

CONNECTIONS

The Quarterly Journal

Том XIV, № 2

Весна 2015

Россия и Кавказ	1
<i>Р. Крейг Нейшн</i>	
Нормы против интересов: двусмысленный характер демократической кондициональности НАТО в Армении.....	14
<i>Шалва Дзедзишвили</i>	
Южный Кавказ между Россией и Западом: насколько прагматичны подходы заинтересованных сторон?.....	41
<i>Гаянэ Новикова</i>	
Россия, ЕС и Южный Кавказ: разработка эффективной всеохватной схемы региональной безопасности, основанной на сотрудничестве.....	57
<i>Эльхан Нуриев</i>	
Прохождение Южного Кавказа через беспокойные воды к региональной интеграции	71
<i>Джордж Влад Никулеску</i>	
Россия против ЕС/США в случаях Грузии и Украины	83
<i>Давид Мацаберидзе</i>	
Евразийский Экономический Союз и трудности интеграции: случай Южной Осетии и Абхазии	95
<i>Елизавета Егорова и Иван Бабин</i>	
Возвращение к Вавилонскому столпотворению: гонка интеграции на Южном Кавказе	106
<i>Хайдемария Гюрер</i>	

Россия, ЕС и Южный Кавказ: разработка эффективной всеохватной схемы региональной безопасности, основанной на сотрудничестве

Эльхан Нуриев*

Введение

Очень странно, но то, что сегодня происходит на Южном Кавказе, напоминает суматоху досоветской эры и периода между войнами в начале двадцатого века. Как было и тогда, Армения, Азербайджан и Грузия снова сталкиваются с непростой задачей сохранить свой государственный суверенитет и защитить свою национальную безопасность. Уникальное геостратегическое положение этого региона сейчас имеет критически важное значение для эволюции мирового порядка в двадцатом веке. Хотя первостепенной геополитической проблемой является борьба за энергоресурсы, соперничество за право обладать контролем и влиянием над Южным Кавказом стало идеологическим фактором и приобрело величайшее стратегическое значение для России и ЕС.

Государства Южного Кавказа стоят перед важным выбором между повторением событий начала 1920-х, когда был создан Советский Союз, или событий конца 1940-х, когда был предложен план Маршалла. Возврат к прежним геополитическим моделям¹ поднял некоторые интересные, но чувствительные вопросы. Будут ли нынешние и будущие условия похожи на те в 1917-1920 годах или на обстоятельства в 1947-1949, имея просто новое содержание? Будут ли Россия, ЕС и Южный Кавказ участвовать в международном сотрудничестве в рамках мероприятий, которые их объединяют для восстановления большей Европы, или они провалят этот экзамен?

* Доктор Эльхан Нуриев, бывший директор Центра стратегических исследований (ЦСИ), первого азербайджанского мозгового центра со штаб-квартирой в Баку, является гумбольтовским старшим научным сотрудником Немецкого института международных отношений и международной безопасности в Берлине и сотрудником по глобальным энергетическим вопросам Брюссельского энергетического клуба (БРЭК). В прошлые годы он занимал должность старшего исследователя в университете им. Джорджа Вашингтона, в Институте международных исследований в Монтерее, в Международном центре ученых им. Вудро Вильсона, в Институте проблем мира во Франкфурте и в Германском совете по внешней политике в Берлине. Он является автором множества публикаций по вопросам России, Кавказа, Центральной Азии и Евразии, в том числе четырех книг и монографий, 20 глав из книг, 60 статей в научных журналах и около 400 заметок в профессиональных и популярных СМИ. Взгляды, нашедшие отражение в этой статье, выражают точку зрения автора и не представляют позицию какой-либо организации.

¹ Mark Bassin and Konstantin E. Aksenov, "Mackinder and the Heartland Theory in Post-Soviet Geopolitical Discourse," *Geopolitics* 11:1 (2006): 99–118; смотри так же Elkhon Nuriyev, *The South Caucasus at the Crossroads* (Berlin: LITI, 2007), 264.

Далее следует подробная дискуссия, анализирующая комплексную природу политики ЕС-России в отношении их общих соседей, а также исследование их влияния на современный политический пейзаж Южного Кавказа. Внимание будет обращено и на возможные способы, с помощью которых ЕС, Россия и страны-партнеры смогли бы разработать новые подходы к взаимовыгодному сотрудничеству путем признания интересов всех сторон, принимающих участие в этом сотрудничестве.

Измененная геополитика общих соседей ЕС и России

Очевидно, волны расширения ЕС на восток в 2004 и 2007 году в дополнение к расширению Европейской Политики Соседства (ЕПС) и Программа Восточного Партнерства от 2009 года заставили ЕС сформулировать явным образом свои интересы в регионе бывшего Советского Союза (БСС). В частности, с принятием Болгарии и Румынии в ЕС в 2007 году, когда в то же время Европейская Комиссия предложила инициативу «Черноморская синергия», Южный Кавказ действительно стал регионом, имевшим прямое отношение к стратегии безопасности ЕС.

Двумя словами, ЕС понял важность новых стимулов для развития более тесных экономических и политических отношений со странами-партнерами и их постепенной интеграции в экономику ЕС. Предлагая привилегированные отношения на основе взаимной приверженности к общим ценностям, ЕС начал новую главу амбициозным планом, направленным на расширение сотрудничества с его восточными соседями.² Направленные на расширение региональной роли ЕС и увеличение его стратегического значения для соседей, интеграционные политики ЕС ориентированы на продвижение региональных интересов, обуславливаемых разными аспектами. В число наиболее важных входят хорошее управление, верховенство закона, разрешение затянувшихся конфликтов, энергетическая безопасность и борьба с организованной преступностью.

На практике, через планы действий и соглашения об ассоциации ЕС расширил свое влияние на Восток и на Юг, убеждая соседей из БСС предпринять меры для проведения реформ, которые способствовали бы стабильности и безопасности их стран, и таким образом благоденствию ЕС.³ В результате, «логика расширения» интеграции с ЕС с целью приобретения надежных партнеров породила необходимость распространять и продвигать европейские нормы и ценности за политиче-

² Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78), 6.

³ Benita Ferrero-Waldner, "Eastern Partnership – An Ambitious Project for 21st Century European Foreign Policy," Statement by European Commissioner for External Relations and European Neighborhood Policy on the Eastern Partnership, European External Action Service, Brussels, 20 February 2009; см. еще European Council, *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, S407/08, Brussels, 11 December 2008.

ские границы Союза.⁴ Реализуя это, Брюссель не обещает соседям на Южном Кавказе эвентуальное членство, а скорее пытается сделать регион более предсказуемым и контролируемым, создавая для себя надежный геополитический буфер.

Однако, восточное партнерство в потенциале может привести к возникновению трений с Россией. С самого начала Россия выразила согласие иметь специальный статус в общих для ЕС-Россия пространствах вместо того, чтобы участвовать в ЕПС. Однако, Москва обвиняет Брюссель в попытке создать новую сферу влияния, и в нескольких случаях Россия озвучила свою озабоченность по поводу Восточного Партнерства, рассматривая его как попытку расширить влияние ЕС в борьбе за энергетические ресурсы. По этой причине Южный Кавказ, который является соседом и для России, и для ЕС, превратился в место столкновения интересов и игры мускулами.

В ответ на расширение влияния ЕС на общих соседей Москва начала демонстрировать геополитическую активность и часто использует жесткие методы для защиты российских национальных интересов. Поскольку Россия намеревалась расширить свое влияние на Южном Кавказе, сегодняшние отношения с тремя южно-кавказскими государствами не только являются большой заботой для Москвы, но и создают слишком много возможностей и проблем для стабильности и безопасности региона. Учитывая отсутствие политических решений затянувшихся социальных конфликтов, Россия продолжает наращивать свои дипломатические усилия в регионе. Несмотря на множество взаимных проблем, Россия и страны Южного Кавказа в итоге обречены на совместное сосуществование и сотрудничество, если они хотят уцелеть и процветать как суверенные государства. Поэтому в ближайшие годы Россия неизбежно продолжит активно принимать участие в делах региона – региона, который определенно рассматривается Россией как привилегированная сфера ее влияния.

С другой стороны, целостный контекст отношений ЕС-Россия оказывает сильное влияние на стратегию внешней политики восточных соседей. Степень активности контактов со странами-партнерами является свидетельством серьезных намерений России и ЕС взаимодействовать со странами Южного Кавказа. Поскольку ЕС и Соединенные Штаты делают все возможное помешать России восстановить свое влияние на постсоветскую территорию, весь регион постепенно превращается в сцену демонстрации силы, цветных революций, сепаратистских движений и кровавых гражданских войн. Несмотря на широкий круг инициатив, партнерств и планов действия для Южного Кавказа, текущая ситуация в регионе остается нестабильной, неустойчивой и ненадежной. Тогда как ЕС рассматривает демократические изменения как ключевой показатель устойчивого мира и стабильности на его новых границах, Кремль воспринимает развитие демократии, поддерживаемое Западом, как реальную угрозу для российского влияния на про-

⁴ James Headley, "Is Russia Out of Step with European Norms? Assessing Russia's Relationship to European Identity, Values and Norms Through the Issue of Self-Determination," *Europe-Asia Studies* 64:3 (2012): 428.

странстве Сообщества Независимых Государств (СНГ). Поэтому не удивительно, что расширение мощи ЕС в целях безопасности во все большей степени сталкивается с российскими контрмерами.

Расходящиеся логики реорганизации региона

С момента возвращения Владимира Путина на пост российского президента в марте 2012 года внешняя политика России мотивируется скорее большими идеологическими концепциями, чем традиционными геополитическими соображениями, направленными на территориальное расширение. Наиболее важными являются концепции «суверенной демократии»,⁵ «Русского мира» и «Великой русской цивилизации».⁶ Желание России восстановить свой статус великой силы на самом деле стало постоянным фокусом международного поведения Кремля. Президент Путин неоднократно напоминал Западу, что Россия является победителем во Второй Мировой войне и ядерной сверхсилой, главным образом утверждая, что его страна имеет законное право на признание ее огромного потенциала быть авторитетом на международной арене.⁷ По мнению российского министра иностранных дел, Сергея Лаврова, «соперничество становится по-настоящему глобальным и принимает цивилизационные измерения, т.е. объект соперничества теперь включает ценности и модели развития».⁸

В этом контексте Южный Кавказ был территорией соперничества Восток-Запад в течение более чем двадцати лет. И как раз этот факт подвергает весь регион риску при отсутствии большей настойчивости со стороны Запада. В этой ситуации Россия и ЕС имеют свои противоречащие интересы в этом регионе. Из-за растущей подозрительности к западному присутствию в регионе Южного Кавказа – Каспийского бассейна, сейчас Россия пытается усилить свое влияние в этой части территории БСС и реально начала активно противодействовать предполагаемому ползучему проникновению ЕС на ее задний двор.

В более широком смысле, в плане интересов и подходов, региональные стратегии России и ЕС существенно отличаются друг от друга. Это означает, что Москва действительно воспринимает Восточное партнерство ЕС как серьезную угрозу своей традиционной сфере влияния на Юге. Поэтому Кремль разработал новую модель экономической интеграции – проект Евразийского Союза – в попытке

⁵ Andrey S. Makarychev, “Russia’s Search for International Identity Through the Sovereign Democracy Concept,” *The International Spectator* 43:2 (2008): 49–62.

⁶ Igor Zevelev, “Russia’s National Identity Transformation and New Foreign Policy Doctrine,” *Russia in Global Affairs*, 7 June 2014, доступно на <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Russian-World-Boundaries-16707> (на 12 ноября 2014).

⁷ Ежегодная специальная передача *Прямая линия с Владимиром Путиным*, 1 Российский ТВ канал, 17 апреля 2014, английский перевод на <http://eng.kremlin.ru/news/7034>.

⁸ Sergey Lavrov, “Russia and the World in the 21st Century,” *Russia in Global Affairs*, 9 August 2008, доступно на http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11291 (по состоянию на 12 ноября 2014); смотри так же Andrey P. Tsygankov, “Russia in the Post-Modern World: The End of the Normalization Paradigm?” *Post-Soviet Affairs* 25:4 (2009): 347–369.

изменить статус-кво на территории СНГ в соответствии с российскими национальными интересами. Москва также стратегически сформулировала прагматический региональный подход, который направлен на восстановление дружеских отношений со странами региона.

С геополитической точки зрения, соперничество ЕС-Россия, часто воспринимаемое как битва цивилизационных линий, скорее является реальным, но гораздо более утонченным соревнованием противоположных систем ценностей и идеологий, которые воплощают разные модели, продвигаемые Москвой и Брюсселем. Интеграционные политики к региону как ЕС, так и России, построены на понимании, что вызовы внутренней безопасности порождаются вне их границ. Таким образом, вопросные страны в итоге превращаются в краеугольные камни региональных стратегий безопасности основных игроков. По большей части, Россия рассматривает интеграцию с ЕС как геополитический проигрыш, и по той же логике, усиливающееся сближение с Россией в целом воспринимается как попытка ограничить влияние ЕС в этом регионе. Используя конкурентный подход к интеграции, ЕС и Россия пытаются расширить свое влияние и защитить свои интересы на Южном Кавказе и за его пределами.

Видя прямое соперничество Евразийского Союза и Восточного Партнерства, можно сказать, что ЕС и Россия действительно попали в капкан интеграционной войны по поводу того, кто может привлечь больше стран-партнеров и на каких условиях. До сих пор геополитическое соперничество ЕС-Россия привело к провалу их интеграционных политик в отношении этого региона. В результате, перспективы на честное сотрудничество между Москвой и Брюсселем уменьшаются.

Очевидно, что проект Евразийского Союза, продвигаемый Президентом Путиным, связан с сильным желанием Кремля создать единую зону вокруг России с общими экономическими договоренностями и договоренностями в сфере безопасности. Единственная цель Москвы состоит в обеспечении привилегированной сферы влияния на территории СНГ. Учитывая влияние неразрешенных конфликтов на будущее развитие событий на Южном Кавказе, Москва может предпринять согласованные шаги для использования внутренних линий разлома с тем, чтобы стать главным арбитром в мирном процессе и следовать своим целям, используя военную силу. Можно быть уверенными, что российские геополитические интересы являются вызовом для интеграционной политики ЕС, так как этот процесс создает разделительные линии и может иметь более широкие геостратегические последствия для западных демократий.

В международном плане Кремль придерживается философии, предполагающей, что ЕС должен принять *Realpolitik* в российском стиле и уважать установленные Москвой правила игры на территории БСС. В настоящее время Кремль воспринял к бывшим советским странам из Евразии подход, который британский

исследователь Рой Аллисон называет «защитной интеграцией».⁹ В дополнение к стратегическим инициативам в форме Таможенного Союза, Организации Договора о Коллективной Обороне и Шанхайской Организации Сотрудничества проект Евразийского Союза президента Путина является самым новым, тщательно продуманным планом и действительно яркой манифестацией защитной интеграционной логики.

Понимая геополитическое значение этого региона для европейской безопасности, ЕС в свою очередь часто говорит о демократии, когда на деле думает о геополитике.¹⁰ Поступая таким образом, ЕС и США непреднамеренно помогают Президенту Путину осуществлять его стратегию в отношении СНГ. У Брюсселя и Вашингтона нет координации между собой для выработки достижимых политических целей, тогда как Москва приближается к созданию собственного евразийского альянса по безопасности, который сможет конкурировать с ЕС и НАТО.¹¹

В целом, как ЕС, так и Россия пытаются втянуть соседние страны на свои орбиты, однако политики и средства, используемые Брюсселем и Москвой для достижения этой цели, существенно отличаются. Эта сложная реальность указывает на существование двух конкурентных подходов к реорганизации региона, что продлевает цикл нестабильности, а не решает проблем безопасности, которые в потенциале с течением времени могут распространиться на Россию и ЕС.

Стратегические цели и интересы России

При рассмотрении кремлевскими стратегами реальной расстановки сил на международной арене значение СНГ или так называемого «ближнего зарубежья» для Российской Федерации становится предельно ясным. Москва знает, что безопасность России неразрывно связана с политическим и экономическим развитием стран СНГ. Чтобы снова восстать в качестве великой силы, Россия фокусирует свои усилия на расширении стратегических связей с соседями из БСС. По этой причине кремлевская концепция геополитического места России предполагает специальные отношения России со странами ближнего зарубежья, независимо от того, имеют ли те похожие или отличающиеся политические системы, и независимо от того, имеют ли они общие с ней геополитические интересы и проблемы.¹²

⁹ Roy Allison, "Virtual Regionalism and Protective Integration in Central Asia," in *Eurasian Perspectives: In Search of Alternatives*, ed. Anita Sengupta and Suchandana Chatterjee (Kolkata: Shipra Publications, 2010), 29–48.

¹⁰ Kristi Raik, "Talking Democracy, Thinking Geopolitics: The EU's Eastern Partnership Policy Faces Difficult Choices," *FIIA Comment* 11 (Finnish Institute of International Affairs, 2011), 1.

¹¹ Elkhan Nuriyev, "How the West Helps Putin Fulfill His CIS Strategy," *The Moscow Times*, 6 April 2014, доступно на <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/how-the-west-helps-putin-fulfill-his-cis-strategy/497604.html>.

¹² Относительно подробного анализа увеличивающегося участия России в делах постсоветских территорий смотри Elkhan Nuriyev, "Motives and Incentives for Engagement – the Russian Perspective of a Eurasian Union," in *Building Confidence in the South Caucasus*:

Поэтому Южный Кавказ является регионом, в котором Россия имеет важнейшие национальные интересы. У России есть существенные экономические интересы и интересы, связанные с безопасностью, которые жизненно важны для Москвы и которые простираются от Южного Кавказа и Каспийского моря до Центральной Азии. Понятно, что Россия просто не может не принимать участия в делах этих регионов. Как ярко показала российско-грузинская война в августе 2008 года и как показывает сегодня нагорно-карабахский мирный процесс, российское влияние и участие расширяются. Кремль добивается того, чтобы бывшие советские республики не только сохраняли договоренности в сфере безопасности с Москвой, но и расширяли их. Основная цель этих договоренностей состоит в том, чтобы помешать странам БСС развивать более тесные отношения в сфере безопасности с ЕС, НАТО и западными демократиями.

Даже краткий анализ того, как Россия реагирует на изменение стратегической среды в ближайших к ней регионах, показывает насколько Москва ощущает себя под угрозой. По существу, российские высшие чиновники считают, что нынешняя волна глобализации и процесс насаждения западных норм и идеалов является очевидной угрозой для национальной безопасности России.¹³ Сам факт, что западная политика в Каспийском регионе преследует экономические цели, уже привел к конфликту ЕС со стратегическими интересами России. В дополнение к соперничеству по этому поводу вопросы маршрутов трубопроводов, компромиссов во внешней политике и безопасности в регионе порождают интенсивные противоречия по поводу того, кто сколько газа получает. Кроме того, ввиду растущей напористости России на Южном Кавказе и за его пределами кремлевские власти пытаются усилить российский военный потенциал путем увеличения оборонного бюджета в следующие годы.¹⁴ В том же плане много говорится о необходимости защитить границы страны и превратить их в непреодолимый барьер для возможных врагов российского государства.

Россия является определенно могучим соседом с подлинными озабоченностями в сфере безопасности в регионе и останется таким и в будущем. Не удивительно, что Кремль хочет возродить бывший Советский Союз в новом образе, который не только будет соответствовать интересам России, но и всей сфере СНГ. Как отметил один московский аналитик, в основе этой политики лежит не импер-

Strengthening the EU's and NATO's Soft Security Initiatives, ed. Ernst M. Felberbauer and Frédéric Labarre (Vienna: National Defense Academy, 2013), 59–68.

¹³ Для более подробной информации по этому вопросу смотри Bertil Nygren, *The Rebuilding of Greater Russia: Putin's Foreign Policy towards the CIS Countries* (London and New York: Routledge, 2008); см. еще James Greene, "Russian Responses to NATO and EU Enlargement and Outreach," Chatham House Briefing Paper, June 2012, доступно на [http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia and Eurasia/0612bp_greene.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0612bp_greene.pdf).

¹⁴ Vladimir Putin, "Being Strong: National Security Guarantees for Russia," *The Huffington Post*, 22 February 2012. Более пространная версия этой редакционной статьи вышла в русской газете *Российская газета* 20 февраля 2012.

ская амбиция, а потребности России в сфере безопасности, в результате чего процесс формирования политики России определяется оптимальным курсом для обеспечения безопасности.¹⁵ Этот региональный разрез прекрасно иллюстрирует широкие интересы России, среди которых Евразийский проект Президента Путина является только один из важных проектов. Москва принимает решения, которые способствуют осуществлению российской повестке дня в области геополитического влияния и экономического сотрудничества. Укрепления связей с Южным Кавказом в сфере безопасности является необходимым условием для успеха России в двадцать первом веке. Кремлевские круги считают, что сейчас не время быть застенчивыми; сейчас для России наступило время утверждать свои лидерские позиции и предпринимать шаги для защиты российских национальных интересов в регионе.¹⁶

Однако, кремлевские стратеги также понимают, что России необходимо любой ценой усилить свою настойчивость в качестве центра интеграции и демонстрировать свой потенциал обеспечить долгосрочную стабильность. Предстоит еще посмотреть, однако, будет ли успешно осуществлена экономическая модернизация России и в какой степени внутренние реформы страны смогут способствовать привлекательности Евразийского Союза для стран Южного Кавказа. Таким образом, следующие несколько лет окажутся решающими в борьбе за реорганизацию территории БСС и интеграцию стран СНГ в Евразийский Союз.

Недостатки и слабости политики ЕС

С середины 1990-х ЕС начал увеличивать свое политическое и экономическое участие в делах стран Южного Кавказа. Политизация действий ЕС на деле началась с момента заключения Соглашений о партнерстве и сотрудничестве с Арменией, Азербайджаном и Грузией в июне 1999 года в Люксембурге. Хотя подписание соглашений официально рассматривалось как качественный прорыв в отношениях ЕС с Южным Кавказом, действительная роль и влияние ЕС оставались незначительными. Как раз тогда ЕС начал выражать свой интерес в развитии коммерческих энергетических проектов в Каспийском бассейне, осознавая свою зависимость от региональной безопасности и диверсификации источников. Страны-члены ЕС признали геополитическое значение Южного Кавказа, рассматривая Азербайджан, Грузию и Армению в качестве стратегического коридора, связывающего Южную Европу с Центральной Азией.

Наряду с этим, в ЕС осознали богатый потенциал каспийских углеводородных ресурсов и поняли, что развитие нефтегазовых проектов может помочь обеспечить и стабилизировать мировые поставки энергоресурсов в будущем. На практике, ЕС интенсифицировал отношения с Южным Кавказом, чтобы получить доступ к

¹⁵ Частный разговор автора с российским политологом, который предпочел сохранить анонимность, Москва, 16 октября 2009.

¹⁶ Частный разговор автора с высшим российским чиновником, который предпочел остаться анонимным, Москва, 17 октября 2009.

месторождениям энергоносителей в Каспийском море и чтобы ослабить зависимость Европы от российских поставок энергоресурсов. Для этого ЕС заключил соглашения о транснациональных проектах, которые обеспечат значительный поток энергетических поставок из Азербайджана и региона Каспийского моря в ЕС.

Как бы то ни было, быстрому улучшению отношений ЕС-Южный Кавказ в 2004 и 2009 годах способствовала серия таких политических прорывов, как Европейская Политика Соседства и инициатива Восточное партнерство. На деле, стратегия ЕС по Южному Кавказу претерпела целостную трансформацию, эволюируя от расширения к регионализации. В этом плане Восточное партнерство, задуманное как средство для придания дополнительного импульса отношениям ЕС со странами-партнерами, в целом рассматривалось как продолжение ЕПС и должно было на деле усовершенствовать интеграционную политику ЕС. Однако, с самого начала ангажирование ЕС с Южным Кавказом под эгидой ЕПС часто подвергалось критике и в академических, и в политических кругах. Кроме того, с момента принятия решения инициатива Восточное партнерство ставилась под вопрос за ее неэффективность. Прежде всего, критики утверждали, что у ЕС нет потенциала предложить восточным партнерам все преимущества свободы, взаимодействия и сотрудничества.¹⁷

Между тем, стоит указать на два основных фактора, которые оказали влияние на ожидания восточной периферии ЕС, касающиеся политики Восточного партнерства. Во-первых, с самого начала реализации инициативы Восточное партнерство потребовало сильной поддержки со стороны стран-членов ЕС, которые все еще играют ключевую роль в формировании европейской политики в отношении Южного Кавказа. Тогда как некоторые из членов ЕС не смогли взять на себя исполнение активной роли, у других просто не было определенной позиции касательно политики в отношении восточных стран ЕС. В результате поляризация в ЕС между теми, кто предпочитал придерживаться политики «Сначала Россия» и теми, кто рассматривал эту политику как серьезное препятствие для формирования эффективной стратегии в отношении восточных соседей, на деле замедлила переориентацию интеграционной политики ЕС на Южный Кавказ.

Во-вторых, ожидания разных стран-партнеров в отношении Восточного партнерства отличаются не только от ожиданий стран-членов ЕС, но отличаются и между собой. Они не находятся в одинаковых условиях, не располагают одинаковыми ресурсами и не имеют одинаковые слабости. По этой причине ЕС попытался найти подходящие способы, чтобы учесть гетерогенность восточных стран-партнеров, которые имеют разную степень заинтересованности в интеграции с ЕС. Благодаря таким новым инструментам, как планы действий и соглашения об ассоциации, Восточное партнерство определенно создало новый уровень стратегического сотрудничества между ЕС и Южным Кавказом, таким образом добавив тяжесть ЕПС. Возник, однако, ключевой вопрос, посвятят ли себя как ЕС, так и

¹⁷ George Christou, "European Union Security Logics to the East: the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership," *European Security* 19:3 (2010): 413–430.

страны-партнеры достижению целей политики Восточного партнерства в последующие годы.

С другой стороны, в нескольких случаях ЕС использовал геополитическую активность России как оправдание для того, чтобы играть большую роль в регионе. Подписание разных планов действий и переговоры о соглашениях об ассоциации действительно способствовали продвижению политических и экономических интересов ЕС среди общих с Россией соседей. Однако, ЕС не смог действовать согласованно как единое государство при разработке стратегического видения в отношении Южного Кавказа. Этот неуспех ограничил влияние ЕС и позволил России расширить свое влияние в странах-партнерах. Кроме того, сильное военное присутствие России в раздираемых конфликтами районах усложняло стратегическое мышление ЕС в отношении Южного Кавказа. В последние годы стратегия ЕС в отношении этого региона определялась в основном соображениями о том, как европейская политика окажет влияние на отношения ЕС-Россия.

В дополнение к этому, ни один из членов ЕС, который был вовлечен в региональную геополитику, на высоком уровне не был в состоянии независимо оказывать значительное влияние на соседние страны. Если эти западноевропейские демократии действовали бы согласованно, ЕС вероятно мог бы стать одним из основных игроков на Южном Кавказе и даже мог бы стать наиболее влиятельной силой в среднесрочном и долгосрочном плане. Однако, неспособность европейских сил сформировать общую и хорошо интегрированную политику для Южного Кавказа помешала им реализовать их полный потенциал. Политическая беспомощность ЕС позволила умелой российской дипломатии консолидировать геополитическую позицию России в этом регионе; пустое место, оставленное Брюсселем, незамедлительно было заполнено Москвой.

Хотя в географическом смысле Южный Кавказ находится на периферии Европы, протекающие в настоящее время процессы никоим образом не являются периферийными для европейской безопасности и стабильности или для интересов в сфере безопасности стран-членов ЕС. Тогда как страны БСС активно борются, чтобы защитить свой выбор в быстро меняющейся региональной геополитике, ЕС не торопился сделать эти три страны фокусом своей внешней политики. С учетом ухудшения региональной среды безопасности, ЕС в основном предпочитал поддерживать коней и воспринял подход «поживем-увидим». Страны-члены ЕС до сих пор не были солидарными и не могли защищать свои права, свои интересы и свои ценности. Это означает, что Брюссель нехотя противостоит России как в геополитическом, так и в экономическом смысле.

Еще надо признать, что ЕС играл жизненно важную роль в развитии экономических и политических отношений с государствами Южного Кавказа. ЕС пытался принимать более стратегическое участие в сотрудничестве с этими тремя странами, в основном с прицелом углубить их интеграцию в европейское сообщество. Таким образом, ЕС способствовал приближению этих государств к более широкому ЕС-центрированному порядку демократии, интеграции и благоденствия. ЕС, однако, не захотел быть адекватным игроком в сфере безопасности, поскольку

Брюссель на первом месте стремится к уменьшению напряженности с Москвой, которая всегда относилась с подозрением к западным поползновениям. В результате, ЕС и Россия оказались неготовыми играть некую геополитическую игру с нулевой суммой, в которой если одна из сторон проигрывает, то другая выигрывает. Это в конечном итоге в большей степени нанесло вред интересам соседей на Южном Кавказе, чем способствовало их реализации.

Понимание вариантов выбора для стран-партнеров

Несмотря на множество общих проблем, три страны Южного Кавказа развиваются по-разному и имеют разные политические повестки дня. Хотя еще не понятно, успеют ли они развить демократические институты в ближайшем будущем, Восточное партнерство является важным средством для привлечения внимания восточных партнеров и предлагает больше сотрудничества. Поэтому успех Восточного партнерства зависит от того, пожелают ли партнерствующие страны в большей степени использовать региональное сотрудничество для того, чтобы приблизиться к нормам и стандартам ЕС.

Однако, неразрешенные конфликты и отсутствие мира подвергают границы ЕС значительному риску нестабильности. Тогда как ЕС пытается поддерживать стабильность, демократию и благоденствие на Южном Кавказе, разные восприятия безопасности восточных соседей продолжают быть препятствиями для создания более тесных отношений с ЕС и между ними в интересах реформирования этого региона. Разные ориентации этих трех стран делают экономическое сотрудничество более сложным и подрывают региональную интеграцию, оказывают негативное влияние на отношения ЕС с его восточными соседями. Хотя все малые страны стремятся к большей стабильности, их интересы в сфере национальной безопасности сильно разнятся.

Очевидно, вопросы региональной безопасности беспокоят Южный Кавказ. Российское военное присутствие в Абхазии и Южной Осетии воспринимается в Тбилиси как наиболее серьезная угроза для национального суверенитета Грузии. Продолжающееся военное противостояние вокруг Нагорного Карабаха является вызовом для национальной безопасности как Армении, так и Азербайджана, и в частности из-за того, что Москва играет за обе стороны, поддерживая военную базу в Ереване и продавая Баку оружие на миллиарды долларов. В таких сложных обстоятельствах Россия оказывает давление на руководства этих трех стран для присоединения к Евразийскому Союзу, так как Москва очень серьезно озабочена их сильной ориентацией на ЕС. Разумеется, экономика и политика в этих государствах во многих аспектах определяется их отношениями с Россией и наоборот. Это означает, что российский фактор остается значимым в стратегии внешней политики стран БСС. В результате этого они рассматривают постоянное сотрудничество с Россией в качестве лучшего решения, хотя они также развивают отношения с ЕС на двусторонней и многосторонней основе.

Таким образом, уязвимость стран Южного Кавказа увеличивается из-за разногласий в стратегических отношениях между ЕС и Россией, а также из-за геополити-

тических противоречий в более общем мировом плане. Местные высшие чиновники, похоже, понимают, что ни Россия, ни ЕС не имеют настоящего желания следовать политике сотрудничества в отношении своих общих соседей. Для лидеров этих стран пришло трудное время, когда они поняли, что Россия и ЕС выбрали соперничество, а не сотрудничество в регионе Южный Кавказ – Каспийский бассейн. В решающий момент каждый из них объявил выбранный им вариант.

Очевидно, Армения вышла из переговоров с ЕС и вместо этого повернулась к России. Это был предсказуемый шаг с самого начала, поскольку Ереван издавна воспринимался в качестве традиционного союзника Москвы и всегда полностью рассчитывал на российскую помощь в области вооруженных сил и безопасности. В свою очередь, неучастие Азербайджана во Всемирную Организацию Торговли делает невозможным соглашение об Углубленной и всеохватной зоне свободной торговли. Баку не захотел вступить на путь интеграции с ЕС и сконцентрировал свои усилия на вопросе о визах. Однако, в рамках своего выбора Азербайджан, вероятно, продолжит опасно балансировать, оставаясь вне Евразийского Союза и манипулируя энергетическими интересами ЕС в регионе. И последнее, Грузия, единственная страна с проевропейским правительством, давно пытается выполнить критерии ЕС. Тбилиси инициировал Соглашение об ассоциации на саммите в Вильнюсе в ноябре 2013 года и официально подписал его совместно с широким партнерством в торговле 27 июня 2014 года в Брюсселе. Тем не менее, российская мечта Грузии остается неисполненной, несмотря на желание Тбилиси восстановить отношения со своим большим соседом. ЕС похоже не интересуется новым российским курсом Грузии, что означает, что переосмысление Тбилиси своей политики было одобрено в Брюсселе.

В итоге, эти разные выборы означают, что эти три восточных партнера очень разные в смысле их геополитических амбиций, направленных на расширение отношений с ЕС. Предположительно интеграционная стратегия ЕС просто не работает без ясной перспективы на членство для восточных соседей. Брюсселю следует найти новые способы разработать более реалистическую, когерентную и членораздельную политику, которая лучше вписывалась бы в современную геополитическую мотивацию Южного Кавказа. Украинский кризис сломал статус-кво в соседних с ЕС восточных регионах, и отголоски этого сейчас быстро усиливаются. Поэтому следующая глава истории стран БСС все еще пишется, и предстоит еще сделать многое, прежде чем стабильность и мир в долгосрочном плане найдут свои корни на Южном Кавказе.

Дорога впереди: сотрудничество бьет конфронтацию

Учитывая продолжающееся противостояние ЕС и России по поводу альтернативных энергетических проектов, никто не может точно предсказать исход игры с нулевой суммой в регионе Южный Кавказ – Каспийский бассейн. Много будет зависеть от эволюции России и окончательного направления, которое выберут страны Южного Кавказа и БСС. Однако, процесс реформирования региона может

принять разные формы и для будущего развития возможны два основных сценария.

Наиболее вероятным является сценарий, при котором соперничество за ресурсы и влияние в регионе усиливается, что на данный момент выглядит неизбежным, поскольку страны-члены ЕС пытаются уменьшить свою сильную зависимость от российского газа. Интенсивное геополитическое соревнование скажется негативно на энергетических отношениях ЕС-Россия и может привести к дальнейшему отдалению Брюсселя и Москвы. Для стран Южного Кавказа этот сценарий означает, что они во все большей степени будут зажаты между Россией и ЕС, пытаясь найти способ удовлетворить обе группы потребностей и избежать возможность превратиться в поле битвы между Москвой и Брюсселем. Очевидно, что сейчас Россия и ЕС борются с проблемами региональной безопасности вместо того, чтобы их решать.

Независимо от вышесказанного, возможен сценарий, основанный на сотрудничестве, хотя на данный момент он менее реалистичен. Он все еще может осуществиться, если Москва и Брюссель продемонстрируют политическую волю включиться в более продуктивный диалог. Экономические стимулы, коммерческие интересы и общая реакция на новые вызовы безопасности могли бы подтолкнуть обе стороны к стратегическому мышлению и улаживанию противоречий между двумя интеграционными схемами для общих соседей. Без сомнения, примирение не будет простым процессом. Он займет длительное время, но он важен не только для России и ЕС, но для будущего стран БСС и остального мира. Чтобы иметь лучшую координацию своих интеграционных политик, России и ЕС нужно активно разработать экономический и политический базис примирения путем конструктивного взаимодействия между Евразийским Союзом и ЕС.

Экономический элемент может быть наибольшим стимулом для ЕС начать диалог о зоне свободной торговли с Евразийским Союзом.¹⁸ Такая специальная, свободная экономическая зона определенно не решит региональные проблемы безопасности, но склонит Россию и ЕС к поиску совместного участия в делах Южного Кавказа и к укреплению экономической интеграции со странами-партнерами.

В то же время, ЕС нужно сформулировать интегрированную энергетическую политику на основе новой комплексной концепции. Создание некоего нового формата многостороннего диалога между ЕС и пятью прибрежными каспийскими государствами (Россией, Ираном, Азербайджаном, Казахстаном и Туркменистаном), вероятно, позволит найти общую основу и устранить разногласия по важным стратегическим вопросам, касающимся строительства трубопроводов по дну

¹⁸ Создание зоны свободной торговли с ЕС полностью совместима с существующим статусом отношений между Россией и другими постсоветскими государствами, которые входят в зону свободной торговли СНГ. Согласно Договору о зоне свободной торговли СНГ, «это соглашение не мешает сторонам участвовать в таможенных союзах, другие зоны свободной торговли или соглашения о трансграничной торговле, если они соответствуют правилам ВТО». См. Статью 18.1 Договора о зоне свободной торговли СНГ, доступно на <http://www.e-cis.info/page.php?id=20062>.

Каспийского моря.¹⁹ Поэтому учреждение многосторонней энергетической рамки ЕС-Каспий, в которой участие России будет иметь ключевое значение, могло бы стать исходным пунктом для уменьшения соперничества в отношении ресурсов Южного Кавказа, Центральной Азии и Каспийского бассейна.

С другой стороны, политический компонент примирения между Россией и ЕС можно было бы развить через новую модель безопасности, основанной на сотрудничестве. Особенно важно то, что Россия и западные силы понимают, что Европа двадцать первого века должна быть свободной от старых и новых линий разделения. Создание более эффективной общей модели безопасности, основанной на отношениях искреннего и глубокого партнерства является конкретным средством для достижения этой цели. Москва и Брюссель должны рассмотреть новые комплементарные формы менеджмента региональных кризисов. Это улучшило бы их отношения по сравнению с их нынешним состоянием и помогло бы им предпринять действительно решительные шаги для исправления нынешней ситуации в сфере безопасности на Южном Кавказе. Многие из этого связано с консолидацией дипломатии Минской группы ОБСЕ, путем придания ей более сильного политического элемента. Это можно было бы осуществить путем слияния Минской группы ОБСЕ и ЕС. Что бы не произошло в ближайшем будущем, проблема создания когерентной стратегии, сфокусированной на интегрированном, координированном подходе, который признает общие интересы России, ЕС и стран Южного Кавказа, все еще остается нерешенной.

Заключение

Очевидно, безопасность России и ЕС не может быть гарантирована, пока обе стороны остаются в изоляции друг от друга. Государственным деятелям в Москве и в Брюсселе не нужно заново усваивать болезненный урок, что изоляционизм – это дорога к катастрофе. Хотя голоса в пользу разделения остаются сильными, новая среда, в которой оказались Россия и ЕС, отличается наличием множества вызовов безопасности. Тем не менее, эти вызовы на самом деле могут быть превращены в возможности, если Россия и ЕС смогут выбрать путь ответственных и решительных действий.

ЕС, Россия и Южный Кавказ входят в период, который принесет больше перемен, чем они видели за последние двадцать лет. Есть срочная необходимость в создании инновативных моделей сотрудничества для разрешения новых проблем, которые маячат на горизонте. Самым большим вызовом, с которым столкнутся Россия и ЕС в отношении своих общих соседей, это создание и осуществление конкретного мирного плана для Южного Кавказа. Разрешение проблем реформирования этого региона требует неуклонной решительности как со стороны российских, так и со стороны европейских лидеров.

¹⁹ Смотри комментарии Elkhan Nuriyev, “Geopolitical Risks Make TAPI Project Practically Impossible,” *Trend News Agency*, 29 October 2014, доступно на <http://en.trend.az/business/economy/2327584.html>.

Литература

- "Being Strong: National Security Guarantees for Russia." *The Huffington Post* (2012).
- "European Union Security Logics to the East: the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership." *European Security* 19, no. 3 (2010): 413-430.
- "How the West Helps Putin Fulfill His CIS Strategy(link is external)." *The Moscow Times* (2014).
- "Is Russia Out of Step with European Norms? Assessing Russia's Relationship to European Identity, Values and Norms Through the Issue of Self-Determination." *Europe-Asia Studies* 64, no. 3 (2012): 428.
- "Mackinder and the Heartland Theory in Post-Soviet Geopolitical Discourse." *Geopolitics* 11, no. 1 (2006): 99-118.
- "*Motives and Incentives for Engagement – the Russian Perspective of a Eurasian Union.*" In *Building Confidence in the South Caucasus: Strengthening the EU's and NATO's Soft Security Initiatives*, 59-68. Vienna: National Defense Academy, 2013.
- "Russia and the World in the 21st Century(link is external)." *Russia in Global Affairs* (2008).
- "Russia in the Post-Modern World: The End of the Normalization Paradigm?" *Post-Soviet Affairs* 25, no. 4 (2009): 347-369.
- "Russia's National Identity Transformation and New Foreign Policy Doctrine(link is external)." *Russia in Global Affairs* (2014).
- "Russia's Search for International Identity Through the Sovereign Democracy Concept." *The International Spectator* 43, no. 2 (2008): 49-62.
- "*Virtual Regionalism and Protective Integration in Central Asia.*" In *Eurasian Perspectives: In Search of Alternatives*, 29-48. Kolkata: Shipra Publications, 2010.
- Geopolitical Risks Make TAPI Project Practically Impossible(link is external).* Trend News Agency, 2014.
- Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit.* Prague: Council of the European Union, 2009.
- Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World(link is external).* Brussels: European Council, 2008.
- Russian Responses to NATO and EU Enlargement and Outreach(link is external)* In *Chatham House Briefing Paper.*, 2012.
- Talking Democracy, Thinking Geopolitics: The EU's Eastern Partnership Policy Faces Difficult Choices* In *FIIA Comment.* Finnish Institute of International Affairs, 2011.

THE QUARTERLY JOURNAL

The Rebuilding of Greater Russia: Putin's Foreign Policy towards the CIS Countries. London and New York: Routledge, 2008.

The South Caucasus at the Crossroads. Berlin: LITI, 2007.

Договор о зоне свободной торговли СНГ([link is external](#)), 2014.

Прямая линия с Владимиром Путиным([link is external](#)) In *английский перевод*. 1 Российский ТВ канал, 2014.

Частный разговор автора с российским политологом, который предпочел сохранить анонимность. Москва, 2009.