентрализации развития, поощрив локальные инициативы.

В Азербайджане поддержка ЕС в большей степени направлена на развитие сельского хозяйства. В рамках инициативы ЕС в ленкоранском районе было выделено 13,5 млн евро произ-

²³¹ Partnership Implementation Report on Armenia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/armenia_partnership_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²³² Smart specialization. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/smart_spec/strength_innov_regions_en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²³³ EU-Armenia SME FUND. Entrepreneurial Development Bank. URL: <https://www.fmo.nl/project-detail/57994> (дата обращения 25.02.2022).

²³⁴ Partnership Implementation Report on Armenia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/armenia_partnership_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²³⁵ Association Implementation Report on Georgia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

водителям фруктов и овощей, аналогичная сумма была направлена на улучшение образовательной инфраструктуры в регионе²³⁶.

Одна из сложностей взаимодействия с ЕС – забюрократизированность процесса. Так, осуществление Соглашения о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС, подписанного Грузией в 2014 г., потребовало значительного пересмотра применяемых практик во множестве сфер, включая вопросы конкуренции на рынке, продовольственной безопасности, государственных закупок, стандартизации, оценки соответствия товаров принятым нормам, технических барьеров. Всё это привело к ситуации, когда средства ЕС вкладывались не в имплементацию соглашения, а в подготовку к ней. Так, среди запланированных мер в 2018–2020 гг. организация информационных встреч для грузинских предпринимателей по поводу участия в Европейской сети поддержки предпринимательства, пересмотр методологии составления торговой статистики, работа с Национальным статистическим управлением Грузии, усиление участия грузинского бизнеса на торговых ярмарках в странах – членах ЕС, повышение информированности о возможностях выхода на европейский рынок в рамках сотрудничества с ЕС, подготовка и адаптация технических правил, пересмотр законодательства в сфере стандартизации, таможенного обложения и др.²³⁷ Фактически Грузия получила доступ к европейскому рынку, но вместе с ним – зарегулированность экономической сферы, бюрократизацию всех технических и торговых процессов в условиях слабой осведомлённости и конкурентоспособности локальных акторов. Общая система преференций *GSP+* при этом не обеспечила значительных тарифных послаблений для основных экспортных категорий Грузии: минеральной продукции и вина²³⁸.

²³⁶ Cooperation Implementation Report on Azerbaijan. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/azerbaijan_cooperation_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²³⁷ DCFTA Implementation National Action for 2018–2020. DCFTA. URL: <http://www.dcfta.gov.ge/public/filemanager/implimentation/2018-2020%20DCFTA%20AP.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

²³⁸ Rinnert D. The Eastern Partnership in Georgia. Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus? Stiftung Wissenschaft und Politik. Working Paper. 2011. №1. 25 p.

Диалог о либерализации визового режима – ещё один значимый компонент переговоров ЕС со странами региона. Наиболее продвинулась в этом отношении Грузия: с марта 2017 г. граждане страны получили возможность ездить в государства ЕС без визы на срок до 90 дней. Дальнейшее обсуждение возможности продвижения в этом вопросе натолкнулось на заявления стран – членов ЕС о превышении гражданами Грузии срока пребывания в ЕС с целью получения убежища. В январе 2018 г. Грузия заняла шестое место по количеству заявок на предоставление убежища в ЕС (в общей сложности от граждан страны поступило более 1859 заявок). Пик пришёлся на середину 2017 г.²³⁹ Вместе с тем статистика депортаций грузинских граждан из других стран, включая Турцию и Израиль, сопоставима или превышает статистику депортаций из Германии и Франции, лидирующих по этому показателю среди европейских стран. Например, в 2018 г. из Турции было депортировано 1788 граждан Грузии, из Франции – 273, из Германии – 531, из Израйля – 813²⁴⁰. Однако в случае ЕС вопрос возвращения грузинских граждан значительно более политизирован, т.к. служит условием продвижения страны в визовом диалоге. В отчёте об имплементации ассоциации с ЕС 2020 г. указано, что Грузия выполняет все условия либерализации визового режима, а также приняла отдельный закон о правилах и процедурах выезда и въезда в Грузию для грузинских граждан²⁴¹.

Соглашение об упрощении выдачи виз между Арменией и ЕС было подписано в 2013 г.²⁴² В нём стороны подтверждают стремление к безвизовому режиму краткосрочных поездок в

²³⁹ Bulletin Quotidien Europe. №11977. Agence Europe. URL: <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/detail/11977> (дата обращения 25.02.2022).

²⁴⁰ 2019 Migration Profile of Georgia. State Commission on Migration Issues. URL: https://migration.commission.ge/files/mp19_eng_web3.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁴¹ Association Implementation Report on Georgia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁴² Agreement between the European Union and the Republic of Armenia on the facilitation of the issuance of visas. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22013A1031%2801%29> (дата обращения 25.02.2022).

должное время. Граждане ЕС получили возможность безвизового въезда в Армению на срок до 90 дней, процесс получения визы для граждан Армении в ЕС был упрощён. Несмотря на это, среди населения растёт непонимание сущности предлагаемых ЕС мер: посол ЕС в Армении Андреа Викторин в 2019 г. выступила с заявлением, что либерализация визового режима не означает свободного доступа на рынок труда ЕС для граждан Армении, а лишь предполагает возможность безвизового въезда на срок до 90 дней²⁴³. Вместе с тем в отчёте об имплементации Европейской комиссии от 2020 г. указано продвижение в процессе реадмиссии: так, процент вернувшихся повысился с 21,3% в 2014 г. до 47,16% в 2018 г.²⁴⁴, сократились случаи отказа в визе, а процент выдачи многократных виз достиг 31,7% в 2018 г. В целом показатели свидетельствуют о стабильном улучшении ситуации в вопросе либерализации визового режима.

Соглашение об упрощении выдачи виз между ЕС и Азербайджаном действует с 2014 г.²⁴⁵ В преамбуле документа подчёркнут факт начала переговоров о подписании Соглашения об ассоциации Азербайджана и ЕС, а в качестве основания начала диалога о либерализации визового режима указана декларация саммита «Восточного партнёрства» 2009 г. Политическое руководство страны использует отсылку к визовому диалогу как условную отметку о достижении Азербайджаном определённых успехов в сотрудничестве (среди них, например, завершение строительства Южного газового коридора)²⁴⁶. Связано это с тем, что визовая либерализация – один из наиболее ощутимых для населения стимулов к сотрудничеству с ЕС, поэтому власти госу-

²⁴³ EU Ambassador in Armenia: Visa Liberalization Does Not Mean Permission to Work in EU. Schengen Visa. URL: <https://www.schengenvisa.info.com/news/eu-ambassador-in-armenia-visa-liberalization-does-not-mean-work-in-eu/> (дата обращения 25.02.2022).

²⁴⁴ Partnership Implementation Report on Armenia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/armenia_partnership_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁴⁵ Agreement between the European Union and the Republic of Azerbaijan on the facilitation of the issuance of visas. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0430%2802%29>.

²⁴⁶ Possible Progress on Visa Liberalization for Azerbaijan with the EU. Caspian Policy Center. URL: <https://www.caspianpolicy.org/possible-progress-on-visa-liberalization-for-azerbaijan-with-the-eu/> (дата обращения 25.02.2022).

дарств считают необходимым заполучить это предложение. Однако, даже учитывая ограничения, связанные с невозможностью доступа к рынку труда ЕС граждан из стран – участниц программы «Восточное партнёрство», прогресс в этом вопросе труднодостижим из-за инертности европейских институтов и отсутствия консенсуса по этому поводу в самих странах ЕС. При этом отчёт об имплементации, подготовленный Европейской комиссией и Высоким представителем по внешней политике и политике безопасности, отмечает определённый прогресс диалога с Азербайджаном по поводу либерализации визового режима: процент отказов в визе сократился с 13,1% в 2017 г. до 10,5% в 2018 г., процент многократных виз достиг 40,4% в 2018 г.²⁴⁷

К 2020 г. фокус программ ЕС сместился на получение гражданами стран-партнёров конкретных результатов в ходе проводимых совместно с ЕС инициатив. Так, к 2020 г. программа «Восточное партнёрство» должна была принести ощутимые выгоды населению стран-участниц: в программных документах были выделены 20 пунктов, напрямую относящихся к улучшению качества жизни в государствах-партнёрах. Среди них: поддержка малого и среднего бизнеса, включая займы, дешёвый доступ в Интернет в особенности в сельских областях, интенсификация торговых связей с ЕС; усиление надлежащего правления, что преимущественно выразилось в поддержке организаций гражданского общества; улучшение транспортной инфраструктуры; усиление контактов между людьми, включая поддержку молодёжных и образовательных программ²⁴⁸.

Одной из наиболее успешных сфер взаимодействия Грузии с ЕС остаётся образование. Грузия входит в число 10 ведущих партнёров программы *Erasmus+*: в стране осуществляются 7 проектов по усилению потенциала высшего образования, 11 проектов «Программы Жана Моне», 28 совместных магистерских программ с европейскими университетами. В 2020 г. по про-

²⁴⁷ Cooperation Implementation Report on Azerbaijan. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/azerbaijan_cooperation_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁴⁸ Deliverables for 2020: Bringing tangible results for citizens. EEAS. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20_deliverables_for_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

грамме мобильности было выделено 1193 стипендий студентам и 1965 – сотрудникам ВУЗов²⁴⁹. В Армении в 2019 г. было выделено 13 стипендий студентам по совместным магистерским программам в рамках *Erasmus Mundus*, в 2020 г. их число достигло 10 человек. В программу также вовлечены более 1400 школьных учителей²⁵⁰. Помимо программы *Erasmus Mundus*, ЕС поддерживает Центр креативных технологий «Тумо», в котором обучаются дети от 12 до 18 лет, в основном специализирующиеся на дизайне и технологиях. В Азербайджане при поддержке ЕС действуют 6 проектов, направленных на улучшение системы высшего образования, в них участвуют 24 университета. Шемахинская астрофизическая обсерватория участвует в программе обмена *RISE*, некоторые проекты финансируются в рамках программы *Horizon 2020*²⁵¹.

Одним из основных каналов коммуникации с гражданами соседствующих стран для ЕС стал Форум гражданского общества «Восточного партнёрства», объединивший на межправительственном уровне организации гражданского общества стран – участниц программы. Форум, выступая наблюдателем и выражая интересы граждан стран, имеет право и возможность высказываться с критикой предлагаемых мер. Так, в 2020 г. в рамках Форума был выпущен аналитический материал, посвящённый поставленным в рамках программы «Восточное партнёрство» целям²⁵². В нём авторы отметили ключевое предусловие успешной реализации программ ЕС в странах-партнёрах – приверженность правительств к осуществлению реформ. Именно на основе этого критерия ЕС оценивает перспективы партнёрства и размер финансовой помощи. Согласно документу, такой под-

²⁴⁹ Association Implementation Report on Georgia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁵⁰ Partnership Implementation Report on Armenia. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/armenia_partnership_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁵¹ Cooperation Implementation Report on Azerbaijan. European Commission. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/azerbaijan_cooperation_implementation_report_2020.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁵² 2020 Deliverables Put to Work. EAP CSF. URL: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/2020-Deliverables-Put-to-Work-1.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

ход селективен и лишает страны с политической элитой, не приверженной к повестке реформаторства, возможности участия и получения выгод от взаимодействия с европейскими партнёрами. Привязка к продвижению по шкале успешности политических реформ привела к тому, что правительствам стран проще создать иллюзию деятельности в надежде достичь собственные интересы. Развитие альтернативных форм кооперации, помимо Соглашения об ассоциации, отчасти призвано принять во внимание взаимосвязь мотивации стран к партнёрству с множеством различных факторов. Среди них не только политическая воля, но и геополитическая ситуация, зависимость от третьих игроков, вероятность вооружённых конфликтов²⁵³.

18 марта 2020 г. Комиссия ЕС опубликовала документ «Восточное партнёрство после 2020. Укрепляя устойчивость – Восточное партнёрство, результативное для всех»²⁵⁴. Публикация основывается на масштабных публичных консультациях в странах – членах ЕС и странах-партнёрах, инициированных в мае 2019 г. по поводу будущего программы. В ней Комиссия акцентирует внимание на необходимости особых подходов к каждой из стран, смещая фокус с использования единообразных форматов для всех на двустороннее сотрудничество с каждым из государств. С каждым партнёром ЕС определил приоритеты сотрудничества, были приняты рамочные соглашения о предоставлении финансирования.

С этого момента ЕС стал уделять большее внимание конкретным уязвимым социальным группам, получающим поддержку в рамках сотрудничества. Например, одним из основных элементов партнёрства ЕС и Армении в 2019 г. стала инициатива по наращиванию потенциала местных акторов развития *LEAD*²⁵⁵. ЕС уточнял, что формирование местных сообществ обяза-

²⁵³ Frear M., Maniokas K., Jonavičius L., Tabarta I. Report on Complementary and Alternative Modes of Engagement with the Eastern Partnership countries // EU-STRAT Report series, 2018. №5. 30 p.

²⁵⁴ Eastern Partnership policy beyond 2020. EEAS. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_act_part1_v6.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁵⁵ Action Document for Local Empowerment of Actors for Development (LEAD). European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/annexes/c_2019_8734_f1_annex_en_v3_p1_1054440.pdf (дата обращения 25.02.2022).

тельно привязано к собственно административным границам. В программе сделан акцент на равноценное вовлечение различных социальных групп, включая женщин и пожилых. Поддержка локальных инициатив осуществлялась посредством микрофинансирования, создания местных фондов развития и др. Реализация программы предполагала сотрудничество с Национальным центром развития малого и среднего бизнеса Республики Армении. Большая часть финансовых средств была направлена на содействие развитию наиболее бедных областей на севере страны: Лори, Тавуш и Ширак. Финансирование предоставлялось Армении в рамках Единой схемы поддержки 2017–2020. Ключевые компоненты программы на этот период – региональное развитие в рамках инициативы *EU4Region*; обеспечение участия граждан в рамках программы *EU4Citizens*, включающей, например, открытие детских садов и образовательных учреждений в сельских местностях; поддержка малого бизнеса в рамках инициативы *EU4Business*; защита окружающей среды в рамках *EU4Environment* и др. В целом все перечисленные проекты не были направлены на создание новых институциональных структур, но дополнили существующие государственные программы развития, в особенности подчёркивая необходимость поддержки уязвимых групп населения и наименее развитых территорий.

Статистика проведения программы *EU4Business* показывает существенный отрыв Грузии от остальных стран программы «Восточное партнёрство», включая Армению и Азербайджан: в 2020 г. Грузия получила 143 млн евро на двусторонние проекты между ней и ЕС и 157,89 в рамках региональных инициатив ЕС, Армения – 58,38 и 41,26 млн евро соответственно, Азербайджан – 27,76 и 28,3 млн евро²⁵⁶. Согласно отчёту, объём предоставленных средств отражает не только приоритеты национальных правительств и ЕС, но и «скорость освоения» средств. Очевидно, что грузинская сторона наиболее активна в реализации проектов программы, что не наблюдается в случае Армении и Азербайджана.

Масштаб поддерживаемых ЕС программ и инициатив в

²⁵⁶ Annual Report 2020. *EU4Business*. URL: <https://eu4business.eu/uploads/21/02/25/4c15bfa2ead5d631dfd4cd19016c9ce4.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

странах региона беспрецедентен: ЕС предлагает южнокавказским государствам обширный спектр направлений сотрудничества. Евросоюз поддерживает как точечные проекты, так и более масштабные государственные программы реформ. У стран-партнёров также есть право высказать пожелания по определению приоритетных сфер сотрудничества, что представляет возможность дополнительного финансирования как для государственных органов, так и местных акторов. Даже в случае Азербайджана, когда страна-партнёр критично относится к взаимодействию с ЕС, взаимодействие в сферах, выходящих за рамки исключительно политического диалога, представляет собой значимую сферу сотрудничества.

Тем не менее можно наблюдать, что существенного скачка в развитии экономик стран не происходит, что относится и к ситуации в Грузии. Это связано с большим объёмом регулирующих торговую деятельность правовых документов, технических стандартов и регламентов, адаптация которых потребовала длительного периода времени. Более того, государственные институты стран и местные акторы оказались не осведомлены о том, каким образом могут быть получены выгоды от участия в различных проектах, поддерживаемых ЕС. Соглашаясь на ассоциацию с ЕС, политическое руководство Грузии взяло на себя ответственность за обеспечение крайне бюрократизированного процесса перехода к новым практикам государственного регулирования во множестве сфер, что отличает грузинский сценарий от развития отношений ЕС с Арменией и Азербайджаном. Важной оговоркой служит и то, что Грузия приняла эти обязательства в условиях неопределённости выгод сотрудничества: ассоциация с ЕС, с одной стороны, открыла новые возможности сотрудничества с ЕС, а с другой – не дала гарантий быстрого роста благосостояния грузинских граждан. В отсутствие явной экономической составляющей мотивацию стран к партнёрству определяли политические факторы, включая ожидание гарантий безопасности от ЕС в случае Грузии и продолжение стратегического партнёрства с Россией в случае Армении.

Стоит отметить, что ЕС сыграл значимую роль в восстановлении территорий, пострадавших во время военных действий,

предоставлении прямой финансовой помощи правительствам стран, а также в поддержке уязвимых категорий граждан и наименее развитых районов. Эта повестка более актуальна для Армении и Грузии, где сохраняются проблемы бедности, безработицы, расхождения в развитии городских и сельских местностей. В меньшей степени программы содействия развитию различных сфер экономики актуальны для Азербайджана. Однако страна заинтересована в получении ощутимых результатов сотрудничества, одним из которых могла бы являться либерализация визового режима. Пока значимого прогресса в этой сфере не происходит из-за роста опасений внутри самого ЕС и отсутствия консенсуса по поводу предоставления гражданам стран-соседей возможности беспрепятственного въезда на территорию ЕС.

По многим инициативам замечен отрыв Грузии от Армении и Азербайджана по объёму получаемых от ЕС средств и по количеству участников программ. Наименее вовлечённым оказался Азербайджан, не проявляющий активного участия, однако и не нуждающийся во внешнем финансировании в той мере, в которой это актуально для Армении и Грузии.

3.3. Фактор нормативной силы в сфере региональной безопасности

В Стратегии безопасности ЕС 2003 г. Южный Кавказ обозначен в качестве региона, имеющего важное значение для безопасности Евросоюза, отмечена необходимость последовательных усилий в решении существующих конфликтов и выстраивании взаимодействия со всеми региональными акторами²⁵⁷. В 2008 г. Европейская комиссия следующим образом сформулировала цели программы «Восточное партнёрство»: «“Восточное партнёрство” должно передать политическое сообщение о солидарности ЕС, включая ощутимую поддержку демократических и рыночно-ориентированных реформ, консолидации государственности и территориальной целостности. Это должно служить стабильности, безопасности и процветанию ЕС, его партнёров

²⁵⁷ European Security Strategy – A secure Europe in a better world. European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/#> (дата обращения 25.02.2022).

и всего континента»²⁵⁸. В академической литературе практически сразу же появились критические замечания, касающиеся недостаточности одной политической воли для становления ЕС в качестве актора в сфере безопасности и нехватки административных ресурсов для реализации этой цели²⁵⁹; существенных ограничениях ЕС в насаждении европейской экономической и политической модели на глобальной арене, где европейские ценности далеко не всегда эксклюзивны и неоспоримы²⁶⁰.

Вместе с тем региональная стабильность и мирное разрешение конфликтов – важная часть соглашений ЕС со странами региона. В Соглашении о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве между Арменией и ЕС указано, что стороны берут на себя обязательство вкладывать усилия в улучшение условий регионального сотрудничества, поддерживая идею открытых границ и приграничного партнёрства, способствуя добрососедским отношениям и демократическому развитию, таким образом обеспечивая стабильность и безопасность в регионе²⁶¹. Отдельные статьи Соглашения об ассоциации Грузии и ЕС также посвящены региональной стабильности и мирному разрешению конфликтов²⁶². Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве ЕС с Азербайджаном подчёркивает приверженность сторон к мирному решению территориальных споров²⁶³. Следует предположить,

²⁵⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF> (дата обращения 25.02.2022).

²⁵⁹ Rieker P. The EU – A Capable Security Actor? Developing Administrative Capabilities // *Journal of European Integration*. 2009. V. 31. №6. P. 703-719.

²⁶⁰ Zielonka I. Europe as a Global Actor: Empire by Example? // *International Affairs*. 2008. Vol. 84. №3. P. 471-484.

²⁶¹ Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. European Commission, 2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0037> (дата обращения 25.02.2022).

²⁶² Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union, 13.08.2014. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)) (дата обращения 25.02.2022).

²⁶³ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the ot-

что власти всех трёх стран, вступая в военное противостояние, должны осознавать возможные последствия применения силы в достижении внешнеполитических целей для дальнейшего развития сотрудничества с ЕС. Несмотря на высокую степень милитаризации региона, ЕС, как правило, ограничивается заявлениями и призывами к миру в случае военных столкновений или агрессивных высказываний представителей государств региона. В Армении, Грузии и Азербайджане сама идея становления государственности напрямую связана с территориальными претензиями каждого из них, а националистические настроения находят широкую поддержку масс, оправдывая военное вмешательство.

С момента обретения независимости страны региона прошли сквозь череду конфликтов, на долгое время закрепивших военную безопасность в качестве ключевого приоритета любой политической элиты, оказывающейся у власти. Речь идёт о непризнанных республиках: Нагорном Карабахе, Абхазии и Южной Осетии. Проблема этих территориальных споров заключается не только в возможности возобновления военных действий, но и в создании вакуума безопасности, в которых вопросы обеспечения последней выпадают из области контроля правительств стран ввиду того, что они контролируются со стороны непризнанных политических сил²⁶⁴. Государства с «проблемной» суверенностью обладают устойчивой политической средой, собственной легитимностью и властными институтами, формирующими особую идентичность²⁶⁵.

Обязанность претворения в жизнь политики ЕС по отношению к конфликтным территориям, основанной на вовлечении без признания была возложена на Специального представителя ЕС на Южном Кавказе в 2006–2011 гг. Питера Семнеби, известного своим высказыванием о том, что европейская идентич-

her part. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A21999A0917%2801%29> (дата обращения 25.02.2022).

²⁶⁴ German T.C. Visibly Invisible: EU Engagement in Conflict Resolution in the South Caucasus // *European Security*. 2007. V. 16. №3-4. P. 357-374.

²⁶⁵ Маркедонов С., Окунев И. Целостность и самоопределение государств в мире проблемной суверенности // *Quaestio Rossica*. 2020. Vol. 8. №4. P. 1422-1436.

ность может объединить Южный Кавказ. Несмотря на практику публикации материалов, разъясняющих подходы ЕС к сотрудничеству со странами, в случае принципа «вовлечения без признания» этого сделано не было во избежание лишней полемики в Грузии, Абхазии, Южной Осетии и самом ЕС²⁶⁶. Таким образом, судить об эффективности данной политики можно только по конкретным действиям ЕС. Проблематичным является и то, что непризнание и вовлечение по сути противоречат друг другу: как правило, основное государство-партнёр воспринимает практику вовлечения как косвенное признание самостоятельной роли де-факто государства. Помимо этого, политика вовлечения никак не касается гарантий безопасности населения конфликтной территории: в условиях ожесточённой риторики политических элит любые практики вовлечения, предоставления экономических и иных выгод воспринимаются с опаской.

Понимание безопасности для ЕС связано с нерушимостью принципов международного права, приоритетом дипломатических методов решения разногласий между странами, включая принцип территориальной целостности и суверенности государств. Однако существование непризнанных государств, в каждом из которых сложился свой политический уклад и развились свои политические институты, в этом отношении стало вызовом для европейских политиков. Поскольку ЕС не признал ни одно из них в качестве потенциальных акторов диалога, все эти территории оказались вне проектов, инициированных в рамках Европейской программы соседства и программы «Восточное партнёрство». Условием расширения выгод от интеграции на конфликтные территории мог бы стать отказ политических лидеров де-факто государств от претензий на независимый статус. Однако даже в тех случаях, когда правительства государств пытаются самостоятельно и при поощрении ЕС предоставить населению конфликтных территорий определённые социальные выгоды, вопросы, лежащие в основе конфликта, остаются нерешёнными. Примером может служить инициированная грузин-

²⁶⁶ Coppieters B. Engagement without recognition. In: Visoka G., Doyle J., Newman E. (eds.). *Routledge Handbook of State Recognition*. London: Routledge, 2019. P. 241-255.

ским правительством программа «Шаг к лучшему будущему», раскритикованная властями Абхазии как попытка продемонстрировать мировому сообществу подобие дружелюбия²⁶⁷. Таким же образом встаёт вопрос о защищённости этнического армянского населения в рамках азербайджанского государства в случае присоединения Нагорного Карабаха к Азербайджану. Так, военные действия 2020 г. премьер-министром Армении были расценены как результат многолетней пропаганды и армянофобии²⁶⁸. Страны региона нуждаются в дипломатическом посредничестве, развитии механизмов защиты населения спорных территорий, превентивных и работающих форматах налаживания диалога. Программы, направленные на улучшение благосостояния граждан спорных территорий, вызывают отторжение со стороны политического руководства этих образований и рассматриваются как инструмент манипуляции. Вместе с тем именно программы развития – основной инструмент ЕС, призванный служить мотивирующим фактором к мирному разрешению конфликтов.

Политика вовлечения без признания в Абхазии и Южной Осетии столкнулась с жёсткой позицией грузинских властей, принявших закон об оккупированных территориях²⁶⁹. Закон включает положения, касающиеся ограничений свободы передвижения, экономических сделок, денежных переводов, предпринимательства²⁷⁰. Все эти виды деятельности должны подчиняться грузинскому закону. Это в значительной степени способствовало росту недоверия населения конфликтных территорий к

²⁶⁷ Комментарий Даура Кове о новой мирной инициативе правительства Грузии «Шаг к лучшему будущему». Министерство иностранных дел Республики Абхазия. URL: http://mfaapsny.org/ru/allnews/news/statements_speeches/kommentariy-daura-kove-o-novoy-mirnoy-initsiative-pravitelstva-gruzii-shag-k-luchshemu-budushchemu/ (дата обращения 25.02.2022).

²⁶⁸ Интервью премьер-министра Пашиняна агентству «France24». Премьер-министр Республики Армения. URL: <https://www.primeminister.am/ru/interviews-and-press-conferences/item/2020/10/04/Nikol-Pashinyan-interview-France24/> (дата обращения 25.02.2022).

²⁶⁹ Fisher S. The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia URL: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/NREP_report.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁷⁰ Закон Грузии об оккупированных территориях. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/19132/6/ru/pdf> (дата обращения 25.02.2022).

грузинским властям и не привело к диалогу между политическими лидерами Абхазии и Южной Осетии и Тбилиси. В конечном итоге ЕС не смог выступить посредником диалога, в которой могли бы быть найдены какие-либо компромиссы, потому что стороны однозначно обозначили друг друга как враждебные.

Несмотря на декларирование ЕС взаимосвязи демократии и рыночных реформ, на деле преобразования, отмечаемые ЕС как демократические, и становление государственности в странах Южного Кавказа нередко сопровождалось ростом внешнеполитической нестабильности. Грузинский пример, когда к власти пришёл лидер, объявивший европейский вектор интеграции приоритетным, показал, что выбор демократического пути развития в политической риторике Михаила Саакашвили фактически всегда рассматривался в контексте роста дестабилизации в регионе и конкуренции между глобальными акторами: ЕС и Россией. На заседаниях Европейского парламента заявления об агрессии со стороны России в отношении Грузии находили абсолютную поддержку со стороны европейских политиков²⁷¹. Несмотря на признание каждой из сторон необходимости мирных переговоров, тенденция к фрагментации сохранилась, завершившись вооружённым конфликтом в 2008 г. между военными силами Грузии, с одной стороны и Абхазии, Южной Осетии и Российской Федерации, с другой. Конфликт имел не только локальные последствия, вызвав гуманитарный кризис в самой Грузии и повлияв на ожидания грузинских властей по поводу возможного вступления страны в НАТО, но и глобальные, послужив ещё большей поляризации отношений между Россией и ЕС, США и НАТО.

За переходом Армении к парламентской форме правления в ходе смены власти в 2018 г. и «бархатной революции» не последовало нормализации взаимоотношений с Азербайджаном: в 2020 г. нагорнокарабахский конфликт перешёл в военную стадию, приведя к значительным потерям с обеих сторон. Хотя стабильность, безопасность и демократия декларируются ЕС в ка-

²⁷¹ Mikheil Saakashvili: «Georgia is an ancient European nation». European Parliament. URL: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20061113IPR12538&language=SL> (дата обращения 25.02.2022).

честве целей Политики соседства ЕС, исследователи также подчёркивают его не столь явно обозначенную задачу: первостепенным приоритетом внешней политики ЕС служит легитимация институтов ЕС в пределах самого Союза²⁷². Как следствие, ЕС не заинтересован в коренном изменении ситуации в конфликтах между странами, лишь декларируя торжество европейской модели в тех случаях, когда во внешнеполитических отношениях стран сохраняется относительная стабильность и они продолжают сотрудничество с ЕС. В реальности же конфликтный потенциал между Арменией и Азербайджаном постоянно нарастал, а переход сторон к военному противостоянию не нашёл никакого значимого ответа со стороны европейских партнёров.

Отчасти причина этого кроется в ограниченности внешнеполитических инструментов ЕС: не имея собственной армии, Союз может играть роль посредника в переговорах между странами, выполнять мониторинговую функцию, поддерживать программы развития и восстановления территорий после военных действий. Несмотря на практически отсутствующий механизм имплементации внешнеполитических решений европейских институтов, касающихся региона, ЕС использовал мирное решение конфликтов в качестве одного из предусловий развития взаимодействия со странами, предполагая, что выгоды от партнёрства могут побудить Армению, Грузию и Азербайджан поддерживать региональную стабильность и препятствовать возникновению военных столкновений. Этого не происходило, т.к. требование было декларативным и не подразумевало подкрепления какими-либо политическими действиями. В большинстве случаев ЕС лишь выполнял функцию независимого арбитра, выражая ту или иную позицию относительно внешнеполитической стратегии правительств государств.

Таким образом, ЕС не предлагал собственных моделей для нормализации отношений между странами, но полагался на уже существующие международные институты, работающие в кон-

²⁷² Cianciara A.K. Stability, Security, Democracy: Explaining Shifts in the Narrative of the European Neighbourhood Policy // *Journal of European Integration*. 2016. V. 39. №1. P. 49-62.

фликтных зонах. В случае нагорнокарабахского конфликта таким институтом с момента перемирия между Арменией и Азербайджаном в 1994 г. являлась Минская группа ОБСЕ, в Южной Осетии мандат на урегулирование конфликта в 1992 г. получила ОБСЕ, в Абхазии с 1994 г. таким международным посредником была ООН. После кризиса августа 2008 г. в Грузии и вовлечения в процесс урегулирования президента Франции Николя Саркози, ЕС, наравне с ООН и ОБСЕ, стал непосредственным участником Женевских дискуссий; была создана миссия наблюдателей Европейского союза в Грузии.

Несмотря на вовлечение международных акторов в урегулирование конфликтов, для политической элиты стран Южного Кавказа решение территориальных споров означало прежде всего определение статуса конфликтных территорий и восстановление суверенитета, но не воздержание от военного наступления. Это существенно отличало позиции властей стран от позиций международных наблюдателей, скорее, видящих результатом переговоров сохранение статус-кво и региональной стабильности. Хотя ЕС в официальных документах всегда подчёркивал принцип территориальной целостности как ключевой, его трактовка европейскими политиками не была однозначной и предполагала различные интерпретации. С этим, например, связаны призывы азербайджанской стороны к международному сообществу оказать политическое давление на Армению и дать понять армянской стороне, что Нагорный Карабах не может быть ни частью Армении, ни независимым государством²⁷³. С другой стороны, прямолинейная интерпретация некоторыми европейскими официальными лицами принципа территориальной целостности государств также противоречила основам мирного урегулирования, в рамках которого статус территорий стороны должны были определить в ходе переговоров. Как результат, представители сторон нагорнокарабахского конфликта выражали недоумение и непонимание европейской позиции. В июне 2020 г. между европарламентами и парламентом Республи-

²⁷³ Münchner Sicherheitskonferenz 2020, München. Security Conference. URL: <https://securityconference.org/mediathek/asset/conversation-an-update-on-nagorno-karabakh-20200215-1830/> (дата обращения 25.02.2022).

ки Армении разразился скандал. Сопредседатель Комитета парламентского партнёрства ЕС – Армения Марина Кальюранд, постоянный докладчик по Армении Траян Бэеску и постоянный докладчик по Азербайджану Зеляна Зовко выступили с заявлением, в котором Нагорный Карабах обозначен как оккупированная Арменией территория и содержится призыв к мирному разрешению конфликта в рамках признанных международным сообществом границ Азербайджана. Армянский парламент выступил с осуждением, заявив, что подобные высказывания противоречат принципам Минской группы ОБСЕ и дискредитируют процесс мирного урегулирования²⁷⁴. Несогласованность и непоследовательность заявлений со стороны отдельных европейских политиков и европейских институтов послужили препятствием к выстраиванию доверия между странами и ЕС в наиболее острых внешнеполитических вопросах.

Важным фактором нарастания конфликтного потенциала в регионе стало невключение со стороны ЕС России в программу «Восточное партнёрство». В РФ программа была однозначно воспринята как выведение стран-партнёров из-под влияния России²⁷⁵. Не будучи активным участником инициатив ЕС в регионе, Россия тем не менее всегда играла важную роль в ключевых вопросах безопасности Южного Кавказа. В первую очередь как сопредседатель Минской группы ОБСЕ Россия вносит значимый вклад в урегулирование нагорнокарабахского конфликта. Россия – стратегический партнёр Грузии, Армении и Азербайджана в экономической и политической сферах. С 2008 г. присутствие России в регионе, признание ею Абхазии и Южной Осетии в качестве независимых республик стало для ЕС поводом к прочерчиванию ещё одной разделительной линии. В подходах России и ЕС к соседствующим странам появилось противоречие, которое нарушило существовавшую ранее правовую осно-

²⁷⁴ Заявление членов Комитета парламентского партнёрства Армения – ЕС в связи с заявлением трёх членов Европарламента. Парламент Республики Армения. URL: http://www.parliament.am/news.php?do=view&cat_id=2&day=12&month=06&year=2020&NewsID=13083&lang=rus (дата обращения 25.02.2022).

²⁷⁵ «Восточное партнёрство»: проблемы реализации и возможные последствия. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f243fdc22b87385.pdf> (дата обращения 25.02.2022).

ву регулирования конфликтов: в то время как РФ признала право на самоопределение Абхазии и Южной Осетии, ЕС поддерживал политику грузинского правительства по непризнанию сепаратистских республик. ЕС способствовал правовому оформлению произошедших событий как оккупации Российской Федерацией территории Грузии, приняв непосредственное участие в разработке грузинским правительством государственной стратегии в отношении оккупированных территорий²⁷⁶. Тем самым грузино-абхазский и грузино-осетинский конфликты в международной повестке были переведены в плоскость грузино-российских отношений, что поставило власти непризнанных республик в ситуацию выбора между независимостью, гарантируемой военным присутствием России, и отказом от претензий на автономию в обмен на социальные выгоды, обещанные населению со стороны грузинского правительства. При этом ЕС впоследствии поддерживал стремление грузинского правительства снизить напряжённость в отношениях с Россией, выступая с соответствующими заявлениями²⁷⁷. При понимании важности мирных взаимоотношений между странами, сообщения, исходящие от европейских институтов, противоречили друг другу: с одной стороны, ЕС рассматривал Россию как нарушителя установленного правового порядка в регионе, с другой – возлагал ответственность на Грузию по налаживанию добрососедских отношений.

Фактическое вычёркивание вопроса безопасности из повестки дня программы «Восточное партнёрство» минимизировало влияние ЕС на сферу внешнеполитических взаимоотношений стран. Такое решение не дало ответа на рост конфронтации между Россией и ЕС, вернув страны Южного Кавказа в «игру без правил» и спровоцировав внешнеполитическую неустойчивость²⁷⁸. Украинский кризис ухудшил ситуацию и повысил обес-

²⁷⁶ Шаишмелашвили Г. Роль Евросоюза в трансформации грузино-абхазского конфликта // Грузия-Россия: две перспективы по вопросам политики, безопасности и экономики. Сб. статей. Caucasian House, 2014. С. 48-51.

²⁷⁷ Хаиндрава И.Л. Асимметрия (к вопросу о грузинско-российских взаимоотношениях). Российско-грузинские отношения: в поисках новых путей развития. Российский совет по международным делам, 2014. С. 6-29.

²⁷⁸ Новикова Г. Южный Кавказ между Россией и Западом: насколько прагма-

покоенность среди политических элит стран Южного Кавказа по поводу того, в какой степени они могли бы рассчитывать на Запад в качестве гаранта безопасности²⁷⁹.

В то время как Брюссель рассматривал демократические преобразования в качестве индикатора долговременного мира и стабильности у своих границ, с российской позиции эти изменения виделись, скорее, как вмешательство стран Запада в пространство стран СНГ, естественно воспринимаемое Россией как стратегически значимое партнёрство. В академической литературе обозначенные явления отмечались не просто как соперничество России и ЕС, а цивилизационный разлом, связанный с различным пониманием суверенности и демократии, используемых обеими акторами в геополитических целях²⁸⁰. Южный Кавказ стал рассматриваться как площадка столкновения интересов России и НАТО, в особенности после заявлений грузинских властей о стремлении к членству в Североатлантическом альянсе после 2008 г.²⁸¹ Одновременно с этим в регионе появились и другие игроки, среди них: Китай, развивающий экономические отношения с каждой из стран, а также Турция²⁸². Вследствие транспортировки энергоресурсов через территорию Грузии и Турции в европейские страны, стратегически значимые отношения Анкары, Тбилиси и Баку укрепились не только в экономической сфере. Баку и Анкара сформировали и военный союз. Не получая гарантий безопасности со стороны ЕС, страны региона успешно нашли их в лице других партнёров, не всегда следующих дипломатическому пути решения конфликтов как единственно возможному.

тичны подходы заинтересованных сторон? // *Connections*. 2015. Т. XIV. №2. С. 41-57.

²⁷⁹ Paul A. The Eastern Partnership, the Russia-Ukraine War, and the Impact on the South Caucasus // *IAI Working Papers*. 2015. №6.

²⁸⁰ Nuryiev E. Russia, the EU and the South Caucasus: Forging an Efficient Over-Arching Cooperative Regional Security Scheme // *Connections*. 2015. Vol. 14. №2. P. 51-64.

²⁸¹ Nasirov E., Iskandarov K., Sadyiev S. The South Caucasus: A Playground Between NATO and Russia? // *Connections*. 2017. Vol. 16. №3. P. 47-56.

²⁸² Sarjeladze M. The South Caucasus in the Context of the EU-Russia Crisis. Security Policy Working Paper. Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2017. №28. 4 p.

Вместе с тем Армения, Грузия и Азербайджан предпринимали попытки лоббировать собственные интересы в рамках европейских институтов. Среди вопросов, выдвинутых странами региона для обсуждения в Европейском парламенте и других структурах ЕС, оказались межгосударственные взаимоотношения, так или иначе рассматриваемые с позиций международного права, демократии и уважения фундаментальных прав и свобод. Государства-партнёры, воспользовавшись политической повесткой Евросоюза, укрепили доминирующий в каждой из них внешнеполитический нарратив. В некоторых случаях это привело к ещё большему расхождению позиций сторон, как, например, в вопросе армяно-азербайджанских или российско-грузинских отношений. В этой связи среди рисков использования нормативной повестки во внешнеполитических целях важно отметить то обстоятельство, что аргумент о принадлежности к Европе и принятии европейских ценностей применялся как критерий отличия от политических оппонентов. Тем самым разделительные линии между политическими силами или конфликтующими сторонами углублялись, будучи подкреплены идеологическим компонентом.

Так, один из основных пунктов соглашений Еревана с Брюсселем – мирное урегулирование нагорнокарабахского и других региональных конфликтов, а также установление дипломатических отношений с Турцией. Оба вопроса косвенно взаимосвязаны с проблемой соблюдения прав человека. В частности, речь идёт о правах и свободах населения Нагорного Карабаха и признании геноцида армян турецкой стороной. Бывший президент Армении Серж Саргсян (2008–2018 гг.) неоднократно подчёркивал это в своих выступлениях, связывая оба вопроса с борьбой за права человека, соответствующей в том числе европейским ценностям. Именно на этих темах он акцентировал внимание во время четвёртого саммита «Восточного партнёрства» в Риге²⁸³. В 2015 г. С. Саргсян поблагодарил Европейскую народ-

²⁸³ Выступление Президента Сержа Саргсяна на встрече лидеров Восточного партнёрства Европейской народной партии. Официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <http://www.president.am/ru/statementsand-messages/item/2015/05/21/Statement-of-President-Serzh-Sargsyan-EPP-Latvia/> (дата обращения 25.02.2022).

ную партию за вклад в принятие Европейским парламентом резолюции, осудившей геноцид армян²⁸⁴. Следуя той же логике, официальные лица Армении считают Нагорный Карабах принадлежащим европейскому пространству. В этих случаях лидеры государства говорят о стремлении населения Арцаха (Нагорного Карабаха) к построению открытого общества, основанного на правах человека и основополагающих свободах, а также о необходимости справедливых выборов в органы местного самоуправления, исполнительной и законодательной власти²⁸⁵.

Подчёркивая, что Ереван следует принципам диалога и поиска мирного решения конфликта, представители Армении отмечали агрессивность высказываний азербайджанской стороны и отсутствие возможности мирного урегулирования вследствие неготовности Баку к переговорам. Молчание ЕС в этой ситуации воспринималось как принятие «вопиющего попрания духа Хельсинки»²⁸⁶ и подрывало репутацию Брюсселя как посредника, заинтересованного в решении данного конфликта. Несмотря на формальную поддержку принципа территориальной целостности Азербайджана со стороны ЕС, именно эти аргументы успешно использовались армянской стороной для лоббирования своих интересов в парламентах западных стран. Деятельность Евросоюза и настойчивость в призывах к мирному урегулированию и соблюдению прав человека Ереван обращал против самого ЕС, не способного обеспечить соблюдение всеми странами-партнёрами декларируемых ценностей. В этом случае аргумент о принадлежности к Европе применялся Арменией как признак

²⁸⁴ Речь Президента РА Сержа Саргсяна на съезде ЕНП. Официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2015/10/21/President-Serzh-Sargsyan-speech-at-EPPCongress/> (дата обращения 25.02.2022).

²⁸⁵ Речь Президента Сержа Саргсяна в Центре Карнеги. Официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2017/02/28/President-Serzh-Sargsyan-remarks-at-the-Carnegie-Center/> (дата обращения 25.02.2022).

²⁸⁶ Выступление Президента Сержа Саргсяна на Мюнхенской конференции по безопасности. Официальный сайт Президента Республики Армения. URL: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2018/02/17/President-Serzh-Sargsyans-speech-at-Munich-Security-Conference/> (дата обращения 25.02.2022).

отличия от агрессивного «другого» и ещё более усиливал разделительные линии в пространстве соседства.

В 2018 г. стало очевидно, что отношения с Турцией не могут быть пересмотрены. Вступивший в должность в 2018 г. президент Армен Саркисян аннулировал Цюрихские протоколы о нормализации взаимоотношений между странами, которые были подписаны в 2009 г. Сержем Саргсяном в присутствии представителей РФ, США, Франции и ЕС²⁸⁷. Брюссель долгое время возлагал надежды на восстановление дипломатических связей между двумя государствами. В плане действий по сотрудничеству Армении и ЕС в 2010 г. указывалось, что власти Армении должны использовать момент для установления дипломатических отношений с Турцией: усиление диалога между правящими политическими силами и оппозицией по этому вопросу должно было способствовать развитию государства. В 2015 г. возможности восстановления дипломатических отношений между Арменией и Турцией было посвящено заседание Европейского парламента, в ходе которого депутаты призвали стороны воспользоваться примером решения конфликтов между европейскими государствами²⁸⁸. Тем самым ЕС утверждал себя в роли миротворческой и посреднической силы. Однако несмотря на то, что весь этот период Турция сохраняла статус кандидата в члены ЕС, Ереван и Анкара не смогли преодолеть противоречия во взаимоотношениях. Механизм обусловленности, когда прогресс в сотрудничестве с ЕС зависит от следования договоренностям, очевидно, не сработал в отсутствие ясных бонусов и перспектив для обеих стран. Примирения не удалось достичь не потому, что Армения этого недостаточно хотела: конфигурация политических сил в регионе была такова, что Ереван не мог бы наладить отношений с Анкарой без вовлечения в этот

²⁸⁷ Protocol on the Establishment of Diplomatic Relations between the Republic of Turkey and the Republic of Armenia. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. URL: http://www.mfa.gov.tr/site_media/html/zurih-protokolleri-en.pdf (дата обращения 25.02.2022).

²⁸⁸ Armenian genocide centenary: MEPs urge Turkey and Armenia to normalize relations. European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150413IPR41671/armenian-genocide-centenary-meps-urgeturkey-and-armenia-to-normalize-relations> (дата обращения 25.02.2022).

диалог Баку и определения статуса Нагорного Карабаха.

С момента подписания Грузией Соглашения об ассоциации Евросоюз не рассматривался как единственный нормативный актор. Дискуссия о европейской интеграции всегда шла бок о бок с заявлениями о возможном вхождении в евро-атлантические структуры безопасности. М. Саакашвили, занимавший пост президента в 2005–2007 и 2008–2013 гг., определял общее пространство западных стран, близких Грузии, как «семью демократических государств, состоящих из наших европейских братьев и наших американских друзей и партнёров»²⁸⁹. Таким образом, речь шла не об эксклюзивно европейском пространстве, а, скорее, о сообществе западных стран. Это позволяло Тбилиси наряду с европейской интеграцией налаживать контакты и взаимоотношения с США, другими государствами региона – Азербайджаном и Турцией. Ориентация на сотрудничество с Россией рассматривалась в этом ключе как часть травматичного прошлого. Грузинские официальные лица использовали отсылку к России как к разделительной линии между «европейской семьёй» и странами, к ней не принадлежащими. Например, визит президента РФ Владимира Путина в Абхазию 8 августа 2017 г. в официальном заявлении МИД Грузии обозначен как попытка легитимизации изменения границ суверенного государства путём военной агрессии и оккупации²⁹⁰. В то же время успех Грузии, продолжавшей политику мира и диалога, демократического и экономического развития страны, европейской и евроатлантической интеграции, объяснялся в том числе противостоянием России²⁹¹. В своих выступлениях президент Грузии Г. Маргвелашвили подчёркивал, что Грузия заслуживает членство

²⁸⁹ Speech delivered by Mikheil Saakashvili at John Hopkins University. Saakashvili Archive. URL: <http://www.saakashviliarchive.info/en/PressOffice/News?p=2779&i=1> (дата обращения 25.02.2022).

²⁹⁰ Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Georgia. Ministry of Foreign Affairs of Georgia. URL: [http://www.mfa.gov.ge/News/sagareo-saqmetasaministros-ganckhadeba-\(1\).aspx?CatID=5&lang=en-US](http://www.mfa.gov.ge/News/sagareo-saqmetasaministros-ganckhadeba-(1).aspx?CatID=5&lang=en-US) (дата обращения 25.02.2022).

²⁹¹ Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia regarding the 9th anniversary of the August 2008 War. Ministry of Foreign Affairs of Georgia. URL: <http://www.mfa.gov.ge/News/sagareo-saqmeta-saministros-ganckhadeba-2008-clis.aspx?CatID=5> (дата обращения 25.02.2022).

в ЕС и НАТО, а важнейшим условием этого процесса считал политику, отвечающую на вызовы грузино-российских отношений. Это, в свою очередь, должно было бы способствовать достижению мира и стабильности не только в странах-соседах, но и в самой России²⁹². Таким образом, Грузия пыталась ускорить процесс европейской интеграции, используя аргумент внешней угрозы и апеллируя к ЕС как к независимой инстанции, способной принять меры в отношении актора, не действующего в соответствии с европейскими нормами. Брюссель всецело поддерживал позицию Тбилиси, в том числе политическими заявлениями. В этом случае попытка ЕС реализовать потенциал нормативной силы в регионе исключала Россию как актора, принадлежащего к общему европейскому пространству и разделяющего соответствующие ценности и ориентиры.

Региональное измерение нормативного влияния Евросоюза наиболее проблематично, так как предполагает взаимодействие акторов, в разной степени стремящихся к политическому сближению с ЕС. Тем самым Политика соседства ЕС, стирая границы между странами-партнёрами и самим ЕС, обозначает их вновь, очерчивая пространство, не вошедшее в дружественный круг государств. Это существенно ослабляет нормативное влияние Брюсселя, так как ставит под сомнение саму идею универсальности ценностей и вместо региональной стабилизации способствует, скорее, ещё большей фрагментации региона. Вместе с тем представляется, что именно в коммуникации с акторами, отличными от самого ЕС, европейский проект утверждает свою легитимность.

ЕС в своём роде нуждается в странах соседства, поскольку в диалоге с ними становятся очевидны его отличительные черты. Отношения Брюсселя и Баку в этом смысле наиболее противоречивы. Среди прочего со стороны Азербайджана в адрес ЕС прозвучали обвинения в применении политики двойных стандартов, когда на Армению в связи с конфликтом в Нагорном Ка-

²⁹² President Margvelashvili: We believe that Georgia deserves the EU and NATO membership. President of Georgia. URL: <https://president.gov.ge/en-US/pressams/akhuri/siakhleebi/chven-gvjera,-rom-vimsakhurebt-evrokavshirisa-da-n.aspx> (дата обращения 25.02.2022).

рабахе не были наложены санкции, подобные тем, которым подверглась Россия в связи с украинским кризисом²⁹³. Официальный Баку всегда заявлял о поддержке ценностей свободы, верховенства права и демократии как стимулов к модернизации страны. Более того, Азербайджан считает важной свою роль по сближению европейского пространства с мусульманским миром, что в 2017 г. президент Ильхам Алиев на съезде партии «Ени Азербайджан» назвал «почётной миссией Азербайджана»²⁹⁴. Тем не менее, согласно заявлению главы государства, мусульмане сталкиваются с трудностями интеграции в странах ЕС, о чём свидетельствуют дискриминация и ксенофобия в Европе. В политическом отношении аргументы с критикой Брюсселя используются для сохранения постоянной дистанции в отношениях с Европейским союзом. Это, например, выражается в неисполнении решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), обсуждении возможного выхода страны из состава Совета Европы. Важность возврата территории Нагорного Карабаха Азербайджану в официальных заявлениях президента республики вписана в контекст угрозы сепаратизма в самом ЕС и необходимости защиты принципа территориальной целостности в международном масштабе²⁹⁵. Таким образом, в отсутствие существенных мотивов к сближению с европейской политической моделью страна-партнёр неизбежно подвергает сомнению качество политических процессов в самом ЕС.

Вторая карабахская война 2020 г. показала кризис не только механизмов конфликтного регулирования в регионе, но и разочарование сторон конфликта в глобальном миропорядке, потере доверия ко всем существующим форматам диалога, включая площадку ЕС. В заявлении Армении, Азербайджана и России от ноября 2020 г. о полном прекращении огня и всех военных действий содержатся пункты о том, что все экономические и транс-

²⁹³ Азербайджан вновь обвиняет Евросоюз в применении двойных стандартов. АрмИнфо. URL: http://arminfo.info/full_news.php?id=24294 (дата обращения 25.02.2022)

²⁹⁴ Речь Ильхама Алиева на VI съезде Партии «Ени Азербайджан». Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. URL: <http://ru.president.az/articles/26998> (дата обращения 25.02.2022).

²⁹⁵ Там же.

портные связи в регионе будут разблокированы, а Республика Армения гарантирует безопасность транспортного сообщения между западными районами Азербайджанской Республики и Нахичеванской Автономной Республикой²⁹⁶. В течение двух последующих лет «нагорнокарабахский вопрос» тем не менее так и не был решён. Между сторонами не начаты переговоры по мирному соглашению. С сожалением можно отметить, что общий дискурс вокруг конфликта не изменился, наоборот, проблема межэтнической ненависти наблюдается в ещё большей степени. В официальных заявлениях президента Азербайджана Ильхама Алиева вторая карабахская война называется «отечественной», а победа в ней – «победой над армянским фашизмом», одной из задач Азербайджана её политический лидер видит в том, чтобы «не дать поднять голову армянскому фашизму» и не позволить, чтобы Армения превратилась вновь в угрозу для Азербайджана²⁹⁷. Армянская сторона, в свою очередь, заявляет о том, что «Азербайджан вопреки своим миролюбивым заявлениям на международной арене, сделает всё, чтобы помешать миру в регионе и показать, что Армения или Арцах якобы против мира, против процессов демаркации и делимитации, и создать на этом фоне ложные основания для построения агрессивной политики»²⁹⁸. Нагорнокарабахский пример – свидетельство того, что конфликт не решается лишь передачей территорий; сторонам необходима площадка переговоров и посредник, которому доверяют обе стороны. Комплекс решаемых вопросов включает в себя не только определение статуса территорий, но и восстановление диалога между обществами государств, постконф-

²⁹⁶ Заявление Президента Азербайджанской Республики, Премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации. URL <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64384> (дата обращения: 25.02.2022)

²⁹⁷ Ильхам Алиев дал интервью АЗЕРТАДЖ. Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев. URL: <https://president.az/ru/articles/view/55326> (дата обращения 25.02.2022).

²⁹⁸ Армения будет защищать свой суверенитет и территориальную целостность всеми возможными и невозможными средствами: Никол Пашинян. Премьер-министр Республики Армения. URL: <https://www.primeminister.am/ru/statements-and-messages/item/2021/07/15/Cabinet-meeting-Speech/> (дата обращения 25.02.2022).

ликтное урегулирование, создание гарантий сохранения мира.

Резюмируя, стоит отметить, что с 2008 г. в регионе нарастает конфликтный потенциал и тенденция к фрагментации. Долгосрочного решения этой проблеме не предложил ни один международный актор, включая ЕС. Страны региона заинтересованы в решении территориальных споров и определении статуса де-факто государств; международные акторы воспринимают процесс урегулирования конфликтов как сохранение статуса-кво и отсутствие военных столкновений. Попытка ЕС использовать привязку сотрудничества со странами-партнёрами к условию мирного разрешения конфликтов не удалась: у каждого из государств нашлось достаточное количество аргументов в пользу собственной позиции, не противоречащей идеалам защиты прав человека и соблюдения принципа территориальной целостности. Множественность трактовок со стороны европейских политиков и институтов основных принципов урегулирования конфликтов привела к потере доверия к ЕС как посреднику между странами в наиболее острых внешнеполитических вопросах. Политика ЕС в отношении конфликтов в Абхазии и Южной Осетии способствовала прочерчиванию ещё одной раздельной линии в регионе, коснувшейся взаимоотношений стран Южного Кавказа с Российской Федерацией.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нормативная сила как способность формировать представление о том, что есть норма, не основывается на конкретном внешнеполитическом инструментарии, но подразумевает постоянный диалог между носителем норм и их реципиентом. Её ключевая характеристика – инклюзивность этого диалога, его открытость другим акторам. Претендуя на роль нормативной силы ЕС совместно со странами-партнёрами и внешними игроками принимает участие в формировании дискурса о том, что есть идеи мира, демократия, открытый рынок и др., ввиду того, что ни одно из этих понятий не имеет неоспоримого определения, которое было бы закреплено в соглашениях ЕС со странами.

Объективная оценка фактора нормативной силы не может

быть построена на принятии той или иной ценностной концепции как единственно верной, но должна предполагать множество трактовок со стороны стран-партнёров. Основным критерием существования нормативного влияния служит его признание другими акторами. Таким образом, «измерить» нормативную силу возможно, сопоставив расхождение между ожиданиями акторов внутри и вовне Евросоюза по поводу исполняемой им роли и реальными возможностями ЕС. Чем это расхождение больше, тем менее силен фактор нормативной силы в стране-партнёре.

Важно отметить неоднородность институциональных изменений в ходе взаимодействия с ЕС на национальном уровне: Армения, Грузия и Азербайджан приняли различающиеся форматы сотрудничества с ЕС, определённые контекстом отношений с каждой из стран и оценкой возможных выгод и издержек такого партнёрства. В случае Грузии речь идёт об ассоциации – максимальной форме сближения страны-партнёра с ЕС в отсутствие краткосрочной перспективы членства. Расширенное партнёрств применимо в отношении сотрудничества ЕС и Армении: страна-партнёр декларирует приверженность партнёрству с ЕС, но развивает отношения и с другими акторами, учитывая интересы различных сторон. И, наконец, третий сценарий, наблюдаемый в отношениях ЕС с Азербайджаном, основан на внеблоковой позиции государства и критическом анализе соответствия каждого из предъявляемых требований прагматическим интересам сторон. Выбор в пользу того или иного формата партнёрства обусловлен как представлением стран о возможных выгодах сотрудничества, так и пространством для манёвра каждой из них.

Опыт взаимодействия ЕС с Арменией, Грузией и Азербайджаном охватывает множество сфер отношений. Нарратив о европейских нормах и ценностях был принят национальными политическими элитами и используется для аргументации выбора внешнеполитических партнёров. Особенно ярко это проявилось в случае политического руководства Грузии, заявившего о «европейском выборе» страны. Европейская модель политического устройства, основанная на принципах демократии, надле-

жащего правления, уважения прав человека, стала предметом экспорта внешней политики ЕС. Декларируя приверженность европейским нормам и ценностям как пути к стабильности и процветанию, Европейский союз вступил в конкуренцию с другими игроками в регионе, включая Российскую Федерацию. Тем самым ЕС способствовал тому, что вопросы институционального сближения, принятия практик ЕС в сфере государственного управления, включение широких слоёв населения в принятие политических решений стали частью внешнеполитической повестки. Используя указанные принципы как формальный критерий продвижения стран в достижении целей партнёрства, ЕС мотивировал руководство стран так или иначе им соответствовать даже в тех случаях, когда властные элиты проявляли недоверие.

Постепенный переход от восприятия европейских ценностей как этических установок к пониманию норм ЕС в качестве интересов способствовал отходу от демократизации стран-партнёров как обязательного условия сотрудничества. Тем не менее ЕС по-прежнему ставит условием углубления партнёрства демократические реформы и принятие европейской модели политического устройства. В этом отношении нормативная сила ЕС выступает как относительная категория, – недостижимая в абсолютном значении, неравномерно развивающаяся в разные периоды становления внешней политики ЕС как глобального актора и имеющая неоднородное влияние, зависящее от контекста применения.

Реализация Политики соседства ЕС и Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности сталкивается со сложностями, характерными для отношений стран-доноров и реципиентов внешней помощи. Они связаны с координацией, целеполаганием, результативностью, – во всех этих аспектах внешней политики ЕС в Армении, Грузии и Азербайджане отслеживание результатов малоэффективно в отсутствие чётких критериев оценки. Стремясь развить отношения во множестве сфер, ЕС часто ограничивается поверхностным взаимодействием: сотрудничеству также препятствует отсутствие в странах-партнёрах функционирующих механизмов осуществления программ развития.

Усиление роли внешнеполитических интересов ЕС в реализуемых им программах в странах-соседях вместе с тем привело к открытому признанию геополитической компоненты политики ЕС в странах Южного Кавказа. Появление понятия устойчивости в Глобальной стратегии ЕС способствовало переносу ответственности на страны-партнёры и обязало их быть готовыми адаптироваться к вызовам и угрозам, со многими из которых сам ЕС не справляется.

Редуцирование вопроса долгосрочной стабильности во внешней политике ЕС к внутреннему политическому устройству государств упрощает взгляд на проблемы безопасности в странах. Политическая элита государств может согласиться следовать в определённой степени ценностям демократического правления внутри страны, но это не приводит к разрешению внешнеполитических споров. Одной из серьёзных угроз дестабилизации пространства соседства служит фактор кризиса российско-европейских отношений. Открыто признавая Россию в качестве вызова в регионе, ЕС провёл разделительную линию между интеграционными проектами, способствовав фрагментации и усилению конфликтного потенциала. Таким образом, пространство для манёвра для стран-соседей сократилось.

Позиция России в регионе основывается на нескольких ключевых принципах, входящих в противоречие и конкуренцию с восточным вектором внешней политики ЕС. Это, прежде всего, признание полицентричности международных отношений, а также стремление РФ укрепиться в роли одного из влиятельных центров современного мира, закреплённое в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Идея сочетания вектора евразийской интеграции и партнёрства с ЕС в странах Южного Кавказа, в частности, в Армении, малореалистична. Общая политическая риторика России и ЕС по поводу государств региона носит всё более конфронтационный характер. Полноценное сотрудничество ЕС и Евразийского экономического союза возможно лишь в случае консенсуса между Россией и ЕС по поводу дальнейшего политического развития исследуемых стран. Однако государства региона верны традиции многовекторности и успешно расширяют свою корзину внешнепо-

литических партнёрств, развивая отношения с другими региональными акторами, включая Турцию и Китай.

В разные периоды времени ЕС различным образом выстраивал сотрудничество с Арменией, Грузией и Азербайджаном в сфере демократических реформ. Соответствующие концептуальные изменения фиксировались в заявлениях Европейской комиссии, отражая те или иные приоритеты. С 2006 г. одним из таких приоритетов служило распространение «надлежащего управления», предполагающего заимствование моделей и практик (принципов прозрачности, подотчётности государственных органов гражданам стран и др. – в ходе взаимодействия различных административных структур), но не непосредственную смену политических режимов. Несмотря на то что целью такого подхода не является реформа структуры власти, этот путь подготовил, прежде всего, правовую основу для возможного демократического транзита. Однако даже начальный этап развития отношений между ЕС и государствами Южного Кавказа продемонстрировал слабость административного аппарата в государствах-партнёрах, их ограниченную способность соблюдать требования ЕС. Таким образом, многое было принято в законодательстве стран, но не на практике. Наиболее стабильным направлением сотрудничества ЕС со странами Южного Кавказа в сфере демократии стала реформа системы правосудия.

ЕС также укрепился в роли «международного арбитра», вынёрах. Отчасти политические элиты стран прислушивались к заявлениям европейских политиков и так или иначе старались им соответствовать. Однако взаимодействие с Евросоюзом не привело к коренному изменению политических институтов.

Одна из целей Политики соседства ЕС – рост благосостояния граждан в странах-партнёрах, что предполагает не только повышение доходов, но и получение гражданами ощутимых выгод от сотрудничества, среди которых: улучшение бизнес-среды, содействие предпринимательской активности, доступ к образовательным услугам, либерализация визового режима, гуманитарная помощь и восстановление территорий после военных действий и др. На практике ЕС поддерживает разноплановые инициативы сотрудничества в самых разных сферах, включая

сельское хозяйство, женское предпринимательство, поддержку регионов с высоким уровнем бедности и т.д. Повестка содействия развитию была актуальна для стран региона после потрясений, связанных с распадом Советского Союза, когда постсоветские государства нуждались в прямой помощи. Однако она важна и сейчас, в особенности для Армении и Грузии, которые не побороли проблемы бедности и безработицы и нуждаются во внешнем финансировании. Из обеих стран происходит отток населения, экономика каждой из них не имеет стабильной опоры. Взаимодействие с ЕС в основном дополняет уже существующие государственные программы либо направлено на точечное развитие отдельных домохозяйств или групп акторов. Хотя инициативы ЕС и не предполагают кардинальных смен экономической парадигмы, для Армении и Грузии это важный источник внешнего финансирования. В случае Грузии заметен отрыв страны от Армении и Азербайджана по показателям вложений ЕС в различные проекты.

Помимо прямого содействия экономическому развитию, партнёрство ЕС со странами основывается на предположении о прямой связи либерализации рынка и роста общего качества жизни граждан. В этом отношении ЕС, во-первых, встретил сопротивление внутри государств, как в случае требования демополизации энергетического сектора Азербайджана. Во-вторых, подписание странами соглашения с ЕС о сотрудничестве в торговой сфере не привело к немедленной интенсификации торговых связей. Государствам-партнёрам тяжело конкурировать на европейском рынке, они не могут предложить высокотехнологическую продукцию, а облегчение торговых сделок в основном работает на рост импорта продукции из ЕС, не способствуя повышению конкурентоспособности армянских, азербайджанских и грузинских производителей. Пример Грузии, подписавшей Соглашение об ассоциации с ЕС, показал сложности, с которыми небольшие страны сталкиваются, входя в зону свободной торговли с ЕС. В первую очередь процесс имплементации соглашения потребовал значительного пересмотра применяемых практик во множестве сфер, что потребовало значительного вклада со стороны ЕС не в имплементацию соглаше-

ния, а в подготовку к его подписанию. Помимо этого, Грузия действительно получила доступ к рынку ЕС, но вместе с ним и зарегулированность экономической сферы, бюрократизацию всех технических и торговых процессов в условиях слабой осведомленности и конкурентоспособности местных акторов. При этом одна из наиболее конкурентоспособных экспортных отраслей – сельское хозяйство – не получила никаких тарифных послаблений.

Продвижению в вопросе визовой либерализации препятствовали опасения стран – членов ЕС по поводу возможного роста ищущих убежища. Тем не менее как Грузия, так и Армения и Азербайджан демонстрировали согласие с предъявляемыми условиями и соблюдали их. Таким образом, ожидания стран-партнёров превысили набор обещанных выгод, как только вопрос перешёл с наднационального на уровень обсуждения странами – членами ЕС.

Сфера безопасности – наиболее уязвимый аспект осуществления нормативной силы ЕС в регионе Южного Кавказа. Вопреки практически отсутствующему внешнеполитическому инструментария по обеспечению безопасности в регионе, ЕС использовал мирное решение конфликтов как одно из предусловий развития отношений со странами региона. Предполагалось, что выгоды от партнёрства с ЕС будут препятствовать военным столкновениям, а также мотивируют Армению, Грузию и Азербайджан и других региональных акторов к добрососедским отношениям. При этом в большинстве случаев ЕС лишь выполнял функцию независимого арбитра, выражая ту или иную позицию относительно внешнеполитической стратегии партнёров и не подкрепляя декларативные заявления какими-либо действиями.

Политические элиты стран Южного Кавказа понимали решение конфликта прежде всего как определение статуса конфликтных территорий и восстановление суверенитета, но не воздержание от военного наступления. Становление государственности в Армении, Грузии и Азербайджане напрямую связано с территориальными претензиями каждой из стран, что находит широкую поддержку масс, оправдывая военное вмешательство. Международные наблюдатели и ЕС, наоборот, видели реше-

ние в сохранении долгосрочной стабильности в рамках статус-кво. Трактовка европейскими политиками принципа государственного суверенитета и позиций сторон в региональных конфликтах не была однозначной и предполагала различные интерпретации. Сообщения, исходящие от европейских институтов и различных дипломатических лиц, противоречили друг другу.

В случае южнокавказских государств не сработал и расчёт ЕС на то, что процессы, расцениваемые европейскими политиками как демократические, – смена власти, переход государств от президентской к парламентской республике – будут способствовать стабильности в регионе. Пример Грузии и Армении показывает, что приход политического лидера, декларирующего демократические ценности, в условиях чрезвычайно хрупкой системы региональной безопасности, наоборот, может сопровождаться внешнеполитической дестабилизацией. В отсутствие функционирующих антикризисных механизмов и форматов диалога внутриполитические процессы находятся в постоянной зависимости от внешней безопасности.

Возлагая на страны-партнёры ответственность по налаживанию добрососедских отношений, ЕС вместе с тем прочерчивал собственные разделительные линии в регионе, обозначая круг дружественных ему государств и исключая из него страны, не разделяющие обозначенные европейские ценности. Как результат, Южный Кавказ стал рассматриваться глобальными акторами, включая Россию и ЕС, как площадка столкновения интересов. Это существенно ослабило нормативное влияние ЕС, поставив под сомнение саму идею универсальности ценностей и способствуя фрагментации региона.

Влияние фактора нормативной силы ЕС, таким образом, неравномерно, всегда ограничено контекстом взаимоотношений с каждой из стран-партнёров. Признавая это, ЕС тем не менее продолжает продвигать ценности и нормы европейского политического устройства за пределы своих границ. С одной стороны, в странах-партнёрах существует запрос на эти знания, а с другой стороны, это позволяет ЕС сохранять своё присутствие на самых разных уровнях взаимодействия, не ограничиваясь дипломатическими связями с политической элитой государств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Айвазян А.С. Роль ЕС в продвижении демократических реформ в странах Южного Кавказа // Общественные науки и современность. 2021. №1. С. 132-144.
2. Айвазян А.С., Петрова И.В. Нормативная сила ЕС в Армении: факторы восприятия // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №4. С. 91-102.
3. Арбатова Н.К., Кокеев А.М. Глобальная стратегия ЕС 2016. Аналитический доклад. М.: ИМЭМО РАН, 2017. 33 с.
4. Арбатова Н.К. Фактор СНГ в отношениях России и Запада: истоки конфликта // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. №8. С. 77-87.
5. Европейский союз в формирующемся миропорядке (Мировое развитие. Вып. 12) / отв. ред. Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. М.: ИМЭМО РАН, 2014. 147 с.
6. Болгова И.В. Актуальный этап восточной политики ЕС // Современная Европа. 2017. №7. С. 56-65.
7. Буторина О. Сужение Европейского союза и потенциал интеграции // Современная Европа. 2020. №2. С. 20-32.
8. Вит М. «Мягкая сила» ЕС и Китая на Западных Балканах и пределы её применения // Современная Европа. 2019. №7. С. 148-157.
9. Восточное партнёрство до и после Вильнюса / под ред. А.А. Язьковой. М.: ИЕ РАН, 2014. 94 с.
10. Громогласова Е.С. Концепция европеизации в зарубежной политологии // Вестник МГУ. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2010. №4. С. 27-43.
11. Громыко Ал.А. Метаморфозы политического неолиберализма // Современная Европа. 2020. №2. С. 6-19.
12. Гудалов Н.Н., Д.С. Тулупов. Семиотика стрессоустойчивости в международных отношениях: многообразие академических и политических смыслов // Полития: анализ, хроника, прогноз (журнал политической философии и социологии политики). 2018. №1(88). С. 135-147.
13. Конышев В.Н. Неоклассический реализм в теории международных отношений // Полис. Политические исследования.

2020. №4. С. 94-111.

14. Картунов А.В., Тимофеев И.Н., Сутырин В.В., Иванов И.А., Цветов А.П. Международные отношения: рациональный мировой порядок? Рабочая тетрадь №34. М.: НП РСМД, 2016. 40 с.

15. Европейский союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М.: Изд-во «Весь мир», 2012. С. 619-643.

16. Маркедонов С.М. Постсоветское пространство: распад или сохранение? // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2017. №8. С. 9-16.

17. Маркедонов С., Окунев И. Целостность и самоопределение государств в мире проблемной суверенности // Quaestio Rossica. 2020. Vol. 8. №4. P. 1422-1436.

18. Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты // Политология: Лексикон / под ред. А.И. Соловьева. М.: РОССПЭН, 2007, С. 123-134.

19. Морлино Л., Карли Л.-Г. Как оценивать демократию? Какие существуют варианты. Докл. к XV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 1-4 апр. 2014 г. / пер. с англ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 35 с.

20. Неймарк М. Кризис либеральной модели миропорядка и будущее Евросоюза // Современная Европа. 2018. №1. С. 26-35.

21. Павлова Е.Б., Романова Т.А. Нормативная сила: теория и современная практика России и ЕС // Полис. Политические исследования. 2017. №1. С. 162-176.

22. Романова Т.А., Павлова Е.Б. От гражданской и нормативной силы к стрессоустойчивости? Эволюция идейных основ внешней деятельности ЕС // Международные процессы. Т. 16. №2. С. 73-90.

23. Рябов А.В. Постсоветское пространство: факторы и циклы развития // Россия и новые государства Евразии. 2018. №3. С. 67-82.

24. Скриба А. Балансирование малых и средних государств // Международные процессы. 2014. Т. 12. №4. С. 88-100.

25. Стрелков А.А. Европейская политика соседства: непо-

следовательное движение к цели // Современная Европа. 2009. №3. С. 119-126.

26. Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 135 с.

27. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета, Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2009. №1. С. 28-45.

28. Стрежнева М.В. Приверженность Евросоюза принципу многосторонности в условиях трансформации мирового порядка // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. №2. С. 3-30.

29. Сушенцов А.А., Офицеров-Бельский Д.В. Инструменты политической стратегии России в Восточной Европе: экономическая взаимозависимость // Современная Европа. 2019. №3. С. 139-149.

30. Тимофеев И., Фишер З. Выборочное сотрудничество между ЕС и Россией. М.: РСМД, 2018. 11 с.

31. Цыганков А.П., Цыганков П.А. Кризис идеи «демократического мира» // Международные процессы. 2005. Т. 3. №3. С. 33-44.

32. Европейский Союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М.: Весь Мир, 2015. 592 с.

33. Ademmer E., Delcour L., Wolczuk K. Beyond Geopolitics: Exploring the Impact of the EU and Russia in the «Contested Neighborhood» // Eurasian Geography and Economics. 2016. V. 57. №1. P. 1-18.

34. Axelrod, R. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate. New York: Columbia University Press, 1993. P. 85.

35. Babayan N. A Global Trend EU-style: Democracy Promotion in «Fragile» and Conflict-Affected South Caucasus // Global Policy. 2016. Vol. 7. Is. 2. P. 217-225.

36. Badalyan T., Vasilyan S. The Perceived Rationale, Variegated Institutional Take and Impact of the EU's Human Rights Policy in Armenia and Georgia // Journal of Contemporary European Studies. V. 28. №4. P. 514-529.

37. Cadier D. The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership // *Geopolitics*. 2019. V. 24. №1. P. 71-99.

38. Chaban N., Elgstroem O., Kelly S., Suet L. Images of the EU beyond its Borders: Issue-Specific and Regional Perceptions of European Union Power and Leadership // *JCMS*. 2013. Vol. 51. №3. P. 433-451.

39. Cianciara A.K. Stability, Security, Democracy: Explaining Shifts in the Narrative of the European Neighbourhood Policy // *Journal of European Integration*. 2016. V. 39. №1. P. 49-62.

40. Delcour L. Armenia's and Georgia's Contrasted Positioning vis-à-vis the EU: between Vocal Centrality and Strategic Marginality // *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. V. 27. №4. P. 439-450.

41. Delcour L., Wolczuk K. The EU's Unexpected «Ideal Neighbour»? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation // *Journal of European Integration*. 2015. V. 37. №4. P. 1-17.

42. Del Sarto A.R. Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the «Arab Spring» // *JCMS*. 2016. Vol. 54. №2. P. 215-232.

43. Diez T. Setting the Limits: Discourse and EU Foreign Policy // *Cooperation and Conflict*. 2014. Vol. 49. №3. P. 319-333.

44. Diez T. Normative Power as Hegemony // *Cooperation and Conflict*. 2013. Vol. 48. №2. P. 194-210.

45. Diez T. Normative Power Europe and Conflict Transformation. Normative Power Europe. Palgrave Studies in European Union Politics. London: Palgrave Macmillan, 2011. P. 210-225.

46. Duchêne F. Europe's Role in World Peace. R. Mayne (ed.). Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead, London: Fontana, 1972. P. 32-47.

47. German T.C. Visibly Invisible: EU Engagement in Conflict Resolution in the South Caucasus // *European Security*. 2007. V. 16. №3-4. P. 357-374.

48. Gallarotti M.G. The changing? Face of Power in International Relations, 1979–2019 // *Journal of Political Power*. 2021. V. 14. №1. P. 1-26.

49. Gómez del Valle Ruiz A. Slow Death of Western Democracy // *Journal of International Affairs*. 2017. Vol. 71. №1. P. 161-174.

50. Gulyiev F. Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-soviet Democratization*. 2005. №13(3). P. 393-435.

51. Harman S., Williams D. International Development in Transition // *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs). 2014. Vol. 90. №4. P. 925-941.

52. Hyde-Price A. Normative power Europe: a realist critique // *Journal of European Public Policy*. 2006. V. 13. №2. P. 217-234.

53. Kakachia K., Minesashvili. Identity politics: Exploring Georgian foreign policy behavior // *Journal of Eurasian Studies*. 2015. V. 6. №2. P. 1-10.

54. Králiková M. Importing EU norms: the Case of Anti-Corruption Reform in Ukraine // *Journal of European Integration*. 2021. №44(2). P. 1-16.

55. Kostanyan H., Giragosyan R. EU-Armenian Relations: Charting a Fresh Course // *CEPS Research Report*. 2017. №14. 32 p.

56. Kornilov A. Makarychev A. Russia's Soft Power in the South Caucasus: Discourses, Communication, Hegemony // *Religion, Nation and Democracy in the South Caucasus*. «Routledge contemporary Russia and Eastern Europe series» ed. by A. Agadjanian, A. Jödicke, E. van der Zweerde. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014. P. 238-254.

57. Larsen H. Normative Power Europe or Capability-expectations Gap? The Performativity of Concepts in the Study of European Foreign Policy // *JCMS*. 2020. Vol. 58. №4. P. 962-977.

58. Lavenex S. Models of EU Democracy Promotion: From Leverage to Governance. In book: *Democracy Promotion by Functional Cooperation*. Ed. Freyburg T. et al. London: Palgrave Macmillan, 2015. P. 10-24.

59. Levitsky S., Lucan Way A. Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change // *Comparative Politics*. July 2006. Vol. 38. №4. P. 379-400.

60. Levy J.S. The Democratic Peace Hypothesis: From Description to Explanation // *Mershon International Studies Review*. 1994. №38. P. 352-354.

61. Mahmudlu C., Abilov S. The peace-making process in the Nagorno-Karabakh conflict: why did Iran fail in its mediation ef-

fort? // Journal of Contemporary Central and Eastern Europe. 2018. V. 26. №1. P. 33-49.

62. Manners I. Normative power Europe: A Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol. 40. №2. P. 235-258.

63. Manners I. Assessing the Decennial, Reassessing the Global: Understanding European Union Normative Power in Global Politics // Cooperation and Conflict. 2013. Vol. 48. №2. P. 304-329.

64. Manners I. The Normative Ethics of the European Union // International Affairs (Royal Institute of International Affairs). 2008. Vol. 84. №1. P. 45-60.

65. Nuriyev E. Russia, the EU and the South Caucasus: Forging an Efficient Over-Arching Cooperative Regional Security Scheme // Connections. 2015. Vol. 14. №2. P. 51-64.

66. Nye J. S. Neorealism and Neoliberalism // World Politics. 1988. Vol. 40. №2. P. 235-251.

67. Nye J. S. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004. 191 p.

68. Oskanian K. A Very Ambiguous Empire: Russia's Hybrid Exceptionalism // Europe-Asia Studies. 2018. V. 70. №1. P. 26-52.

69. Oskanian K., Averre D. Security and Democracy in the Caucasus. CASCADE Exploring the Security-Democracy Nexus in the Caucasus. Work Package 2. March 2016.

70. Pace M. The Construction of EU Normative Power // JCMS. 2007. Vol. 45. №5. P. 1041-1064.

71. Paris R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? // International Security. 2001. Vol. 26. №2. P. 87-102.

72. Rosamond B. The EU's Normative Power and Three Modes of Liberal Communicative Discourse. In book: EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis. Ed. Carta C., Morin J.-F. Surrey, England: Ashgate, 2014, P. 211-227.

74. Saurugger S., Radaelli C. The Europeanization of Public Policies: Introduction // Journal of Comparative Policy Analysis. 2008. V. 10. №3. P. 213-219.

75. Schimmelfennig F., Scholtz H. EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange. European Union Poli-

tics. 2008. Vol. 9. №2. P. 187-215.

76. Schimmelfennig F. Europeanisation beyond the Member States // *Journal for Comparative Government and European Policy*. 2010. Vol. 8. №3. P. 319-339.

77. Simão L. The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus Expanding the European Security Community. London: Palgrave Macmillan, 2018. 256 p.

78. Olsen J.P., March J.G. The Institutional Dynamics of International Political Orders // *International Organization*. 1998. V. 52. №4. P. 943-969.

79. Tocci N. The European Union, Conflict Transformation and Civil Society: A Conceptual Framework. MICROCON Policy Working Paper 1. Brighton: MICROCON, 2008. 40 p.

80. Tocci N. Resilience and the Role of the European Union in the World // *Contemporary Security Policy*. 2020. V. 41. №2. P. 176-194.

81. Twitchett K.J. External Relations or Foreign Relations. Europe and the World: the External Relations of the Common Market. London: Europa, 1976. 210 p.

82. Valiyev A. The Ukrainian Crisis and Implications for Azerbaijan // *Caucasus Analytical Digest*. 2014. №67-68. P. 11-14.

83. Wessel A.R. Normative Transformations in EU External Relations: the Phenomenon of «Soft» International Agreements // *West European Politics*. 2021. V. 44. №1. P. 72-92.

84. Youngs R. Upholding Democracy in a Post-Western Order. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2019. 25 p.

ОБ АВТОРЕ

Айвазян Анна Степановна, кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН. В 2009 г. окончила Российско-Армянский государственный университет, в 2011 г. получила степень магистра Лондонской школы экономики и политических наук. В 2021 г. защитила кандидатскую диссертацию по политике ЕС в странах Южного Кавказа. В Институте Европы работает с 2016 г. Сфера научных интересов: европейская интеграция, государства Южного Кавказа, нормы и ценности во внешней политике, отношения ЕС и России. Автор публикаций в ведущих российских рецензируемых журналах и глав коллективных монографий по проблематике европейской интеграции.

ABOUT THE AUTHOR

Anna Ayvazyan, Candidate of Political Sciences, Researcher at the Department for European Integration Studies, Institute of Europe (Russian Academy of Sciences) since 2016. In 2009 graduated from the Russian-Armenian State University. In 2011 received Master degree from the London School of Economics and Political Science. In 2021 defended PhD thesis on the EU policy in the South Caucasus countries. Research interests: European integration, South Caucasus states, norms and values in foreign policy, EU-Russia relations. Authored several articles in peer-reviewed Russian academic journals and several book chapters on European integration.

**В 2020–2022 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

371. Л.С.Биссон. Регулирование легальной миграции в Европейском союзе. ДИЕ РАН №371. М., 2020 г.
372. Европа в поиске новых решений. Отв. ред. Р.Н.Лункин, П.В.Осколков. ДИЕ РАН №372. М., 2020 г.
373. К.А.Годованюк. «Глобальная Британия» в преддверии брекзита. ДИЕ РАН №373. М., 2020 г.
374. Коалиционные правительства в современной Европе: шансы и риски. Отв. ред. В.Я.Швейцер. ДИЕ РАН №374. М., 2020 г.
375. А.А.Синдеев. Проблемы трансформации европейской безопасности в работах российских политологов. ДИЕ РАН №375. М., 2020 г.
376. Выборы в Вишеградских странах 30 лет спустя. Особенности избирательных кампаний 2019–2020 гг. Отв. ред. Л.Н.Шишелина, Р.Н. Лункин. ДИЕ РАН №376. М., 2020 г.
377. В.И.Мироненко. Украинский транзит. Опыт ситуационного анализа. ДИЕ РАН, №377. М., 2020 г.
378. Итоги первого года правительства Б.Джонсона. Отв. ред. К.А.Годованюк ДИЕ РАН, №378. М., 2020 г.
379. Германия. 2020. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН №379. М., 2021 г.
380. М.В.Ведерников. Словакия: от европейской идеи до членства в ЕС. ДИЕ РАН №380. М., 2021 г.
381. Р.Н.Лункин. Страхи и надежды европейцев на фоне пандемии. ДИЕ РАН, №381. М., 2021 г.
382. Мусульмане в Европе. Сосуществование, взаимодействие, межкультурный диалог. Отв. ред. А.К.Камкин. ДИЕ РАН №382. М., 2021 г.
383. В.Я.Швейцер. Партийно-политическая система Европейского союза в начале XXI века. ДИЕ РАН №383. М., 2021 г.
384. А.А.Синдеев. Проблемы общеевропейской безопасности в работах российских политологов. ДИЕ РАН №384. М., 2021 г.
385. В.Е.Язкова. Католическая церковь в Италии перед вызовами современности: эволюция подходов и интерпретаций. ДИЕ РАН №385. М., 2021 г.
386. Британия после брекзита. Отв. ред. К.А.Годованюк. ДИЕ РАН №386. М., 2021 г.
387. Фактор Китая в Средиземноморье. Отв. ред. О.В.Буторина, Е.С. Алексеев. ДИЕ РАН №387. М., 2022 г.
388. Б.П.Гуселетов. Общеевропейские партии в XXI веке: становление, развитие, перспективы. ДИЕ РАН №388. М., 2022 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2020–2022

371. L.S.Bisson. Legal migration governance in the European Union. Reports of the IE RAS, №371. M., 2020.
372. Europe in search of new solutions. Ed. by R.N.Lunkin, P.V.Oskolkov. Reports of the IE RAS, №372. M., 2020.
373. K.A.Godovanyuk. «Global Britain» in the run-up to Brexit. Reports of the IE RAS, №373. M., 2020.
374. Coalition Governments in Contemporary Europe: chances and risks. Ed. by V.Ya.Shveitser. Reports of the IE RAS, №374. M., 2020.
375. A.A.Sindeev. Problems of transformation of European security in the works of Russian political scientists. Reports of the IE RAS, №374. M., 2020.
376. Elections in V4 countries after 30 years. Features of 2019–2020 electoral campaigns. Ed. by L.N.Shishelina, R.N.Lunkin. Reports of the IE RAS, №376. M., 2020.
377. V.I.Mironenko. Ukrainian transit. Situation analysis experience. Reports of the IE RAS, №377. M., 2020.
378. The results of the first year of Boris Johnson's government. Ed. by K.A.Godovanyuk. Reports of the IE RAS, №378. M., 2020.
379. Germany. 2020. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, №379. M., 2021.
380. M.V.Vedernikov. Slovakia: from European idea to EU membership. Reports of the IE RAS, №380. M., 2021.
381. R.N.Lunkin. Fears and Hopes of the Europeans in the context of Pandemic. Reports of the IE RAS, №381. M., 2021.
382. Moslems in Europe. Coexistence, cooperation, dialogue of civilizations. Ed. by A.K.Kamkin. Reports of the IE RAS, №382. M., 2021.
383. V.J. Schweitzer. The party and political system of the European Union at the beginning of the XXI century. Reports of the IE RAS, №383. M., 2021.
384. A.A.Sindeev. Problems of commoneuropean security in the works of russian political scientists. Reports of the IE RAS, №384. M., 2021.
385. V.E.Yazkova. Catholic church and challenges of modernity in Italy: evolution of approaches and interpretations. Reports of the IE RAS, №385. M., 2021.
386. The United Kingdom after brexit. Ed. by K.A.Godovanyuk. Reports of the IE RAS, №386. M., 2021.
387. The China Factor in the Mediterranean. Ed. by O.V.Betorina, E.S.Alekseenkova. Reports of the IE RAS, №387. M., 2022.
388. B.P.Guseletov. Trans European Political Parties in XXI Century: Formation, Development, Prospects. Reports of the IE RAS, №388. M., 2022.

Научное издание

Анна Степановна Айвазян

ПОЛИТИКА ЕС В ГОСУДАРСТВАХ
ЮЖНОГО КАВКАЗА:
ДЕМОКРАТИЯ, БЕЗОПАСНОСТЬ,
БЛАГОСОСТОЯНИЕ?

Монография

Доклады Института Европы

№ 389

Подписано в печать 10.03.2022. Формат 60×90 ¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 9,75
Тираж 300 экз. Заказ № 2735

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки

Институт Европы Российской академии наук

125009 Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.

Тел.: 495-692-10-51, факс: 495-629-92-96.

E-mail: europe-ins@mail.ru

Web: <http://www.instituteofeurope.ru>

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812) 235-15-86