УДК 327

Вячеслав СУТЫРИН

ТРАНСФОРМАЦИЯ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЁРСТВА ЕС ПОСЛЕ 2014 ГОДА

Аннотация. В статье рассмотрены основные изменения программы ЕС Восточное партнёрство. Сделан вывод, что после 2014 г. программа не была пересмотрена коренным образом, корректировка подходов носила тактический характер. После 2014 г. политика ЕС главным образом была сосредоточена на усилении гуманитарного влияния в странах региона. Об этом свидетельствуют не только программные заявления официальных лиц, но и увеличение ассигнований ЕС на гуманитарные проекты, усовершенствование механизмов работы, планирования и отчётности. Структурированность, возрастающая организованность и ресурсная база гуманитарного влияния заставляет переосмыслить известный тезис о том, что акцент на “мягкой силе” – это следствие слабости традиционных инструментов внешнеполитического влияния ЕС. Брюссель предпринимает попытку выстроить долгосрочную, стратегическую и эффективную работу по вовлечению стран восточной периферии в свою сферу влияния, сочетая нормативные и политико-экономические инструменты с целью добиться традиционных геополитических задач через современные гуманитарные инструменты. В результате геополитическая конкуренция в Восточной Европе всё больше смещается в гуманитарную сферу, которая становится неотъемлемым элементом обеспечения безопасности.

Ключевые слова: Восточное партнёрство, Европейский союз, Россия, мягкая сила, гуманитарное влияние, гражданское общество, украинский кризис, геополитизация.

“Геополитизация” восточной политики ЕС

Украинский кризис активизировал экспертные дискуссии о пересмотре программы Восточного партнёрства (ВП) ЕС. На первый план вышло обсуждение так называемой “геополитизации” ВП, понимаемой как смещение акцента с “демократизации” стран региона. В официальном Обзоре политики европейского соседства

© **Сутырин Вячеслав Валерьевич** – кандидат политических наук, проректор Государственного академического университета гуманитарных наук, исполнительный директор Ассоциации внешнеполитических исследований им. А.А. Громыко. **Адрес:** 119049, Россия, Москва, Мароновский переулок, дом 26. **E-mail:** vsutyurin@gaugn.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020111122>

от 2015 г.¹, в рамках которой проводилась программа Восточного партнёрства, акцент сместился на “интересы ЕС и стабильность”. Приоритеты продвижения европейских ценностей и “демократизации” сохранялись, но внимание к “трансформационной повестке” сократилось.

Шведские учёные М. Нильссон и Д. Силандер указывают, что Восточное партнёрство, несмотря на длительную политику по “продвижению демократии”, достигло очень ограниченных демократических преобразований в период с 2005 по 2014 гг. Программа не привела к улучшению отношений с восточными соседями. Однако причины таких явлений авторы видят в недостаточной, “ограниченной демократизации” [Nilsson and Silander, 2016]. Т. Берзал также отмечает неэффективность механизмов продвижения демократии, указывая упомянутое отсутствие перспективы членства в ЕС и противоречия между целями демократизации и задачами внешней политики Брюсселя в отношении правительств стран ВП [Börzel and Lebnidze, 2014].

Представляется, что данные дискуссии, несмотря на их интенсивность, охватывают лишь часть проблемы, дистанцируясь от обсуждения изначального “геополитического содержания” программы ВП, административных и политических механизмов её практической реализации. В. Хассон подчёркивает, что несмотря на “институциональный фасад партнёрских отношений”, управление программой Восточного партнёрства ЕС проводилось Брюсселем в “традиционном иерархическом”, по сути, одностороннем формате, а сама программа воспринималась как Россией, так и её участниками в геополитическом контексте [Khasson, 2013].

Подтверждением служит пример участия Украины в программе ВП в период президентства В.Ф. Януковича. В рамках Вильнюсского саммита под председательством Литвы, Украине было предложено подписать Соглашение об Ассоциации с ЕС, несмотря на то что Киев так и не выполнил условия ЕС, объём которых Брюссель неоднократно сокращал (от “списка Фюле” из 19 пунктов до одного – освобождения Ю.В. Тимошенко). В результате, как справедливо отмечают О.В. Гаман-Голутвина, Е.Г. Пономарева и Л.Н. Шишелина, “был дискредитирован ценностный эталон Евросоюза... Украину активно вовлекали в Евросоюз не в силу того, что она приближалась к ЕС, а в силу того, что она от него отдалялась... Брюссель никогда так не унижался перед третьей страной, буквально втягивая её в орбиту своего влияния” [Гаман-Голутвина и др., 2014: 25]. Показательно, что Европейский союз долгое время позиционировал себя как “нормативная держава”, уникальность которой обусловлена стремлением соседних стран к сближению. Как подчёркивает французский исследователь Д. Кадье, геополитизация ВП не была вызвана лишь реакцией на внешние события. “Её причины лежат также внутри самого европейского политического сообщества... и продвигались коалицией [стран ЕС], которая рассматривала ВП как средство, чтобы “победить” в борьбе за восточных соседей и “отбросить” влияние России”, – отмечает исследователь [Cadier, 2018: 1].

¹ European Commission and High Representative Review of the European Neighbourhood Policy, SWD (2015) 500 final, Brussels, 18 November 2015. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (дата обращения: 17.08.2019).

Подобная критика осталась преимущественно на периферии внимания, не получив системного воплощения в восточной политике ЕС и реформах Восточного партнёрства. В докладе официального Института исследований безопасности Евросоюза отмечено, что Восточное партнёрство за 10 лет позволило создать “плотную сеть связей”, расширить присутствие ЕС в целевых странах в сфере экономики, дипломатии и безопасности. Программа обеспечила “более нюансированное понимание региона”, ЕС теперь находится в “более выгодной позиции для эффективного вовлечения” целевых стран [Sectieru and Saari, 2019: 106]. Фактически, речь идёт, в первую очередь, о создании инфраструктуры гуманитарного влияния, потому как даже в странах, подписавших Глубокую и всеобъемлющую зону свободной торговли (DCFTA), внедрение европейских стандартов требует постоянного сопровождения и давления со стороны общественных и экспертных структур, влияющих на органы государственной власти.

В указанном докладе признаётся, что “уроком” программы ВП стало понимание: “политика ЕС в отношении Восточного партнёрства не может проводиться так, как будто России не существует”. Вместе с тем, заметных структурных реформ программы или изменений в риторике Брюсселя не произошло. Как указывают российские исследователи, сохранение существующей логики принятия решений в программе ВП по принципу “победитель получает всё” приведёт к появлению “новых кризисов по типу украинского в других постсоветских странах, а также росту напряжённости между Европой и Россией” [Гаман-Голутвина и др., 2014: 38]. А.С. Айвазян подчёркивает, что одним из итогов пересмотра Брюсселем политики соседства в 2015 г. стала упущенная возможность переосмыслить отношения с Россией [Айвазян, 2016].

Показательна и логика восприятия Евразийского экономического союза, договор о создании которого вступил в силу в 2015 г. Данный интеграционный проект был воспринят в ЕС и США на публичном политическом уровне как геополитический конкурент. В подготовленной Исследовательской службой Европейского парламента в 2017 г. аналитической записке сделан вывод: “на Западе широко распространено восприятие ЕАЭС как геополитического инструмента по консолидации российской сферы влияния на постсоветском пространстве” [Eurasian Economic Union, 2017: 12]. Факт того, что Брюссель выдвигает в качестве условия для диалога между ЕС и ЕАЭС разрешение украинского кризиса, подтверждает доминирование логики геополитической конкуренции в восточной политике ЕС. Исследователи характеризуют сложившееся положение как “борьбу интеграций” на постсоветском пространстве, отмечая возрастающее значение роли гуманитарного измерения в данных процессах [Смирнов, 2018].

Влияние украинского кризиса на Восточное партнёрство

Анализируя программу Восточного партнёрства после 2014 г., эксперты высказывают различные мнения: от необходимости “непосредственного участия” представителей ЕС в проведении реформ в целевых странах и использования финансовых субсидий как рычагов влияния [Sieg, 2016], до необходимости участникам ВП самостоятельно работать над повышением своей устойчивости, не надеясь, что “Запад их спасёт” [Blockmans, 2015]. После 2014 г. Брюссель внёс в программу ВП

ряд корректировок, которые можно разделить на три основные категории: политические, организационные и информационные.

Политическим выводом стала “дифференциация” подхода Брюсселя к целевым странам восточной периферии. После 2014 г. был провозглашен более нюансированный подход к каждой из стран с учетом местной специфики и “новых реалий”: Украина, Молдавия и Грузия подписали соглашение об Ассоциации с ЕС, Армения и Белоруссия вошли в состав ЕАЭС, а Азербайджан отказался подписать соглашение об Ассоциации с ЕС, оставаясь при этом за рамками ЕАЭС.

Как полагает ряд исследователей, за фасадом дифференциации просматривается “движение в сторону стратегии *realpolitik* за счёт отбрасывания универсалистского ценностного подхода *one size-fits-all*” [Blockmans, 2015: 3]. Сдвиги заметны и в официальных Обзорах политики соседства: если в 2011 г. акценты ставились на “демократизации”, то в 2015 г. – на “стабилизации”. После 2014 г. Брюссель активизировал взаимодействие с Белоруссией, провозгласив политику “критического вовлечения” Минска, чему ранее препятствовали императивы прав человека в политике ЕС. Кроме того, с Арменией было подписано расширенное соглашение о партнёрстве.

Тем не менее, в экспертном сообществе преобладает мнение, что данные изменения недостаточны, чтобы говорить о “фундаментальной переориентации восточной политики ЕС” [Furness and Schafer, 2015]. Подчёркивается, что прежняя методология расширения всего лишь дополнена нюансами, в том числе даёт представление о бонусах для целевых стран на востоке от сотрудничества с ЕС. И.В. Болгова указывает, что кризис Восточного партнёрства как программы вовлечения в сферу влияния ЕС привёл к изменению инструментария, но не главенствующей установки на экспорт европейских норм и стандартов в соседние страны. Был ослаблен акцент на “демократизацию” и политическую обусловленность, но усилена регулятивная составляющая политики, направленная на экспорт технических стандартов и законодательных норм ЕС. Данная политика ведёт к созданию устойчивой базы для дальнейшего вовлечения государств постсоветского пространства в законодательное поле ЕС [Болгова, 2017]. Брюссель начал использовать Соглашение об Ассоциации и безвизовый режим как рычаг влияния. Для сохранения безвизового режима национальным правительствам целевых стран предписан комплекс мер в сфере принятия новых законов, борьбы с коррупцией, усилении сотрудничества с ЕС в судебной сфере и т.д. Соответствующие предписания содержатся в специальных докладах Еврокомиссии, дающих оценку прогрессу целевых стран¹.

Анализ произошедших изменений показывает, что корректировка курса осуществлялась не за счёт пересмотра программных подходов, а в первую очередь за счёт “донастройки” гуманитарных инструментов. В этом прослеживается ясная логика, учитывая, что ЕС не располагает достаточными возможностями в отрыве от НАТО для продвижения военно-политических интересов на востоке и отказывается от широкомасштабного дотирования экономик целевых стран.

¹ First report under the Visa Suspension Mechanism (2017) European Commission, Brussels, COM (2017) 815 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf (дата обращения: 17.08.2019).

Произошла ещё более жёсткая увязка между выполнением предписанных Брюсселем реформ (внедрением европейских стандартов и юридических норм в национальное законодательство) и экономической помощью. Всего на эти нужды Брюссель выделил в период 2014–2017 гг. 2,8 млрд евро. Специальный акцент на увязку финансовой помощи и реформ был зафиксирован в принятом Еврокомиссией Обзоре политики соседства в 2011 г.: “чем больше и быстрее страна прогрессирует во внутренних реформах, тем больше поддержки она получит от ЕС... в том числе увеличения финансирования”, а также расширения доступа к рынку ЕС, займов по линии Европейского инвестиционного банка и т.д.¹ В Обзоре политики соседства в 2015 г. подход “больше за большее” (more for more) был признан “успешным, но недостаточным, чтобы создать обязательства... при отсутствии политической воли” у правительства целевой страны². В этом случае было предложено искать “более эффективные пути” реализации фундаментальных реформ, в том числе привлекая негосударственных – общественных, экономических и социальных акторов. Для оценки исполнения обязательств Брюссель учитывает информацию, получаемую от профильных НПО, которые сотрудничают с ЕС в целевых странах. Разнообразные индексы, рейтинги и доклады, публикуемые НПО, получают политическое звучание в контексте решений Брюсселя о выделении помощи, происходит усиление гуманитарного влияния за счёт финансово-экономических ресурсов.

Данный механизм получил название “умной обусловленности” (smart conditionality). Брюссель расширил практику перенаправления средств от правительств целевых стран организациям гражданского общества, если первые признавались неэффективными в реализации реформ [Secrieru and Saari, 2019]. Была предпринята попытка мягкого имиджевого дистанцирования Брюсселя от правительств Молдавии и Украины, а также использования “негативной мотивации” в виде отсрочки финансовых трансферов и помощи. В Белоруссии, наоборот, Брюссель пошел на более активное сотрудничество с органами государственной власти, способствуя расширению участия лояльных ЕС НПО в процессе обсуждения и оценки реформ, выработки решений и реализации госпрограмм, более активному вовлечению белорусских органов государственной власти в программы сотрудничества с ЕС.

Во всех целевых странах ВП Брюссель начал более активно проводить линию на превращение лояльных НПО в активных участников процесса выработки государственной политики в ключевых сферах, включающих избирательное законодательство, региональную политику, техническое, фитосанитарное и таможенное регулирование, разработку юридических норм в сфере информационной безопасности, образования, регулирования общественного сектора и СМИ. Белорусские НПО, финансируемые Евросоюзом, призваны выступать одновременно и оппонен-

¹ Joint Communication to the European Parliament, The Council (2011) A new response to a changing Neighbourhood /* COM/2011/0303 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0303&from=SL> (дата обращения: 10.01.2020).

² Joint Communication to the European Parliament, The Council (2015) Review of the European Neighbourhood Policy {SWD(2015) 500 final}. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (дата обращения: 10.01.2020)

тами, и партнёрами власти, чтобы она не смогла уклониться от “реформистской повестки дня” [Девятков, 2017].

Параллельно началось расширение целевых групп, финансируемых в рамках Восточного партнёрства в странах региона. В качестве приоритетов официально была обозначена работа с мозговыми центрами, правозащитниками, уязвимыми слоями населения, журналистами и медиа, женщинами, малым и средним бизнесом. Центр тяжести гуманитарного присутствия Брюсселя на восточной периферии был перенесён на работу с молодёжью и представляющими её различными целевыми группами¹. Кроме того, была запущена так называемая “диверсификация поддержки”, которая, по сути, означает углубление работы с гражданским обществом в странах региона. Данная задача решается через “дробление” целевых групп и вовлечение в орбиту ЕС новых, более узких сообществ, которые ранее не были значительно охвачены, например, церкви, нацменьшинств, различных городских и профессиональных сообществ [Secieru and Saari, 2019].

Введена практика принятия дорожных карт по взаимодействию ЕС с гражданским обществом каждой из стран-участниц ВП. Это позволило повысить плановость работы по выстраиванию инфраструктуры гуманитарного присутствия ЕС через лояльные НПО, диалоговые площадки и конкретные проекты. Евросоюз усиливает координацию своей работы в гуманитарной сфере с общеевропейскими и международными институтами. Расширяется сотрудничество и софинансирование (в том числе долгосрочное кредитование) проектов со стороны органов ЕС, Европейского банка реконструкции и развития, Европейского инвестиционного банка, нацбанков стран ЕС, МВФ, Всемирного банка. Расширилась практика софинансирования гуманитарных проектов ЕС и Агентством США по международному развитию (USAID).

В информационном контуре Евросоюз инициировал изменения по двум основным направлениям: усилил медиасопровождение своего присутствия в странах ВП и сосредоточился на противодействии России. В заявлении “веймарского треугольника” главы МИД Германии, Польши и Франции в апреле 2014 г. призвали поставить на первое место в политике реагирования на украинский кризис гуманитарное и информационное измерение, повышая видимость программ ЕС на восточной периферии, расширяя контакты между людьми с главным акцентом на молодёжь и поддержку гражданского общества².

Европейский совет создал в 2015 г. Оперативную рабочую группу по стратегическим коммуникациям на Востоке East StratCom Task Force для “противодействия

¹ Eastern Partnership foreign ministers' meeting: Chair's conclusions on the occasion of the Eastern Partnership 10th Anniversary. Press centre of the Council, Doc. № 353/19, Brussels, 13 May 2019, p. 2. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/13/eastern-partnership-foreign-ministers-meeting-chair-s-conclusions-on-the-occasion-of-the-eastern-partnership-10th-anniversary> (дата обращения: 25.08.2019).

² Building a stronger compact with our neighbours: A new momentum for the European Neighbourhood Policy - Statement by the Foreign Ministers of the Weimar Triangle. Federal Foreign Office. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/140401-erkl-weimar/261278> (дата обращения: 25.08.2019).

кампании по дезинформации со стороны России”. В группу были включены чиновники ЕС и официальные лица государств-членов. В задачи структуры входит разработка информационных кампаний ЕС в странах восточной периферии, координация и аналитическое сопровождение противодействия России в медиасреде, особый акцент – на работу с социальными сетями. Бюджет структуры вырос с 1 до 3 млн евро в 2018–2019 гг. В своих информационных материалах группа критикует российское руководство, заявляет о снижении поддержки власти в России¹ – то есть осуществляет не просто “разоблачение фейковых новостей”, но ведёт информационную борьбу против России.

В 2016 г. ЕС профинансировал широкий опрос общественного мнения во всех пяти целевых странах Восточного партнёрства. В восприятии населения наименьшее влияние Евросоюз внёс в решение таких проблем как сокращение коррупции (50% от всех опрошенных выбрали этот пункт), возможности трудоустройства (45%), справедливое правосудие (43%) [Perceptions of the European Union, 2016]. Ещё целый ряд страновых исследований, проведенных различными агентствами и НПО при поддержке ЕС, подтвердили данную тенденцию, интерпретированную в Брюсселе как свидетельство недостаточной эффективности информационно-коммуникационной стратегии ЕС в регионе. В качестве ответа были разработаны специальные программы, нацеленные на точечную демонстрацию “конкретных результатов” и “историй успеха”, реализованных за счёт помощи ЕС целевым странам. Расширилась выдача грантов НПО и СМИ для освещения деятельности ЕС и борьбы с “фейковыми” новостями. Началась согласованная с правительствами стран-участниц ВП реализация страновых кампаний по популяризации ЕС и пропаганде его достижений. Используются разные каналы – от публикаций в аналитических изданиях до рекламы в метро.

Финансирование гуманитарного присутствия ЕС

О корректировке подходов к гуманитарному влиянию в рамках Восточного партнёрства свидетельствует динамика финансирования. В 2007–2010 гг. Брюссель выделил гражданскому обществу целевых стран ВП 30 млн евро, в 2011–2013 сумма возросла до 68 млн, в 2014–2017 до 148 млн [Civil Society, 2016]. Речь идёт о непосредственном финансировании НПО и гражданских инициатив, исключая более широкие программы в сфере образования, мобильности, научных исследований, государственного управления и т.д. Целевые страны поступательно вовлекаются в программы ЕС Horizon 2020, Tempus, Twinning. Программой академической мобильности Erasmus+ в странах ВП только за 2015–2017 гг. по официальным данным было охвачено около 11 тыс. человек².

¹ Figure of the week: 39. URL: <https://euvsdisinfo.eu/figure-of-the-week-39/> (дата обращения: 15.11.2019).

² Eastern Partnership summit, 24 November 2017. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/24/> (дата обращения: 12.10.2019).

Таблица 1.

**Гранты, выделенные органами ЕС странам Восточного партнёрства,
2009–2018, млн долл.**

Страна	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Азербайджан	11	19,1	21,5	24,2	15,4	10,6	28,4	27,2	24,7	22,3
Армения	34,1	30,6	86,5	40,2	61,7	69,3	154,1	114,2	100,8	54,7
Белоруссия	9,8	14	13,4	18,6	16,6	24,2	26,2	32,1	39,4	27,9
Грузия	147,5	142,1	158,7	153,4	199,8	146,7	151,5	194,9	250,9	259,3
Молдавия	93,4	126,8	146,5	173,2	103,4	158,9	72,8	116	121,3	103,8
Украина	155,7	140,6	194	227	326,3	430,5	243,2	457,2	355,5	335,6

Источник: Данные ОЭСР¹.

Важно отметить, что приведённые цифры учитывают лишь гранты из общего бюджета ЕС и не включают займы по линии европейских и международных институтов, двустороннюю помощь от отдельных стран ЕС, которая нередко превышает общеевропейские объёмы, а также финансирование по линии политических и частных фондов, не имеющих официальной привязки к структурам ЕС.

Как правило, от 60 до 80% средств, указанных в таблице 2, направляется непосредственно в сферу развития “общественной инфраструктуры”, а именно – поддержку лояльных НПО и инициатив в гражданской сфере, различных образовательных и культурных проектов. В зависимости от страны на развитие “экономической инфраструктуры” идёт от 20 до 40% от указанных средств. Примечательно, что основной объём средств в “экономической сфере” также направлен на гуманитарные инструменты – консультативная поддержка региональных и национальных органов власти и регуляторов, аудит, аналитическое сопровождение реформ, коммуникации, повышение заметности проектов ЕС, планирование, организация диалоговых мероприятий, повышение квалификации, разработка стандартов, продвижение европейского опыта и норм и т.д.

На реализацию “физических” проектов (закупка оборудования, обустройство территорий, производство ветряных турбин, создание веломаршрутов и т.п.) выделяется, как правило, наименьшая доля от средств помощи – 5–20% в зависимости от страны. Она включает кредиты на реализацию конкретных проектов. Расширяется использование комбинированных инструментов, сочетающих гранты и кредитование.

После 2014 г. произошли заметные изменения в финансировании ЕС проектов в рамках Восточного партнёрства. В 2014–2017 гг. удвоилось страновое финансирование Армении и Белоруссии, финансирование Украины возросло в 1,5 раза, в то время как финансирование Азербайджана и Молдавии не изменилось. В Молдавии Евросоюз пошёл по пути более жёсткой увязки финансирования с исполнением

¹ Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], Organisation for economic co-operation and development. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A> (дата обращения: 15.08.2019).

обязательств, учитывая, что правительство подписало соглашение об Ассоциации. Молдавский пример не был в полной мере распространен на Украину, вероятно, в связи с различными размерами стран и большим геополитическим значением для Брюсселя украинского направления.

Таблица 2.

Средний ежегодный объём грантов органов ЕС странам Восточного партнёрства, 2009–2018, млн долл.

Страна	2009–2013	2014–2018
Азербайджан	18,8	22,5
Армения	50,6	98,6
Белоруссия	14,5	29,9
Грузия	159,8	200
Молдавия	110,6	114,5
Украина	208,7	364,4

Источник: Данные ОЭСР¹.

В 2019 г. состоялся саммит ВП, отметивший десятилетие программы. На нём была принята дорожная карта, включающая конкретные цели и индикаторы эффективности². С каждой из целевых стран ЕС утвердил Рамочный документ поддержки, в рамках которого осуществлено индикативное планирование приоритетов гуманитарного взаимодействия и финансовой поддержки до 2020 г., определены основные сектора сотрудничества, ожидаемые результаты и инструменты реализации. Содержание данных документов подтверждает, что Брюссель продолжит курс на повышение роли гуманитарного влияния в странах восточной периферии.

Основные выводы

По мере продвижения Евросоюза и НАТО на восток, Брюссель стал уделять повышенное внимание постсоветскому пространству. Евросоюз проводит системную политику по расширению своего влияния, используя широкий спектр политических и экономических инструментов, но основной приоритет отдаётся гуманитарному влиянию. После 2014 г. задачей для Брюсселя стало расширение гуманитарного влияния на страны восточной периферии, были значительно увеличены ресурсы на эту работу. Вместе с тем, украинский кризис не привёл к глубоким изменениям или стратегическому пересмотру восточной политики ЕС. Программный, концептуаль-

¹ Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], Organisation for economic co-operation and development. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A> (дата обращения: 15.08.2019).

² European Commission and High Representative Eastern Partnership - 20 Deliverables for 2020 Focusing on key priorities and tangible results, SWD (2017) 300 final, Brussels, 9 June 2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_fl_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf (дата обращения: 12.10.2019).

ный компонент остался прежним – вовлечение стран региона в орбиту своего влияния через экспорт европейских стандартов и расширения влияния на общества без учёта позиции России. Вместо пересмотра произошла “донастройка” тактических приоритетов и увеличение финансирования Восточного партнёрства.

Главный акцент после 2014 г. сделан на усиление гуманитарного влияния на страны региона. Об этом свидетельствуют не только программные заявления высокого уровня, но и рост ассигнований ЕС на проекты гуманитарного трека, повышение системности механизмов работы, планирования и отчётности. При этом усилия по продвижению европейских стандартов в страны восточной периферии вовсе не обязательно должны быть тесно связаны с пропагандой европейских ценностей. Так, акцент на интересы, отодвинувшие ценностную повестку ВП на второй план после 2014 г. (что особенно ярко видно на примере Белоруссии), сочетаются в восточной политике ЕС с наращиванием усилий по гуманитарному влиянию.

Методология работы ЕС с гражданским сектором на постсоветском пространстве меняется в направлении повышения адресности проектов, отработки механизмов увязок с экономической помощью, расширения охвата проектов, вовлечения новых, более узких целевых групп и осваивания новых тематик (например, различных аспектов ИТ и цифровизации). Главный акцент сделан на работу с молодёжью.

Структурированность, возрастающая организованность и ресурсная база гуманитарного влияния заставляет переосмыслить известный тезис о том, что акцент на “мягкой силе” – это следствие слабости ЕС в сфере традиционных инструментов проецирования силы. Брюссель предпринимает попытку выстроить долгосрочную, стратегическую работу по вовлечению целевых стран в свою орбиту, сочетая нормативные и политико-экономические инструменты с целью добиться традиционных геополитических целей через современные гуманитарные инструменты. По всей видимости, геополитическая конкуренция в регионе все больше смещается в гуманитарную сферу, которая становится неотъемлемым элементом обеспечения безопасности в отношении влияния внешних игроков. Гуманитарное влияние используется для достижения геополитических и геоэкономических целей.

Регион Восточной Европы и Закавказье рассматриваются Брюсселем сквозь призму конкуренции с Россией и Евразийским экономическим союзом. Как подчёркивает Ю.А. Борко, после 2014 г. в Брюсселе сложилось консолидированное мнение, что “Восточное пространство является одним из пространств конфронтации с Россией”, которая сохранится, по крайней мере, в среднесрочной перспективе [Борко, 2018: 61]. На сегодняшний день ЕС продолжает усилия по созданию разветвлённой инфраструктуры гуманитарного влияния в восточноевропейском и закавказском регионах постсоветского пространства. При этом экономические и политические инструменты активно используются для повышения эффективности гуманитарных инструментов влияния. С этой целью экономическая помощь увязана с выполнением целевой страной установленных Брюсселем критериев в общественно-политической, законодательной и административной сферах.

Список литературы

Айвазян А.С. (2016) Политика ЕС в странах Южного Кавказа: пересмотр политики соседства, *Современная Европа*, №4, с. 47–56.

Богатырева О.Н. (2018) Гуманитарная дипломатия Европейского Союза в XXI веке, *Научный диалог*, № 4, с. 191–204.

Болгова И.В. (2017) Актуальный этап восточной политики ЕС, *Современная Европа*, №7, с. 56–65.

Борко Ю.А. (2018) Восточное партнёрство: проект, реальность, будущее, Институт Европы РАН. Москва, Россия.

Гаман-Голутвина О.В., Пономарева Е. Г., Шишелина Л.Н. (2014) “Восточное партнёрство”: борьба сценариев развития, *Полис. Политические исследования*, № 5, с. 20–40.

Девятков А.В. (2017) Запад удваивает ресурсы “мягкой силы” на постсоветском пространстве, Евразия. Эксперт, 20.12.2017, URL: <https://eurasia.expert/zapad-udvaivaet-usiliya-mygkoy-sily-na-postsovetском-prostranstve/> (дата обращения: 25.08.2019).

Еремина Н.В. (2017) Стратегия ЕС в Центральной Азии: Брюссель ищет точки проникновения в регион, Евразия. Эксперт, 08.11.2017, URL: <https://eurasia.expert/strategiya-es-v-tsentrалnoy-azii-bryussel-ishchet-tochki-proniknoveniya-v-region/> (дата обращения: 10.08.2019).

Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом России В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.), URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 11.10.2019).

References

Ajvazjan A.S. (2016) Politika ES v stranah Juzhnogo Kavkaza: peresmotr politiki sosledstva, *Sovremennaja Evropa*, №4, pp. 47–56.

Bogatyreva O.N. (2018) Gumanitarnaya diplomatiya Evropejskogo Soyuza v XXI veke, *Nauchnyj dialog*, № 4, pp. 191–204.

Bolgova I.V. (2017) Aktual'nyj jetap vostochnoj politiki ES, *Sovremennaja Evropa*, №7, pp. 56–65.

Borko Y.A. (2018) Vostochnoe partnerstvo: proekt, real'nost', budushhee, Institut Evropy RAN. Moscow, Russia.

Gaman-Golutvina O. V., Ponomareva E. G., Shishelina L. N. (2014) “Vostochnoe partnerstvo”: bor'ba sценариев razvitiya, *Polis. Politicheskie issledovaniya*, № 5, pp. 20–40.

Devyatkov A.V. (2017) Zapad udvaivaet resursy “myagkoj sily” na postsovetском prostranstve, Eurasia.Expert, 20.12.2017, URL: <https://eurasia.expert/zapad-udvaivaet-usiliya-mygkoy-sily-na-postsovetском-prostranstve/> (accessed: 25.08.2019).

Eremina N.V. (2017) Strategiya ES v Central'noj Azii: Bryussel' ishchet tochki proniknoveniya v region, Eurasia.Expert, 08.11.2017, URL: <https://eurasia.expert/strategiya-es-v-tsentrалnoy-azii-bryussel-ishchet-tochki-proniknoveniya-v-region/> (accessed: 10.08.2019).

Koncepciya vneshnej politiki Rossijskoj Federacii (utverzhdена Prezidentom Rossii V.V.Putiny 30 noyabrya 2016 g.). URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (accessed: 11.10.2019).

Blockmans S. (2015) The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation, CEPS Commentaries. URL: <https://www.ceps.eu/publications/2015-enp-review-policy-suspended-animation> (accessed 9.09.2019).

Bond I. (2017) Contested space Eastern Europe between Russia and the EU, Centre for European Reform.

Börzel T.A., Lebanidze B. (2014) “The transformative power of Europe” beyond enlargement: the EU’s performance in promoting democracy in its neighbourhood, *Journal of European Public Policy*, vol. 21, i.7, pp. 1033–1049.

Cadier D. (2018) The Geopoliticisation of the EU’s Eastern Partnership. *Geopolitics*, 2018, vol. 23, i. 2, pp. 1–29.

Civil society at the heart of the Eastern Partnership (2016) ECORYS, EU Neighbours East. URL: <https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-05/Civil%20Society%20Info%20Pack%20revised.pdf> (accessed 12.10.2019).

Furness M., Schafer I. (2015) The 2015 European Neighbourhood Policy Review: More realism, less ambition. The Current Column, German Development Institute.

Khasson V. (2013) Cross-border cooperation over the Eastern EU border: between assistance and partnership under the European Neighbourhood and Partnership Instrument. *East European Politics*, vol. 29, i. 3, pp. 328–343.

Nielsen K.L., Vilson M. (2014) The Eastern Partnership: Soft Power Strategy or Policy Failure? *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, i. 2, pp. 243–262.

Nilsson M., Silander, D. (2016) Democracy and Security in the EU's Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine. *Democracy and Security*, vol. 12, i. 1, pp. 44–61.

Perceptions of the European Union in Eastern Partnership Countries (2016) ECORYS, EU Neighbours East. URL: https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-02/EU%20Neighbours%20East_Factsheets_2016_REGIONAL%20OVERVIEW.pdf (accessed 12.10.2019).

Russell M. (2019) Eurasian Economic Union: The rocky road to integration. European Parliamentary Research Service, PE 599.432. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599432/EPRS_BRI\(2017\)599432_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599432/EPRS_BRI(2017)599432_EN.pdf) (accessed 22.08.2019).

Saari S. (2019) Connecting the Dots. Challenges to EU Connectivity in Central Asia, European Union Institute for Security Studies, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Secieru S., Saari S. (2019) The Eastern Partnership a Decade on: Looking back, thinking ahead, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Sieg H.M. (2016) Between Geopolitics and Transformation: Challenges and Perspectives for the Eastern Partnership, Berlin, *DGAP-Analyse*, № 10.

Valiyeva K. (2016) The EU's Eastern Partnership: normative or geopolitical power projection? *Eastern Journal of European Studies*. vol. 7, i. 2, pp. 11–29.

Transformation of the EU's Eastern Partnership after 2014

Author: Sutyurin V., Candidate of Sciences (Political), Vice-Rector of State Academic University for Humanities. Address: 26 Maronovsky lane, Moscow, Russia, 119049. E-mail: vsutyurin@gaugn.ru

Abstract. The article deals with the major processes of policy change within the framework of the Eastern Partnership program (EaP). It is concluded that EaP has not gone through significant reforms after 2014. Instead tactical adjustment of policy has taken place. Major emphasis in terms of EU policy in the region was placed on influencing EaP participant countries through various civil society channels and instruments. This thesis is substantiated by official EU statements and documents as well as extended funding for civil programs and initiatives. EU is in the process of developing a more consistent and systematic approach towards influencing the region through various civil society and social programs. Enhanced planning and accountability processes combined with increased resources allocation give ground for rethinking of a prevailing notion that the EU's emphasis on soft (or normative) power is a result of its weaknesses as a traditional power in international relations. The author concludes that EU attempts to shape a long-term and effective strategy to enhance its sphere of influence in the Eastern periphery via reaching geopolitical objectives through civil and normative means (supported when necessary by economic and political instruments). Hence geopolitical rivalry in Eastern Europe shifts into the civil and social field, which becomes an essential component of securitization. Civil and social influence becomes a vehicle of choice for achieving geopolitical and geoeconomic goals.

Key words: Eastern Partnership, EaP, European Union, Russia, soft power, civil society, civil influence, Ukrainian crisis, geopolitics, geopolitisation.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020111122>