



Инструменты внешней политики ЕС в странах «восточного соседства»: от помощи развитию к помощи войне

О.В. Шишкина

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В 2022 г. ЕС впервые в своей истории начал предоставлять финансовую помощь на военные нужды воюющему государству, Украине, и создал механизмы, стимулирующие поставки странами-членами вооружений и военной техники (ВВТ) Киеву. Принятые меры были обозначены как «силовые инструменты» внешней политики Брюсселя, которые он развил в ответ на «возвращение в Европу войны высокой степени интенсивности»¹. При этом на протяжении 2000–2010-х гг. Брюссель подчёркивал уникальность имеющегося у него набора несилowych внешнеполитических инструментов, гордился своей способностью добиваться реализации интересов, не прибегая к силе, и демонстративно избегал любых проявлений военно-силового давления в международных отношениях.

В статье автор обращается к вопросу о том, что такое внешнеполитические инструменты и какие существуют их виды (силовые, несилowych и гибридные). Затем рассматривает, какими инструментами располагает ЕС, определяет, какие из них являются для него традиционными, а какие были развиты относительно недавно. Путём анализа внешнеполитических документов выявляются интересы ЕС в исторической перспективе в отношении стран «восточного соседства» – Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины – и рассматривается практика применения инструментов на этом направлении за годы, прошедшие с момента разработки т. н. «восточной политики» (Европейской политики соседства и Восточного партнёрства). На основании представленных данных сделаны выводы об особенностях применения несилowych, силовых и гибридных инструментов в отношении стран «восточного соседства», о сути произошедших трансформаций и высказываются предположения об их причинах. Изменения во внешнеполитическом инструментарии ЕС позволяют выявить тенденции его развития и особенности политики в отношении шести постсоветских стран, которые сохраняют своё приоритетное значение для ЕС и остаются в сфере жизненно важных интересов России.

Ключевые слова: инструменты внешней политики, внешняя политика ЕС, Восточное партнёрство, Европейская политика соседства, миссии ОПБО, помощь развитию

¹ Borrell J. 2022, the Year That War Returned to Europe. *The Diplomatic Service of the European Union*. 27.03.2023. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/2022-year-war-returned-europe_en (accessed 12.12.2024).

В 2003 г. в преддверии восточного расширения ЕС шесть постсоветских государств – Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина – были определены им в группу «соседей», т. е. стран по периметру его границ, не имеющих перспектив членства. С 2009 г. они стали «восточными соседями», т. е. участниками и Европейской политики соседства (ЕПС), и Восточного партнёрства – двух внешнеполитических инициатив Брюсселя. За время реализации «восточной политики» почти все страны-адресаты сталкивались с масштабными внутривнутриполитическими потрясениями, наиболее ярко проявившими себя на Украине. В этом контексте представляется актуальным обратить внимание на инструменты, которые ЕС применял при выстраивании отношений с непростым «восточным соседством».

Хотя повестка дня двусторонних отношений Брюсселя с каждым из «восточных соседей» имеет свою специфику, внешнеполитические интересы ЕС в отношениях с ними в значительной степени совпадают. Брюссель обозначил их как стремление распространять экономическое процветание, безопасность и демократию на соседние страны. На практике это означало меры по постепенному вовлечению всей «шестёрки» в углублённое взаимодействие с ЕС и их перевод на «европейские нормы и стандарты». Такие меры полностью укладывались в концепцию «стрессоустойчивости», которая во внешней политике начала использоваться Брюсселем в 2010-е гг., а в политике в отношении соседей понималась как способность противостоять «шокам и рискам» и восстанавливаться посредством укрепления государственных институтов, экономики и обществ² (Романова, Павлова 2019: 102; Viscor 2022: 3).

Вплоть до начала Россией СВО Брюссель предпочитал подчёркивать, что применявшиеся им для достижения интересов инструменты внешней политики были исключительно «несиловыми». Тем не менее по мере нарастания противоречий между Брюсселем и Москвой в 2010-е гг. «укрепление стрессоустойчивости» соседей получило новое секьюритизированное содержание – как способность справляться с шоками и рисками, которые ассоциировались с Россией (энергетического, кибер- и гибридного характера) (Романова 2017: 21–22; Романова, Павлова 2019: 103). В этих условиях ЕС всё чаще считал необходимым обращаться к средствам политики безопасности и обороны и развивать их. Уже в 2014 г. в стратегических приоритетах ЕС на следующий период работы Европейской комиссии речь шла о том, чтобы на международной арене в условиях «быстро меняющейся стратегической и геополитической среды», превратиться из «преимущественно “мягкой силы” в “более сильного игрока”»³.

² Joint Communication to the European Parliament and the Council. A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action. Brussels, 7.6.2017. JOIN(2017) 21 final. *The Diplomatic Service of the European Union*. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf (accessed 12.12.2024)

³ Juncker, J.-Cl. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission, Strasbourg, 15.07.2014. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/ad3f4ceb-aed8-4cc5-b6bb-4c60f448a5f2_en?filename=juncker-political-guidelines-speech_en.pdf (accessed 12.12.2024).

В 2021–2022 гг. к трём внешнеполитическим интересам добавился ещё один – сдерживание России через повышение стрессоустойчивости «восточных соседей»⁴. На фоне начала СВО Брюссель перешёл от слов к делу, инициировав ранее немыслимое для него финансирование поставок оружия на Украину (из внебюджетных средств) и создав военную миссию по подготовке военнослужащих для вооружённых сил Украины (EUMAM). Традиционный для ЕС внешнеполитический инструментарий был явно расширен. Комментируя происходящее, верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности Ж. Боррель объявил о том, что «акцент должен быть сделан на поставках вооружений», потому что «санкции важны, но санкции не решат проблему сражения на Донбассе»⁵. Такие заявления контрастировали с созданным ЕС образом внешнеполитического игрока, ориентированного на применение исключительно несиловых инструментов (Mahncke 2011: 20).

Автор статьи поставил цель рассмотреть, какие инструменты внешней политики ЕС применял в отношении стран «восточного соседства» в 2003–2024 гг., какие из них являлись традиционными для этого направления внешней политики и каковы особенности применения силовых ресурсов. На основании этих данных делаются выводы о произошедших изменениях и высказываются предположения о том, что они означают для самовосприятия ЕС и его позиционирования на международной арене.

Инструменты внешней политики ЕС

Толковый словарь определяет слово «инструмент» как «средства, способ, применяемый для достижения чего-либо». Таким образом, применительно к внешней политике «инструменты» – это устойчивые практики (способы, формы) применения ресурсов для достижения внешнеполитических целей. Как правило, они формируются под влиянием исторических условий, внутренних характеристик участника международных отношений и его понимания того, как имеющиеся ресурсы можно использовать для достижения своих интересов. При всей специфике ЕС как объединения региональной экономической интеграции и сложностях согласования внешней политики внутри него, характер действий Союза, как и любого участника международных отношений, определяется его пониманием актуальных внешнеполитических задач, представлением о своей роли и допустимом образе действий на международной арене, наличием ресурсов и степенью обеспеченности ими.

⁴ Push back, constrain and engage. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on EU-Russia relations. Brussels, 16.6.2021 JOIN(2021) 20 final. P. 1–3.

⁵ „Krieg wird in der Schlacht um den Donbass entschieden“: EU-Außenbeauftragter hält Waffen für wichtiger als Sanktionen. *Tagesspiegel*. 09.04.2022. URL: <https://www.tagesspiegel.de/politik/eu-aussenbeauftragter-halt-waffen-fur-wichtiger-als-sanktionen-8140408.html> (accessed 12.12.2024)

Подтверждение такой логике формирования внешней политики ЕС можно найти в тексте консолидированной версии Договора о Европейском союзе (ДЕС): «Действия ЕС на международной арене будут основываться на принципах, которые вдохновили его создание, развитие и расширение, и которые он стремится продвигать в мире: демократия, господство закона, универсальность и неделимость прав человека и фундаментальных свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, уважение принципов Устава ООН и международного права»⁶.

Исследователи международных отношений, как правило, выделяют несколько укрупнённых групп внешнеполитических инструментов, силовых и несиловых (дипломатических, экономических, гуманитарных и информационных). С середины 2000-х гг. также можно встретить упоминание т. н. «гибридных», которые, не являясь в чистом виде силовыми или несиловыми, направлены на оказание давления на участников международных отношений и могут наносить им существенный ущерб (Mattis 2005; Герасимов 2013).

Силовые инструменты могут включать в себя как, собственно, военно-силовое достижение интересов с применением вооружённых сил, так и угрозу применения силы⁷. Дипломатические инструменты представляют собой способность в процессе обсуждения и согласования договориться с контрагентами о взаимоприемлемом решении проблемы (при нежелании применять силу или дефиците силовых инструментов) (Aydin 2018: 149). Экономические и финансовые инструменты включают в себя содействие торговле или её ограничение, а также механизмы помощи развитию, и проистекают из взаимозависимости участников международных отношений (Братерский 2010: 7–8). Они могут иметь силовое (если, например, речь о критически важных ресурсах) и несиловое измерение. Гуманитарные инструменты предполагают использование такого ресурса как привлекательность модели развития и подкрепляются тем, что в конце XX в. получило общее обозначение «мягкой силы» — т. е. всего, что может содействовать сближению позиций участников международных отношений (Nye 2004: 5)⁸, включая идеологию, ценности, культуру, образование, знание языка и др. без применения или угрозы применения силы. Особенность информационных инструментов заключается в возможностях специфической подачи достоверной или недостоверной информации о любых ресурсах и инструментах участника международных отношений (Хрусталёв 1984: 43), что может принимать формы пропаганды и агитации, психологических операций и др. (Aydin 2018: 149). Они, как правило, применяются в сочетании с иными инструментами для усиления их воздействия.

⁶ Consolidated version of the Treaty on European Union. Title V, Chapter 1, Article 21.

⁷ Устав ООН призывает страны-члены «...воздерживаться от угрозы силой или её применения». Ст. 2.

⁸ «...заставить других стремиться к результатам, которых хотите вы» (англ.: "getting others to want the outcomes that you want").

Традиционные для ЕС внешнеполитические инструменты стали результатом его развития с 1950-х гг. как объединения региональной экономической интеграции и были основаны на имеющихся у него в достатке политических, финансово-экономических и гуманитарных ресурсах, которые дополнительно подкреплялись привлекательностью созданной модели развития за счёт грамотного применения информационных ресурсов. Таким набором располагали при разработке и проведении внешней политики комиссии во главе с Ж.-М. Баррозу (2004–2014 гг.), Ж.-К. Юнкером (2014–2019 гг.) и У.фон дер Ляйен (2019 – по н. в.), сделавшие страны «восточного соседства» своим внешнеполитическим приоритетом.

В официальных документах ЕС чаще всего в качестве инструментов внешней политики называются «нормативность» как способность продвигать в международных отношениях нормы и стандарты, разработанные ЕС, «кондициональность» (обусловленность) — предоставление консультаций, технической и финансово-экономической помощи развитию в обмен на соблюдение определённых политических условий и «мультилатерализм» – активное вовлечение участников международных отношений в переговорный процесс. Они стали результатом многих лет реализации политики расширения, богатого опыта проведения политики помощи развитию (Rasquement 2013: 7–12), сложностей согласования вопросов «высокой политики» (в т. ч. международной безопасности) внутри ЕС и недостаточного развития военно-силовых инструментов.

С начала 2000-х гг. Брюссель пытался восполнить имевшиеся пробелы в наборе инструментов. Во-первых, в рамках Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) он работал над созданием инструментов, позволяющих вооружённым силам стран – членов ЕС реагировать на проблемы международной безопасности (конфликты, терроризм, пиратство). Были созданы компактные подразделения для реализации военных и гражданских миссий в конфликтных регионах мира¹⁰ (первая проба сил происходила в Африке и на Балканах), и многонациональные Боевые группы (БГ, по две на боевом дежурстве в течение полугода численностью от 1500 до 3000 чел.) в качестве сил быстрого реагирования. Правда, в отличие от многочисленных военных и гражданских миссий ЕПБО, БГ ни разу не применялись.

Во-вторых, в 2010-е гг. получили развитие дипломатические инструменты. С принятием Лиссабонского договора в 2009 г. были усилены полномочия главного ответственного за внешнюю политику лица – Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности – за счёт совмещения с постом

⁹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. P.4, 9. *The Diplomatic Service of the European Union*. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (accessed 12.12.2024)

¹⁰ В целях выполнения т. н. «петербургских задач», перешедших к ЕС от прекратившего своё существование Западноевропейского союза. Прим. авт.

заместителя председателя Европейской комиссии и его постоянного председательствования в Совете ЕС по иностранным делам для координации внешнеполитических интересов стран-членов. Кроме того, у ЕС появились собственная дипломатическая Служба внешних действий (СВД) и представительства за рубежом.

В-третьих, одновременно происходила организационная оптимизация военно-силовых и дипломатических инструментов. В целях развития стратегического и оперативного планирования были созданы новые структуры при основных интеграционных институтах: при Совете ЕС – Комитет по политике и безопасности (в составе послов стран-членов) и Военный комитет (в составе начальников Генеральных штабов стран-членов), а в составе Службы внешних действий – Военный штаб, Комитет по гражданским аспектам кризисного регулирования и Директорат по вопросам безопасности и обороны. Возможности информационных инструментов в дополнение к регулярной работе дипломатической службы ЕС по обеспечению информационной поддержки действий Брюсселя на международной арене были расширены созданным в Еврокомиссии генеральным директоратом по коммуникациям.

Таким образом, за 2000–2010-е гг. дисбаланс во внешнеполитическом инструментарии был выровнен и созданы, как минимум, прототипы недостающих элементов классического набора инструментов внешней политики участника международных отношений — военно-силовых и дипломатических. При этом к концу 2000-х гг. и в начале 2010-х гг. ЕС продолжал гордиться высокой эффективностью своих несиловых инструментов и акцентировать внимание на «непохожести» объединения на классического участника международных отношений, применяющего силу в реалистском понимании. Большинство исследователей внешней политики ЕС определяли её как «гражданскую», «мягкую» и «нормативную» силу (Тосси 2008: 3; Романова 2011).

Инструменты на постсоветском направлении: начало

Инструменты внешней политики, которые Брюссель применял на постсоветском направлении, развивались по мере осознания им своего места в системе международных отношений, понимания значимости постсоветских государств и формирования представлений об интересах в этой части мира. Застигнутое врасплох распадом СССР, объединение приняло решение распространить действие заключенного с Москвой летом 1991 г. «Регламента о предоставлении технической помощи для реализации экономических реформ и восстановления СССР»¹¹ на 12 постсоветских республик (все, кроме стран Балтии). Так появился финансовый инструмент ТАСИС – Технической помощи для Содружества Независимых Государств (англ. TACIS), действовавший до 2007 г.

¹¹ Council Regulation (EEC, Euratom) No 2157/91 of 15 July 1991 concerning the provision of technical assistance to economic reform and recovery in the Union of Soviet Socialist Republics, 15.07.1991. *EUR-Lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31991R2157> (accessed 12.12.2024).

Целью многолетней программы помощи было обозначено развитие рыночной экономики и связанных с ней демократических институтов в целях «содействия интеграции новых независимых государств в мировую экономику и их политической стабилизации»¹². Ежегодно определялись пять-шесть приоритетных направлений, на которых осуществлялось консультирование, передача «ноу-хау» и практического опыта для ускоренного проведения реформ¹³. В 1990-е гг. приоритетными были обозначены поддержка малых и средних предприятий (включая проведение приватизации, конверсии и развитие финансовых услуг); обучение и переподготовка в сфере государственного и корпоративного управления, экономического образования и финансов; развитие человеческих ресурсов (социальная и образовательная политика); производство и распределение продовольствия; и развитие инфраструктурных сетей (энергетических, транспортных, телекоммуникационных).

Интересно, что несмотря на «технический» характер оказываемой помощи, уже в первых документах ТАСИС фигурировала необходимость уделять внимание созданию в странах-адресатах «демократических обществ», которые рассматривались в качестве «предварительных условий для успешного развития рыночной экономики». Для этого осуществлялась поддержка «формальных и неформальных организаций» – основы «плюралистических демократических обществ»¹⁴.

Договорно-правовая основа двусторонних отношений интеграционного объединения с постсоветскими государствами была заложена чуть позднее, после учреждения Европейского союза в 1993 г. Это позволило дополнить контакты Европейской комиссии со странами-партнёрами (именно она отвечала за реализацию ТАСИС и ежегодно отчитывалась Совету и Парламенту о потраченных и законтрактованных средствах) регулярными контактами на уровне высшего политического руководства. С точки зрения применения внешнеполитических инструментов это означало, что помимо финансовых и гуманитарных во внешней политике ЕС начали использоваться политические, дипломатические и нормативные инструменты: регулярные встречи на высшем уровне и распространение норм и стандартов ЕС.

Заключенные в 1994–1998 гг. двусторонние Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, хотя и разные по наполнению, содержали унифицированный набор разделов, включавший в себя политический диалог, торговлю товарами, предпринимательскую деятельность и инвестиции, платежи и капиталы,

¹² TACIS (Technical Assistance to the former republics of the Soviet Union) annual report from the Commission. 1991 and 1992. COM(93) 362 final. Brussels, 28 July 1993. P. 6. *Commission of the European Communities*. URL: <http://aei.pitt.edu/5630/1/5630.pdf> (accessed 12.12.2024).

¹³ TACIS 1992. Operational guide. EU Commission – Working Document. *Commission of the European Communities*. URL: <http://aei.pitt.edu/36320/1/A2436.pdf> (accessed 12.12.2024).

¹⁴ TACIS 1992. Operational guide. EU Commission – Working Document. *Commission of the European Communities*. URL: <http://aei.pitt.edu/36320/1/A2436.pdf> (accessed 12.12.2024).

правила конкуренции и охраны интеллектуальной собственности, внутреннее законодательство, экономическое сотрудничество, противодействие противоправной деятельности, культурное, финансовое сотрудничество. Все они в значительной степени были направлены на «сближение», «гармонизацию», «обеспечение совместимости» норм и стандартов ЕС и партнёров или просто «внедрение стандартов Сообщества» в странах-партнёрах¹⁵.

В целом, на постсоветском направлении в 1990-е – начале 2000-х гг. ЕС использовал ситуацию, при которой, как отмечала Европейская комиссия в своих отчётах, бывшие советские республики в основном, «были дезориентированы, не понимали, как проводить реформы и какими должны быть их приоритеты»¹⁶. Брюссель осознавал своё превосходство в уровне экономического развития и в форме организации общества и считал себя не только вправе, но и обязанным содействовать политической и экономической трансформации постсоветских стран. Широкий спектр направлений сотрудничества с «новыми независимыми государствами» свидетельствовал об их важности для ЕС со стратегической, экономической и ценностно-цивилизационной точек зрения. Отношения складывались как неравные, на основе политического, морально-ценностного и экономического доминирования ЕС, что не вызывало ни отторжения, ни беспокойства в постсоветских республиках.

Политические, дипломатические, гуманитарные инструменты

Начиная с 2003 г. применение внешнеполитических инструментов в отношении стран «восточного соседства» определялось целями, поставленными в двух внешнеполитических инициативах ЕС – Европейской политике соседства (2004 г.) и Восточном партнёрстве (2009 г.). Первая возникла как ответ на масштабные восточные расширения, которые приближали его к «неспокойным зонам» (“troubled areas”¹⁷) и могли в перспективе угрожать ЕС¹⁸. Перед ней ставились задачи предотвращения возникновения «новых разделительных линий в Европе», создания «пояса дружественных государств», поддержания мира

¹⁵ Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, the Southern Caucasus and Central Asia. *Eur-Lex*. Access to European Union Law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/partnership-and-cooperation-agreements-pcas-russia-the-southern-caucasus-and-central-asia.html> (accessed 12.12.2024). См., например, Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, учреждающее партнёрство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. Полный текст Соглашения, подписанного 24 июня 1994 года на о. Корфу между Европейским союзом и Российской Федерацией. Ратифицировано Федеральным законом РФ от 25 ноября 1996 года N135-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900668> (дата обращения: 12.12.2024).

¹⁶ TACIS (Technical Assistance to the former republics of the Soviet Union) annual report from the Commission. 1991 and 1992. COM(93) 362 final. Brussels, 28 July 1993. P. 6. *Commission of the European Communities*. URL: <http://aei.pitt.edu/5630/1/5630.pdf> (accessed 12.12.2024).

¹⁷ European Security Strategy, Brussels, 8 December 2003. *Council of the European Union*. P. 10. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> (accessed 12.12.2024).

¹⁸ *Ibid*, p. 9.

и стабильности, а также достижения экономического процветания по периметру границ Европейского союза после его расширения в 2004 г.¹⁹. Она должна была содействовать созданию к востоку от ЕС и на границах средиземноморского региона «кольца хорошо управляемых государств, с которыми Брюссель мог бы развивать тесные отношения в духе сотрудничества»²⁰.

Вторая инициатива стала результатом работы над «восточной политикой» ЕС группы стран во главе с Польшей и Швецией. Запущенная в условиях начавшегося мирового финансово-экономического кризиса и двух кризисов на постсоветском пространстве – пятидневной войны в Грузии и газового российско-украинского, она должна была содействовать «развитию демократии, укреплению стабильности и процветанию, созданию долгосрочных и ощутимых преимуществ для граждан всех участвующих государств»²¹. Достичь поставленных целей предлагалось путём повышения эффективности институтов государственного управления и стимулирования экономического развития за счёт установления более тесных отношений с ЕС.

В рамках новой, проактивной восточной политики речь шла в первую очередь о «трансформации» соседних государств при помощи политических, финансовых и гуманитарных инструментов. От участников требовалось принять «общеευропейские ценности», проводить согласованные с ЕС реформы институтов государственного управления, экономики, судебной и правоохранительной систем (модернизация через переход на нормы и стандарты ЕС), что увязывалось с получением финансовой помощи и перспективой получения доступа к внутреннему рынку Союза. Таково было содержание принимавшихся на двусторонней основе документов. Финансирование неправительственных организаций и различных образовательных программ должно было обеспечить общественную поддержку реформ в странах-соседах и заложить основу для будущего сближения.

Политика соседства и Восточное партнёрство создавали устойчивые механизмы (инструменты) регулярного политико-дипломатического взаимодействия ЕС со странами региона на дву- и многосторонней основе; позволяли определить объёмы и условия применения финансовых инструментов; расширяли возможности применения гуманитарных. Фактически речь шла о переориентировании постсоветских государств на ЕС как регионального лидера или, иными словами, об их включении в сферу влияния Брюсселя²², что он сам до

¹⁹ COM(2003) 104 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours". 2003. COM. 11.03.2003, p. 3.

²⁰ European Security Strategy, Brussels, 8 December 2003. *Council of the European Union*. P. 10. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> (accessed 12.12.2024).

²¹ Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Brussels, 7 May 2009 8435/09 (Presse 78). *Council of the European Union*. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf (accessed 12.12.2024).

²² Бабынина Л.О. ЕС и Россия: конкуренция за постсоветское пространство? *ПСМД*. 29.05.2013. URL: <https://rus-siancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/es-i-rossiya-konkurenciya-za-postsovetское-prostranstvo/> (дата обращения: 12.12.2024).

2013 г. категорически отрицал, называя саму «логику сфер влияния» пережитком прошлого, ему несвойственным²³ (Deen 2021: 5–6).

Чётко обозначенная «ценностная основа» Восточного партнёрства, как и в случае с политикой соседства, работала на укрепление положительного восприятия ЕС вообще и его политики в частности. Теоретическим обоснованием для этого выступала концепция т. н. «структурной политики», которая должна проводиться в долгосрочной перспективе и иметь целью влияние или формирование устойчивых политических, правовых, социально-экономических и ментальных «структур». Став «частью образа мышления и системы убеждений» широких слоёв населения и элит, эти структуры должны проникнуть в коренные традиции и процессы в целевом государстве, обществе или регионе, и продолжать действовать после окончания активной политики по их внедрению (Keukeleire 2008: 28). Таким образом, фактически обе инициативы в отношении «восточных соседей» работали на формирование в странах-партнёрах лояльных Брюсселю слоёв населения, «мыслящих, как европейцы», что должно было обеспечить достижение внешнеполитических интересов ЕС.

Проектный характер инициативы Восточного партнёрства позволял шире использовать информационно-пропагандистские инструменты привлечения внимания соседних стран-партнёров к возможностям ЕС по оказанию, фактически, помощи развитию – традиционной политики развитых государств в отношении развивающихся. На это же указывал Брюссель, подчёркивая, что работа с соседями – это в том числе работа по реализации взятых им на себя в рамках ООН обязательств по достижению целей устойчивого развития²⁴. Одновременно подводилась не только ценностно-гуманитарная, но и финансово-экономическая основа под асимметричный характер отношений с соседями.

Обе внешнеполитические инициативы прошли через обновления и адаптацию к новым международным условиям. В случае Европейской политики соседства это были повышение требований к соблюдению условий предоставления финансовой помощи (принцип «больше за большее», 2011 г.), введение принципов дифференциации и «соучастия» в определении приоритетов взаимодействия (2015 г.²⁵). В случае Восточного партнёрства – стабилизация и «укрепление институтов» стран-партнёров, а также борьба с коррупцией и неэффективным

²³ Pop V. EU Expanding its 'Sphere of Influence,' Russia Says. *EU Observer*. 21.03.2009. URL: <https://euobserver.com/eu-and-the-world/ar5fd18608> (accessed 12.12.2024).

²⁴ European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Communication from the Commission, Brussels. 2004. COM. 373 final. P. 13.

²⁵ Review of the European Neighbourhood Policy. 2015. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels, 18.11.2015. 50 final. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/review-european-neighbourhood-policy-enp_en (accessed 12.12.2024). Towards a new European Neighbourhood Policy. Joint Staff Working Document Accompanying the document Joint Communication. Brussels. 2015. SWD. 500 final URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_staff-working-document_en.pdf (accessed 12.12.2024).

расходованием средств²⁶, указанные в документах 2017²⁷ и 2020²⁸ гг. Поводами для адаптации при принятии документа 2017 г. стали масштабы украинского кризиса и угроза отклонения от проевропейского курса Молдовы, осознание долгосрочного характера противоречий с Россией и новые внешнеполитические приоритеты Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности. В 2020–2021 гг. ЕС реагировал на постпандемийный экономический и энергетический кризисы и разрастание кризиса европейской безопасности. Кроме того, на восточную политику ЕС влияло намерение Брюсселя в целом «укрепить» и «усилить» свою роль в международных отношениях за счёт развития «оборонных возможностей» и внешнеполитического сотрудничества по вопросам безопасности и обороны с заинтересованными в этом партнёрами²⁹, что стало заметно уже в первой половине 2010-х гг.

Начиная с 2017 г. повестка дня Восточного партнёрства была максимально приближена к приоритетным направлениям работы Европейских комиссий на 2014–2019 и 2019–2024 гг. Подтверждением этого стало появление в двусторонних документах ЕС со странами соседства направлений, касающихся обеспечения гендерного равенства, создания устойчивого, справедливого и инклюзивного общества, стрессоустойчивой, стабильной и интегрированной экономики, устойчивой (и низкоуглеродной) энергетики, защиты окружающей среды и климата (в соответствии с «Зелёным курсом» ЕС); устойчивой цифровой трансформации, кибербезопасности и расширения доступа к сети Интернет^{30, 31}.

²⁶ Special report no 32/2016: EU assistance to Ukraine. 2016. *European Court of Auditors*. URL: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=40134> (accessed 12.12.2024). Gotev G. Court of Auditors unable to say how EU money was spent in Ukraine. 2016. *Euractiv*. URL: <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/court-of-auditors-unable-to-say-how-eu-money-was-spent-in-ukraine/> (accessed: 11.08.2024), Gotev G. Auditors expose failures in EU assistance to Moldova. 2016. *Euractiv*. URL: <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/auditors-expose-failures-in-eu-assistance-to-moldova/> (accessed 12.12.2024).

²⁷ Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results. 2017. *SWD*. Brussels. 300 final. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/20-deliverables-for-2020/> (accessed 12.12.2024).

²⁸ Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities, Brussels. 2021. *SWD*. 186 final. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf (accessed 12.12.2024).

²⁹ Juncker J.-Cl. 2014. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Political Guidelines for the next European Commission, Strasbourg, 15.07.2014. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/ad3f4ceb-aed8-4cc5-b6bb-4c60f448a5f2_en?filename=juncker-political-guidelines-speech_en.pdf (accessed 12.12.2024). Von der Leyen, U. A Europe that strives for more. My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission. 2019–2024. *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf (accessed 12.12.2024).

³⁰ Annex 3. Monitoring of the 20 deliverables for 2020. Recovery, Resilience and Reform: Post 2020 Eastern Partnership priorities, Brussels, 2.7.2021 186 final. 2021. P. 40. *European Commission* URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf (accessed 12.12.2024).

³¹ Recovery, Resilience and Reform: Post 2020 Eastern Partnership priorities, Brussels, 2.7.2021. 186 final. 2021. P. 18. *European Commission*. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf (accessed 12.12.2024).

Экономические и финансовые инструменты

Экономическое значение государств восточного партнёрства для ЕС, за исключением Украины и Азербайджана³², было и остаётся незначительным. Так, товарооборот Грузии, Молдовы с ЕС даже после либерализации торговли составляет по 0,1%; Армении – 0,1%, Беларуси – 0,2%, Азербайджана – 0,4%, Украины – 1,2% от объёма товарооборота ЕС со странами мира³³. ЕС, напротив, занимает лидирующие позиции в списке внешнеторговых партнёров стран «восточного соседства». Такая ситуация создаёт выгодные условия для использования экономических ресурсов в качестве инструмента внешней политики, что было использовано Брюсселем при разработке и ЕПС, и Восточного партнёрства. В обеих внешнеполитических инициативах доступ к общему рынку объединения рассматривался ЕС не только как способ углубить экономическое взаимодействие, но и как полноценная замена членства, возможность расширения нормативного воздействия и перевода стран восточного соседства на нормы и стандарты ЕС. Именно об этом речь в Соглашениях об ассоциации (СА), которые вступили в силу в 2016–2017 гг. для Грузии, Молдовы и, в условиях конфликта на востоке страны и кризиса в отношениях с Россией, Украины.

Разделы, посвящённые торгово-экономическому и секторальному взаимодействию, предусматривали постепенное принятие соседями законодательства ЕС. В торговле ставка была сделана на создание глубоких и всеобъемлющих зон свободной торговли с постепенной полной отменой всех таможенных и тарифных ограничений и принятием восточными соседями норм ЕС в сфере торговли, инвестиций, конкуренции и экономического регулирования. Секторальное сотрудничество, например, для Украины включало в себя переход на нормы ЕС в сфере энергетики, макроэкономического сотрудничества, управления государственными финансами, налогообложения, защиты окружающей среды, политики в области промышленности и предпринимательства, вопросов

³² Основные категории импорта из Азербайджана – минеральные продукты; с Украины – продукция с/х, металлургии, минеральные продукты, станки и бытовые приборы, а также дерево и древесный уголь. Подробнее: European Union, Trade in goods with Azerbaijan, Armenia, Belarus, Georgia, Moldova, Ukraine. 2023. *European Commission, Directorate-General for Trade*. URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_azerbaijan_en.pdf, URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf (accessed 12.12.2024).

³³ European Union, Trade in goods with Azerbaijan, Armenia, Belarus, Georgia, Moldova, Ukraine. 2023. *European Commission, Directorate-General for Trade*. URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_azerbaijan_en.pdf, URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_armenia_en.pdf, URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_belarus_en.pdf, URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_georgia_en.pdf, URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_moldova_en.pdf, URL: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf (accessed 12.12.2024).

занятости, социальной политики и т. д.³⁴; для Молдовы – в сферах занятости, промышленности и предпринимательства, а также рыболовства, транспорта, энергетики, здравоохранения и климата и др.³⁵

Финансовые инструменты использовались ЕС для повышения привлекательности программ внутривосточных реформ, продвигаемых в рамках Европейской политики соседства и Восточного партнёрства, и для дополнительного стимулирования участников к их осуществлению. На этом направлении инструменты применялись на основании опыта реализации помощи развитию, которую европейское интеграционное объединение практиковало с 1970-х гг. (Rasqueiment 2013: 7–12).

В первые несколько лет существования Политики соседства финансовая поддержка продолжала осуществляться по программе ТАСИС. В 2007–2013 гг. ее заменил Инструмент европейского соседства и партнёрства (ИЕСП), в 2014–2020 – Инструмент европейского соседства (ИЕС), в 2021–2027 гг. – Инструмент соседства, развития и международного сотрудничества (ИСРМС). Во всех случаях финансирование ЕС предоставлялось на национальные и региональные (многосторонние) программы на условиях т. н. «кондициональности», предусматривающей в качестве условия предоставления помощи положительную оценку Брюсселем степени уважения «общих ценностей» и хода проведения реформ. ЕС таким образом имеет возможность добавить средства «отличникам» и урезать «двоечникам», для чего применяется специально разработанный коэффициент.

Национальные программы финансирования регулировались планами действий, стратегиями и индикативными программами, содержащими приоритеты на перспективу в семь лет. В середине срока на основании оценок хода реализации приоритеты могли дополняться. Например, в 2007–2013 гг. стимулировались меры по поддержке демократии, приближение к экономическим стандартам ЕС, развитие энергетической и транспортной инфраструктуры и модернизация механизмов государственного управления. После учреждения Восточного партнёрства в приоритеты шести стран были включены укрепление институтов, необходимых для введения в действие Соглашений об ассоциации, создание зон свободной торговли, либерализация визового режима и подписание соглашений о реадмиссии (программа «Всеобъемлющее строительство институтов»), а также поддержка регионального экономического развития и социального равенства (программа «Пилотные программы регионального

³⁴ Association Agreement with Ukraine. *EUR-Lex*. Access to European Union Law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html> (accessed 12.12.2024).

³⁵ Association Agreement with Moldova. *EUR-Lex*. Access to European Union Law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/association-agreement-with-moldova.html> (accessed 12.12.2024).

развития»)³⁶. На эти цели были добавлены еще 350 млн евро, которые довели общий объём выделенных на 2010–2013 гг. средств до 600 млн евро³⁷.

Региональные программы ИЕСП («соседство-восток») покрывали все страны соседства и включали в себя такие, как Erasmus Mundus и TEMPUS (студенческие обмены, академическое сотрудничество, научные исследования), Фонд инвестиций соседства (Neighbourhood Investment Facility, NIF, – инвестиции в ключевые инфраструктурные (энергетические, транспортные и др.) проекты), ТАИЕХ (краткосрочная техническая поддержка и обмен информации по вопросам повышения эффективности трёх ветвей государственной власти), SIGMA (поддержка государственного управления и менеджмента) и трансграничное сотрудничество (Cross Border Cooperation, CBC).

В 2007–2013 гг. на все страны соседства, включая южное, было выделено около 12 млрд евро. Из них шесть постсоветских государств получили 3,82 млрд (чуть более 30%): около 2,5 млрд – на двусторонние программы и около 1,28 млрд – на региональные программы с их участием³⁸. В 2014–2020 гг. сумма, выделенная на все страны соседства в рамках ИЕС, выросла до 15,4 млрд евро. При этом «восточные соседи» не всегда получали 100% выделенных средств (их надо было соответствующим образом запросить), а часть они получали по иным внешнеполитическим³⁹ и внутриевросоюзским⁴⁰ программам⁴¹. Всё это сильно усложняет оценку объёмов полученных средств. Тем не менее в страны «восточного соседства» в 2014–2020 гг. из ИЕС на национальные программы могло быть направлено до 3,6 млрд евро, на региональные программы – до 0,9 млрд, на программы, покрывающие все страны соседства (в основном, Erasmus+, ТАИЕХ, SIGMA), – 0,26 млрд⁴². Т. е. восточные соседи и в этот период получили около

³⁶ European Neighbourhood and Partnership Instrument. Overview of Activities and Results. 2007–2013. 2014. *European Commission Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid*. P. 46–49. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d5cdf670-6d37-4c33-a38f-ae7f2ddb1ce3_en?filename=overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf (accessed 12.12.2024).

³⁷ Eastern Partnership. Memo. 2009. *European Commission*. Memo/09/217. URL: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/MEMO_09_217 (accessed 12.12.2024).

³⁸ European Neighbourhood and Partnership Instrument. Overview of Activities and Results. 2007–2013. 2014. *European Commission Directorate General Development and Cooperation – EuropeAid*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/d5cdf670-6d37-4c33-a38f-ae7f2ddb1ce3_en?filename=overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf (accessed 12.12.2024).

³⁹ Европейская инициатива по правам человека, Инструмент ядерного сотрудничества, Инструмент развития, Инструмент стабильности и мира. Прим. авт.

⁴⁰ Фонд политического убежища, миграции и интеграции, Фонд внутренней безопасности; Connecting Europe, Creative Europe, COSME, Horizon 2020 and Erasmus +, программа ЕС по поддержке образования, повышения квалификации, молодежи и спорта.

⁴¹ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) 2014–2020. Regional East Strategy Paper (2014–2020) and Multiannual Indicative Programme (2014–2017). *EEAS*. P. 12. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/regional_east_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf (accessed 12.12.2024).

⁴² Данные: расчёты автора на основании Многолетних индикативных программ – национальных, региональной и программ соседства.

трети от 15,4 млрд евро, даже без учёта средств из программы трансграничного сотрудничества (около 0,4 млрд евро на программы с участием шести постсоветских стран и членов ЕС).

В целом, заинтересованность восточных соседей в сотрудничестве существенным образом отражается на объёмах выделяемого ЕС финансирования. Средства на реализацию национальных программ в Беларуси, которая с самого начала в весьма ограниченном объёме участвовала в Восточном партнёрстве, в 2014–2020 гг. сокращались, а после политического кризиса 2020 г. и вовсе сошли на нет. На национальные программы взаимодействия с Азербайджаном, который не форсирует сближение с Брюсселем, на 2021–2024 гг. в рамках ИСРМС заложены 60 млн. евро. При этом, например, на программы Молдовы – 260 млн., Грузии – 340 млн., Украины – 640 млн. евро. Опубликованные предварительные цифры позволяют сделать вывод, что «восточным соседям» через ИСРМС планируется выделить те же 30%, но теперь от 19,3 млрд евро средств, предусмотренных для всех стран-соседей в 2021–2027 гг.⁴³ Ряд проектов реализуется через Инвестиционную платформу соседства, преемницу Фонда инвестиций соседства, которая позволяет изыскивать средства на реализацию конкретных проектов в европейских финансовых организациях (Европейский инвестиционный банк, Европейский банк реконструкции и развития и др.).

Также на условиях кондициональности «восточным соседям» (и странам-кандидатам) в периоды острых финансовых кризисов могут быть предоставлены средства макрофинансовой помощи в форме грантов и займов. В постпандемический кризис 2020 г. по этой программе получали помощь Грузия (согласованы 150 млн евро, выплачены 75, от остальных Тбилиси отказался, а Брюссель их заблокировал из-за несоблюдения условий проведения судебной реформы) и Молдова (согласованы и полностью выплачены 100 млн евро). Украина пользовалась этим видом помощи на протяжении многих лет: в 2014–2021 гг. ей были предоставлены 5 млрд евро, в 2022 г. – ещё 7,2 млрд, из которых 1,3 млрд – до начала СВО⁴⁴. В настоящее время действует пакет на 18 млрд евро (3 млрд перечислены в 2023 г., выплата процентов начнется с 2033 г.).

В свете развернутой масштабной финансовой поддержки Украины весной 2024 г. было принято решение Совета ЕС о создании Фонда для Украины (Ukraine Facility) в целях сведения воедино всей оказываемой помощи (кроме

⁴³ Данные: EU external action budget: European Commission welcomes the final adoption of the EU's new long-term external action budget for 2021–2027. 2021. *An Official Website of the European Union*. 9.06.2021. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-external-action-budget-european-commission-welcomes-final-adoption-eus-new-long-term-external-2021-06-09_en (accessed 12.12.2024), расчёты автора на основании Многолетних индикативных программ – национальных, региональной и программ соседства.

⁴⁴ MFA Programmes (including Ukraine). *European Commission*. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/mfa-programmes-including-ukraine_en#mfa-for-ukraine-over-the-years (accessed 12.12.2024).

военной). Фонд включает в себя три «опоры»: финансовую помощь в форме займов (33 млрд) и грантов (5 млрд евро), инвестиционную рамочную программу (9,3 млрд евро в виде гарантий и грантов и до 40 млрд средств государственного и частного инвестирования планируется привлечь), меры поддержки вступления Украины в ЕС (техническую и консультативную помощь в проведении реформ). Выплаты осуществляются ежеквартально на основе принципа кондициональности. За 2024–2027 гг. планируется распределить до 50 млрд евро.

Силовые и гибридные инструменты

В условиях отсутствия классических угроз безопасности со стороны «восточных соседей» и слабо развитых силовых ресурсов ЕС не применял соответствующие инструменты в их классической форме («применение или угроза применения силы»). Военные миссии и операции Европейской (позднее – Общей) политики безопасности и обороны (ОПБО) первое время ограничивались Африканским континентом и Балканским полуостровом. Попытки ЕС после восточных расширений подключиться к урегулированию конфликтов на постсоветском пространстве включали в себя направление Специальных представителей (в Молдову в 2005–2011 гг. и Грузию в 2008–2011 гг.), размещение миссий наблюдателей (Грузия) и подключение дипломатов ЕС к переговорам в существующих форматах (Грузия, Молдова).

При этом следует отметить, что попытки оказать давление на страны «восточного соседства» и подтолкнуть их к удобному для ЕС направлению развития всё же были. Чаще всего они принимали гибридные формы, которые активизировались в пред- и поствыборные периоды политической активности в странах соседства. Применявшиеся методы варьировались от открытой политической поддержки нужных сил до отказа от предоставления финансовой помощи или ограничений экономического сотрудничества под предлогом несоответствия принципу кондициональности. Такие меры не были военными, но наносили или угрожали нанести ущерб развитию уязвимых с экономической точки зрения государств. В разное время и в разной степени с такими гибридными инструментами ЕС сталкивались все шесть стран. В наиболее жёсткой форме (информационно-пропагандистское давление, использование НКО и СМИ в целях дестабилизации политической ситуации, торгово-экономические ограничения и др.) их испытала на себе Беларусь, чьё политическое руководство вызывало наибольшее неприятие у представителей ЕС.

Начиная с 2009 г. ЕС рассматривает свою политику в отношении «восточных соседей» через призму сначала «конкуренции» с Россией (Adomeit 2011: 2; Борко 2018: 60), а затем – её «отбрасывания и сдерживания»⁴⁵. Начав в 2009 г.

⁴⁵ Push Back, Constrain and Engage. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on EU-Russia relations. Brussels, 16.6.2021. 20 final.

с завуалированного «ослабления российского влияния на регион» (Meister 2009: 3; Adomeit 2011: 7), к 2016–2021 гг. Брюссель определил Москву как своего стратегического конкурента на постсоветском пространстве и источник гибридных угроз⁴⁶. Уже в 2016 г. был сделан вывод о необходимости повышения «стрессоустойчивости» «восточных соседей», особенно Грузии, Молдовы и Украины как наиболее активных участников Восточного партнёрства, а чуть позднее – Армении, продемонстрировавшей при руководстве Н. Пашиняна свою заинтересованность в особых отношениях с Брюсселем. После начала СВО Брюссель обозначил Москву ещё и как источник классических угроз, что, по его мнению, требовало наращивания оборонного потенциала ЕС и «восточных соседей»⁴⁷.

По мере увеличения гибридных и классических вызовов укрепление стрессоустойчивости в странах «восточного соседства» стало всё чаще пониматься как меры в рамках ОПБО ЕС. По данным на 2024 г., миссии ОПБО были развернуты в четырёх из шести стран (кроме Азербайджана и Беларуси). Из шести действующих миссий военная только одна, на Украине (EUMAM), запущенная осенью 2022 г. для подготовки военнослужащих ВСУ к «защите территориальной целостности государства» и координации политической, военной, финансовой и гуманитарной поддержки. Остальные миссии – гражданские, созданные для наблюдения за зонами конфликтов (Грузия – с 2008 г., Армения – с 2023 г.), консультаций по вопросам реформы правоохранительной и судебной систем (Украина – с 2014 г. и завершённая в Грузии – 2004–2005 гг.) и организации пограничного контроля (Молдова/Украина – с 2005 г.), а также для укрепления «структур кризисного реагирования» и «противодействия гибридным угрозам и дезинформации» (Молдова с 2023 г.).

Для реализации военной миссии на Украине и оказания ей масштабной финансовой помощи военного назначения был адаптирован внебюджетный Европейский фонд мира (ЕФМ)⁴⁸. Он был создан в марте 2021 г. для финансирования миссий и операций ОПБО ЕС по всему миру, мер по укреплению военных и оборонных возможностей нечленов ЕС (в основном, в Африке, на Ближнем Востоке, в Восточной Европе и на Балканах), а также «военных аспектов операций по поддержанию мира»⁴⁹. ЕФМ располагал на 2021–2027 гг. средствами в размере 5,7 млрд евро, но уже в конце 2022 г. они были на 86% израсходованы на оказание помощи Киеву⁵⁰. Фактически все выделенные изначально

⁴⁶ Ibid., p. 1–3.

⁴⁷ A Strategic Compass for Security and Defence. 2022. *European Union*. P. 18–19. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf (accessed 12.12.2024).

⁴⁸ За счёт использования внебюджетных средств ЕС обошел положение статьи 41(2) ДЕС, запрещающей финансирование из средств бюджета ЕС «операций, имеющих военные или оборонительные последствия». Прим. авт.

⁴⁹ Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528. *Eur-Lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021D0509-20240318> (accessed 12.12.2024).

⁵⁰ European Peace Facility. Timeline. *European Council of the European Union*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/#gsc-main-content> (accessed 12.12.2024).

5,7 млрд были потрачены на поддержку Украины, а остаток в 200 млн – на Молдову и Грузию. Из-за перекосов в финансировании было принято решение создать внутри ЕФМ Фонд помощи Украине (Ukraine Assistance Fund) в размере 5 млрд евро (пока не израсходованы) на период до 2027 г. для «поддержки растущих потребностей вооружённых сил Украины путём предоставления летального и нелетального ВВТ и подготовки военнослужащих»⁵¹. Задача Фонда помощи – в расширении финансирования EUMAM, дополнении усилий отдельных стран-членов и концентрации на совместных закупках вооружений и военной техники (ВВТ) у «европейского ВПК и Норвегии»⁵². Правила кондициональности действуют и здесь: так, в 2024 г. в ответ на принятие Грузией «закона об иноагентах», который ЕС посчитал не соответствующим европейским нормам, были заблокированы 30 млн евро, предназначавшиеся для проведения реформы её оборонного сектора⁵³. Средства планируется перенаправить на поддержку гражданского общества.

Результатом незапланированных расходов ЕФМ стало увеличение до 17 млрд евро общего объёма средств, которыми он располагает в 2021–2027 гг. (данные на лето 2024 г.). Значительная их часть пошла на компенсацию странам-членам стоимости поставленных на Украину ВВТ (6,1 млрд евро) и на военную миссию EUMAM (362 млн евро; подготовлены 52 000 военнослужащих).

Помимо указанной финансовой помощи военного назначения, в качестве силовых инструментов ЕС на Украине можно рассматривать наращивание темпов производства военной техники и боеприпасов. Именно Брюссель брал на себя обязательства по производству 1 млн 155 мм снарядов в течение года (правда, в середине 2024 г. оно было выполнено лишь наполовину)⁵⁴ и регулярно отчитывался о предпринятых шагах по дальнейшей активизации работы ВПК стран-членов для осуществления поставок Киеву и пополнения собственных складов, а также о мерах по созданию общего «ВПК ЕС»⁵⁵. Следует, однако отметить, что хотя в качестве главного обоснования усилий по созданию «европейского ВПК» Брюссель неоднократно называл «возвращение войны в Европу», готовиться к этой войне он начал задолго до её начала: первые инициативы многостороннего военного материально-технического обеспечения внутри ЕС

⁵¹ Ukraine Assistance Fund: Council allocates €5 billion under the European Peace Facility to support Ukraine militarily. 2024. *Council of the EU. Press release*. 18 March 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/18/ukraine-assistance-fund-council-allocates-5-billion-under-the-european-peace-facility-to-support-ukraine-militarily/> (accessed 12.12.2024).

⁵² Ibid.

⁵³ ЕС из-за закона об иноагентах заморозил выделенные для МО Грузии €30 млн. 2024. *TACC*. 9.07.2024. URL: <https://tass.ru/ekonomika/21311677> (дата обращения: 12.12.2024).

⁵⁴ Where does the EU stand on its ammunition pledge to Ukraine? 2024. *Euractiv*. 17.04.2024. URL: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/where-does-the-eu-stand-on-its-ammunition-pledge-to-ukraine/> (accessed 12.12.2024).

⁵⁵ EU military support to Ukraine. EU Solidarity with Ukraine. *European Commission*. URL: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_en (accessed 12.12.2024).

относятся к 2012 г. Тогда они были запущены дискуссией в НАТО и мотивировались необходимостью экономить на военных расходах в условиях только что завершившегося мирового финансово-экономического кризиса (Grand 2012: 45). Позднее в качестве мотивации служило стремление достичь «стратегической автономии», немислимой без способности обеспечить себя вооружениями собственного производства⁵⁶.

Заключение: помощь развитию и помощь войне

Инструменты внешней политики ЕС в странах «восточного соседства» определяются его интересами и имеющимся набором внешнеполитических ресурсов. В 2003–2004 гг. среди интересов были названы создание «пояса дружественных государств», с территорий которых не исходили бы угрозы безопасности ЕС, а также поддержание мира и стабильности, развитие демократии и достижение экономического процветания. Такая мотивировка делала создаваемую политику соседства близкой к официальной помощи развитию, которая с 1966 г. координировалась Программой развития ООН. По ней экономически развитые страны предоставляли финансовую помощь и консультационные услуги для поддержки развивающихся (в основном, оказавшихся в тяжёлом положении бывших колоний) для искоренения бедности, нищеты и болезней, а также создания условий для устойчивого развития и обмена опытом государственного управления⁵⁷.

ЕС оказывал помощь развитию наименее развитым государствам начиная с 1970-х гг. и к 2000-м гг. располагал необходимым опытом и наработанными инструментами. Благие цели подкреплялись т. н. «исторической ответственностью» бывших европейских метрополий за десятилетия экономической эксплуатации, которая привела к бедственному положению стран. При этом важно понимать, что значительная часть доноров руководствовалась не только альтруизмом, но и необходимостью обеспечить себе льготный доступ к дефицитным, но критически значимым для успешного развития природным ресурсам (Африка... 2023: 95–99), создавала на перспективу благоприятные условия развития и поддерживала высокий международный авторитет объединения.

⁵⁶ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. 2016. *An official website of the European Union*. URL: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf. P. 49. (accessed 12.12.2024). COM(2017) 295 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching the European Defence Fund. Brussels, 7.6.2017. *Eur-Lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0295>. (accessed 12.12.2024). Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. *Eur-Lex*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN> (accessed 12.12.2024).

⁵⁷ United Nations Development Programme. URL: <https://www.undp.org/> (accessed 12.12.2024).

Помощь развитию постсоветским странам «восточного соседства» оказывалась, несмотря на отсутствие у ЕС по отношению к ним «исторической ответственности». Значимыми запасами дефицитных для ЕС ресурсов, за исключением Украины и Азербайджана, они не располагали. Тем не менее их значимость после восточных расширений определялась географическим расположением в непосредственной близости от границ ЕС. По-видимому, в момент разработки Европейской политики соседства Брюссель, действительно, в первую очередь стремился противодействовать угрозам т. н. «мягкой безопасности» и продемонстрировать свою способность как регионального лидера формировать безопасное и предсказуемое окружение, оказывая соответствующее влияние на близлежащие регионы. При этом вопрос о региональном лидерстве неизбежно превращал его в конкурента и соперника России, которая от своего лидерства никогда не отказывалась, а с середины 2000-х гг. в достаточной степени окрепла после потрясений начала 1990-х гг., чтобы проводить более активный и уверенный внешнеполитический курс.

Спустя всего пять лет при разработке Восточного партнёрства был учтён фактор всё более расходящихся интересов России и ЕС. Брюссель пока на уровне отдельных стран и экспертного сообщества начал формулировать ещё один интерес в странах «восточного соседства» – противодействие и вытеснение России, воспринимавшейся как игрок, сошедший с пути управляемой извне трансформации и оспаривающий региональное лидерство ЕС. К моменту, когда в 2013 г. перед подписанием Соглашений об ассоциации начинался Украинский кризис, Россия уже несколько лет как осознавалась Брюсселем в качестве стороны, которая препятствует «праву всех европейских государств свободно определять свою внешнюю политику и членство в альянсах»⁵⁸. В 2014–2016 гг. политика в отношении «восточных соседей» была прочно увязана с политикой в отношении России, а в официальных документах ЕС ставились задачи укрепления их «стрессоустойчивости», включая риски, источником которых Брюссель считал Москву. В 2022 г. Россия была названа «гибридной угрозой» с которой должны были бороться и страны ЕС, и «восточные соседи», находящиеся «на переднем крае», в непосредственной близости от России.

Подавляющая часть инструментов, применявшихся Брюсселем в странах «восточного соседства» до 2022 г., была направлена на предоставление консультативной и финансовой помощи по вопросам государственного управления (включая правоохранный сектор и судебную систему) и экономики. Странам при этом предлагалось переходить на принятые в ЕС нормы и стандарты (правда, согласованные с международными финансовыми институтами), а результатом реформирования должны были стать принятие ими на себя обязательств по соблюдению законодательства ЕС (т. е. ассоциация с ЕС), создание

⁵⁸ Presidency Conclusions, Brussels, 1.09.2008. *Extraordinary European Council*. 12594/08. P.2. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2012594%202008%20INIT/EN/pdf> (accessed 12.12.2024).

«глубоких и всеобъемлющих» зон свободной торговли и либерализация визового режима. Отличительной чертой проводимой политики было повышенное внимание к гуманитарным инструментам – принятию гражданами стран «восточного соседства» «общеевропейских ценностей», а также к поддержке и развитию структур гражданского общества. Его роль должна была возрастать вплоть до экспертного консультирования органов государственной власти.

Хотя ЕС регулярно подчёркивал, что был вынужден начать развитие силовых инструментов в результате «действий России» после начала Украинского кризиса в 2013 г., гибридные инструменты он многократно и весьма активно применял в странах «восточного соседства» уже с начала 2000-х гг. Они имели целью оказать давление на внутривнутриполитическое развитие стран «восточного соседства» и вызывали их длительную дестабилизацию, а столкнулись с ними все шесть стран. Для такого воздействия адаптировались и использовались в определённых сочетаниях «несиловые» инструменты – политические, дипломатические, экономические, финансовые и, конечно, гуманитарные и информационно-пропагандистские.

После начала Россией СВО Брюссель, действительно, начал применять во внешней политике в отношении одного из государств «восточного соседства» силовые инструменты. К таковым следует отнести военную миссию ОПБО EUMAM, предоставление финансирования военного назначения и льготные поставки странами-членами продукции европейского ВПК. При этом важно отметить, что силовые инструменты, применяющиеся на Украине, нацелены не на оказание силового давления на страну соседства, а на сдерживание и отбрасывание России, которая страной «восточного соседства» не является. Кроме того, силовые инструменты ЕС – «помощь войне» – противоречат целям помощи развитию и препятствуют заявленным изначально целям «поддержания мира и стабильности, развития демократии и достижения экономического процветания». Тем не менее, если исходить из того, что главным интересом Брюсселя в странах «восточного соседства» является поддержание и демонстрация своего статуса лидера, способного сформировать соседство в удобном для себя ключе и функционирующее по нормам и стандартам ЕС, то «помощь войне» объяснима, как и предоставление статуса кандидатов Украине, Молдове и Грузии в 2022–2023 гг.

При всей значимости СВО как повода для преобразований в инструментах внешней политики ЕС важно отметить, что финансовые средства для поддержки Украины и компенсации странам-членам поставок вооружений «нашлись» в фонде, созданном за год до начала спецоперации; при обсуждении мер поддержки речь шла не о создании, а о «повышении производительности» созданных ранее механизмов оборонного и военно-технического взаимодействия; стремление развить «силовые инструменты» и «научиться говорить на языке силы» дипломатия ЕС озвучила за два года до начала СВО.

В целом, развитие ЕС силовых инструментов – это свидетельство его намерения продемонстрировать свою способность вписаться, сохранив статус лидера, в изменившуюся систему международных отношений, где возросла конкуренция, в т. ч. силовая, между глобальными центрами силы, а процессы глобализации перестали быть доминирующими⁵⁹. Кроме того, это подтверждает, что несилловые и гибридные инструменты в отношении «восточных соседей» оказались недостаточно эффективными для достижения Брюсселем своих внешнеполитических интересов.

Об авторе:

Ольга Владимировна Шишкина – кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры международных отношений и внешней политики России, МГИМО МИД России, 119454, Москва, Пр. Вернадского, 76. Email: o.shishkina@inno.mgimo.ru

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Статья подготовлена при финансовой поддержке МГИМО МИД России в рамках проекта №2025-04-07 «Контур дестабилизации в Европе: социально-экономические, политические и ценностные аспекты»

UDC: 327(4:47+57):355.02:94(4:47+57)
Received: September 10, 2024
Accepted: November 25, 2024

EU Foreign Policy Instruments in the Eastern Partnership: From Development Assistance to Military Support

 O.V. Shishkina

[DOI 10.24833/2071-8160-2024-6-99-205-229](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2024-6-99-205-229)

MGIMO University

Abstract: In 2022, the European Union (EU) took the unprecedented step of providing financial assistance for military purposes to a warring state, Ukraine, while also establishing mechanisms to incentivize member states to supply arms and military equipment to Kyiv.

⁵⁹ US: Speech by High Representative Josep Borrell at Georgetown University: "Europe is rediscovering the harshness of the world". *EEAS Press Team. Washington, 15.03.2024.* https://www.eeas.europa.eu/eeas/us-speech-high-representative-josep-borrell-georgetown-university-%E2%80%9C9Europe-rediscovering-harshness_en

These measures, characterized as "hard instruments" of EU foreign policy, were developed in response to the "return of high-intensity warfare to Europe." This marked a significant departure from the EU's traditional emphasis, particularly in the 2000s and 2010s, on non-military foreign policy tools. During that period, the EU took pride in achieving its objectives without recourse to force and deliberately avoided military pressure in international relations.

This article explores the concept of foreign policy instruments, categorizing them into hard, soft, and hybrid tools. It examines the EU's repertoire of foreign policy instruments, distinguishing between its long-standing approaches and those recently developed. Through an analysis of EU policy documents, the article identifies the Union's evolving interests in the Eastern Partnership countries—Azerbaijan, Armenia, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine—and evaluates the practical application of its tools in the region since the launch of the "Eastern Policy" (comprising the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership initiative).

The study concludes by analyzing the use of soft, hard, and hybrid instruments in the Eastern Partnership, outlining the nature of the transformations in EU foreign policy and hypothesizing their underlying causes. These changes in the EU's foreign policy toolkit reveal broader trends in its strategic development and shed light on the specific dynamics of its engagement with six post-Soviet countries, which remain strategically significant for the EU while occupying a critical space within Russia's sphere of interests.

Keywords: foreign policy instruments, EU foreign policy, Eastern Partnership, European Neighbourhood Policy, CSDP missions, development aid

About the author:

Olga V. Shishkina – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, MGIMO University, Ministry of Foreign Affairs of Russia, 76 Vernadsky Ave., Moscow, 119454.
E-mail: o.shishkina@inno.mgimo.ru

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

Acknowledgements:

This article was prepared with the financial support of MGIMO University under the project No. 2025-04-07, "Contours of Destabilization in Europe: Socio-Economic, Political, and Value Aspects."

References:

Adomeit H. 2011. *Russia and Its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU*. College of Europe Natolin Campus. 75 p. URL: https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/adomeit_0.pdf (accessed 12.12.2024).

Aydin M. 2018. Foreign Policy Instruments of States (Diplomacy, Propaganda, Economic Methods). *Foreign Policy Analysis*. Anadolu University, Eskişehir. P. 146–181. URL: <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/ULI209U/ebook/ULI209U-18V1S1-8-0-1-SV1-ebook.pdf> (accessed 12.12.2024).

Biscop S. 2022. Strategic Autonomy: Not Without Integration. *FEPS Policy Brief*. 15 p. URL: https://fepe-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/220113%20strategic_autonomy_sven_biscop.pdf (accessed 12.12.2024).

Deen B. Wouter Zw., van Loon I. 2021. The Eastern Partnership. Three Dilemmas in a Time of Troubles. *Clingendael Report*. 37 p. URL: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-01/the-eastern-partnership.pdf> (accessed 12.12.2024).

Grand C. 2012. Smart Defense. *Smart Defense and the Future of NATO. Can the Alliance Meet the Challenges of the Twenty-First Century?* Conference report and expert papers. P. 45–49. URL: https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Conference_Report.pdf (accessed 12.12.2024).

Keukeleire S., MacNaughtan J. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan. 320 p.

Mahncke D. Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics? *EU Diplomacy Papers 4/2011*. College of Europe. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. 29 p. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=69a04a155bdae736262c92b0d2cc1f145914e48b> (accessed 12.12.2024).

Mattis J.N., Hoffman F. 2005. Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. *Proceedings Magazine*. November. 132(11(1)). URL: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2005/november/future-warfare-rise-hybrid-wars> (accessed 12.12.2024)

Meister S., May M.-L. 2009. The EU's Eastern Partnership – a Misunderstood Offer of Cooperation. *DGAP Standpunkt*. №7. P. 3. ISSN 1864–3477. URL: https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2009-07_Stp_May-Meister_engl_www.pdf (accessed 12.12.2024)

Nye Josef S. 2004. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs. 191 p.

Pacquement F. 2013. Statistics on Fifty Years of European Development Aid. *France, Europe and Development Aid. From the Treaties of Rome to the Present Day*. Bossuat G., Cummings, Gordon D. IGPDE. P. 7–12. URL: <https://books.openedition.org/igpde/2937#bodyftn3> (accessed 12.12.2024).

Tocci N. 2008. When and Why Does the EU act as a Normative Power in its Neighbourhood? *What Prospects for Normative Foreign Policy in a Multipolar World? Working Paper No. 29*. The European Security Forum, July 2008. 32 p. URL: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1682.pdf> (accessed 12.12.2024).

Afrika: neoplachennyi dolg kolonizatorov [Africa: The Unpaid Debt of the Colonialists]. 2023. IAfr RAN. 122 p. (In Russian)

Borko Iu.A. 2018. *Vostochnoe partnerstvo: proekt, real'nost', budushchee [Eastern Partnership: Project, Reality, Future]*. Moscow: In-t Evropy RAN. 70 p. (In Russian)

Braterskii M.V. 2010. *Èkonomicheskie instrumenty vneshnei politiki i èkonomicheskie riski [Economic Instruments of Foreign Policy and Economic Risks]*. Moscow: GU-VShÈ. 232 p. (In Russian)

Gerasimov V. 2013. Tsennost' nauki v predvidenii [The Value of Science is in Foresight]. *Voенno-promyshlennyi kur'er*. 8(476). (In Russian)

Khrustalev M.A. 1984. *Osnovy teorii vneshnei politiki gosudarstva [Fundamentals of the Theory of Foreign Policy of the State]*. Un-t druzhby narodov im. Patrisa Lumumby. Moscow. 80 p. (In Russian)

Romanova T.A, Pavlova E.B. 2019. Stressoustoichivost' v Evrosoiuzie i Rossii: sut' i perspektivy novoi kontseptsii [Stress Tolerance in the European Union and Russia: the Essence and Prospects of the New Concept]. *Mirovaia èkonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*. 63(6). P. 102–109. (In Russian)

Romanova T.A. 2011. Evrosoiuz kak normativnaia sila i problemy ee vospriiatiia v Rossii kak bar'er na puti politiko-pravovogo sblizheniia [The European Union as a Regulatory Force and the Problems of its Perception in Russia as a Barrier to Political and Legal Rapprochement]. *Vestnik SPbGU*, Ser. 6. Вып. 1. P. 52–66. (In Russian)

Romanova T.A. 2017. Kategoriiia «stressoustoichivost'» v Evropeiskom soiuze [Stress Tolerance Category in the European Union]. *Sovremennaia Evropa*. №4. P. 17–28. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Африка: неоплаченный долг колонизаторов. 2023. ИАФР РАН. 122 с.

Борко Ю.А. 2018. *Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее*. Москва: Ин-т Европы РАН. 70 с.

Братерский М.В. 2010. *Экономические инструменты внешней политики и экономические риски*. Москва: ГУ-ВШЭ. 232 с.

Герасимов В. 2013. Ценность науки в предвидении. *Военно-промышленный курьер*. 8(476).

Романова Т.А. 2011. Евросоюз как нормативная сила и проблемы её восприятия в России как барьер на пути политико-правового сближения. *Вестник СПбГУ*, Сер. 6. Вып. 1. С. 52–66.

Романова Т.А. 2017. Категория «стрессоустойчивость» в Европейском союзе. *Современная Европа*. №4. С 17–28.

Романова Т.А, Павлова Е.Б. 2019. Стрессоустойчивость в Евросоюзе и Россия: суть и перспективы новой концепции. *Мировая экономика и международные отношения*. 63(6). С. 102. 109 с.

Хрусталёв М.А. 1984. *Основы теории внешней политики государства*. Ун-т дружбы народов им. Патриса Лумумбы. Москва. 80 с.