УДК 327

Вячеслав СУТЫРИН

ГУМАНИТАРНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ ЕС

(на примере Восточного партнерства)

Статья поступила в редакцию 23.04.2020

Аннотация. В статье проанализированы тенденции последних лет во внешней политике ЕС, связанные с расширением гуманитарных инструментов влияния на сопредельные страны. Рассмотрены механизмы в рамках Европейской политики соседства, программы Восточное партнерство на примере Белоруссии. Сделан вывод, что ЕС создает инструменты влияния за пределами своих границ путем «выращивания» в странах периферии организаций неправительственного сектора в собственных внешнеполитических интересах. От лица «гражданского общества» в целевых странах в диалог с ЕС включены, наряду с официальной властью, также поддерживаемые Брюсселем НПО. Это способствует закреплению асимметричных отношений между Евросоюзом и приграничными странами. Рассмотрены конкретные инструменты и уровни влияния ЕС на общественные процессы в странах периферии. Показаны взаимосвязи между экономическими, политическими и общественными инструментами во внешней политике ЕС. Установлено, что концепция «мягкой» силы не объясняет в полной мере внешнюю политику ЕС, который стремится управлять общественными процессами в сопредельных странах для наращивания политического влияния.

Ключевые слова: гражданское общество, Европейский союз, внешняя политика, Восточное партнерство, Европейская политика соседства, «мягкая» сила, общественная инфраструктура.

В последние годы широкое распространение получил тезис о кризисе Евросоюза, снижении его привлекательности вплоть до постановки вопроса о «конце “мягкой” силы ЕС» [Kugiel, 2017]. На объединение обрушился ряд кризисов, последствия которых не преодолены. «Удары» в первую очередь коснулись идеализированного образа ЕС как «уникального исторического субъекта», внешняя политика которого подчинена универсальным и неоспоримым ценностям, что определяет его моральное превосходство. Влияние идей евроцентризма, евроатлантического един-

© **Сутырин Вячеслав Валерьевич** – к.полит.н., проректор Государственного академического университета гуманитарных наук. **Адрес:** 119049, Россия, Москва, Маро-новский переулок, д. 26. **E-mail:** vsutyurin@gaugn.ru

Статья подготовлена при финансовой поддержке в рамках выполнения ГЗ (государственного задания) ГАУГН по теме «Современное информационное общество и цифровая наука: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты» (FZNF-2020-0014).
DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope5202099110>

ства и «либерального международного порядка» во главе с США ослабевает [Громыко, 2018].

Однако внешнеполитическая программа ЕС, по крайней мере, в сфере приграничных стран, продолжает поступательно реализовываться. ЕС не располагает единой армией, а государства – члены далеко не всегда способны найти консенсус по внешнеполитическим вопросам. Вместе с тем в ряде сфер консенсус сложился и сохраняется, например, Россию считают конкурентом [Борко, 2018: 61], военная компонента в существенной степени делегирована Североатлантическому Альянсу, который сохраняет стратегическую ориентацию на расширение. Анализируя Совместную декларацию НАТО-ЕС, принятую на Варшавском саммите в 2016 г., Д.А. Данилов делает вывод, что теперь «Евросоюз оказывается связанным и политическими, и оперативными установками НАТО» [Данилов, 2018: 17].

ЕС продолжает экономическую экспансию на восток за счет заключения соглашений об Углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA) с Грузией, Молдавией и Украиной. При этом на острие внешней политики Евросоюза находятся невоенные и не всегда экономические средства – все шире используется арсенал политических и общественных инструментов воздействия. Несмотря на многочисленные внутри- и внешнеполитические сбои, Брюссель не сокращает финансирование гражданского общества в странах Восточного партнерства. После 2014 г. во многих странах-участниках программы ассигнования ЕС на гуманитарные проекты существенно возросли [Сутырин, 2020; Youngs, 2020].

Внешнеполитический опыт ЕС, особенно в части гуманитарных инструментов трансграничного влияния, заслуживает всестороннего анализа, в том числе для более глубокого понимания процессов в непосредственной близости от российских границ – в странах СНГ и ЕАЭС.

Внешнее целеполагание ЕС: гуманитарное измерение

По данным Европейской счетной палаты, в период 2014–2017 гг. Еврокомиссия направила неправительственному сектору 11,3 млрд евро, что составляет 1,7% бюджета ЕС [Transparency of EU, 2018]. Основная часть указанных средств была распределена на внешнюю политику: в указанный период 13,3% от выделенных на внешние действия средств были направлены НПО (более 5,4 млрд евро); 6,8% всех средств, выделенных на европейские программы развития, получили институты гражданского общества (1,2 млрд евро). Именно во внешнеполитической сфере менеджмент общественных проектов, часто не прямой, посредством финансируемых НПО в целевой стране, играет наиболее заметную роль. Данные цифры учитывают лишь средства, направленные напрямую организациям гражданского общества, и не включают ориентированные в том числе на общества зарубежных стран инструменты ЕС – программу академической мобильности Erasmus (бюджет 16,3 млрд евро на 2014–2020 гг. охватывает 4 млн участников)¹, программу научных исследований Horizon 2020 (80 млрд евро на 2014–2020 гг.)² и др.

¹ Erasmus+ funding programme. URL: https://ec.europa.eu/info/education/set-projects-education-and-training/erasmus-funding-programme_en (дата обращения: 20.04.2020).

² Horizon 2020 Framework Programme (H2020). URL: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/h2020> (дата обращения: 20.04.2020).

Во введении к Глобальной стратегии ЕС 2016 г. вице-президент Еврокомиссии Ф. Могерини отметила, что «Европейский союз всегда гордился своей “мягкой” силой, и продолжит гордиться, потому что мы лучшие в этом деле» [Shared Vision, 2016: 4]. Вместе с тем общественная компонента во внешней политике ЕС не укладывается полностью в прокрустово ложе «мягкой» силы – это лишь одна из плоскостей более комплексной системы. Общественные организации в различных формах являются неотъемлемым элементом внешнеполитического инструментария Европейского союза.

Однако будет упрощением рассматривать общественную составляющую внешней политики ЕС лишь через призму гражданского общества как совокупности различных НПО. Евросоюз часто рассматривает объектом своего непосредственного влияния не зарубежные правительства, а общественные процессы – образование, право, науку, социальное обеспечение, некоммерческий сектор, экспертную среду, медиа и т.д. Приоритетное внимание уделяется таким объектам, как нормы, стандарты и системы управления в сфере финансов, конкуренции, энергетики, транспорта, экологии и др. Нередко органы государственной власти являются участниками проектов ЕС наряду с НПО.

Возникновение новых кризисов в зоне интересов ЕС, обозначенной в Европейской политике соседства (ENP), в том числе «арабской весны» и украинского кризиса, не привело к изменению стратегического курса Брюсселя на продвижение своей политической системы и расширение сферы влияния. В Глобальной стратегии ЕС 2016 г. отмечено, что поддержание «мирового порядка, основанного на правилах», является вкладом Евросоюза в обеспечение глобального мира и стабильности. Постулируется, что обязательства ЕС заключаются «не просто в сохранении, а в трансформации существующей системы» [Shared Vision, 2016: 10]. Политика расширения служит «незаменимым инструментом обеспечения стабильности внутри стран (желающих присоединиться к Европейскому союзу), обеспечивая модернизацию и демократизацию» и одновременно «представляет стратегическую инвестицию в безопасность и процветание Европы» [Ibid: 24].

Исследовательская служба Европарламента подчеркивала в 2019 г., что «граждане ожидают от ЕС еще большей активности в продвижении мира и демократии вовне – это очевидно должно усилить его решимость достичь большего прогресса в этой ключевой сфере»¹. В качестве обоснования такой позиции приводилась теория демократического мира.

Позиция Еврокомиссии конкретизирует концептуальные подходы: «единый рынок стал мощным средством в продвижении высококачественных правил и ценностей ЕС в мире. Через процесс расширения и Европейскую политику соседства свод правил Сообщества постепенно внедряется в обширных частях Европейского континента». ЕС становится «глобальным субъектом нормотворчества» (global rule maker)².

¹ EU support for democracy and peace in the world (2019) European Parliamentary Research Service. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628271/EPRS_BRI\(2018\)628271_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628271/EPRS_BRI(2018)628271_EN.pdf) (дата обращения: 18.04.2020)

² The external dimension of the single market review (2007) Commission staff working document, SEC (2007) 1519, p. 5.

В этой связи справедлива оценка последних изменений во внешней политике Евросоюза, предложенная российскими исследователями Т.А. Романовой и Е.Б. Павловой. Они отмечают, что Брюссель ориентируется на стабилизацию «для себя» (внедрение концепции стрессоустойчивости в Глобальную стратегию 2016 г.), но для приграничных стран по-прежнему предполагает трансформацию, при этом «реципиенты» не имеют права на собственную интерпретацию продвигаемых ЕС норм [Романова, Павлова, 2018].

Гуманитарная компонента Восточного партнерства

На широкой системной основе работа с гражданским обществом и НПО в странах периферии была развернута ЕС после запуска программы Восточное партнерство в 2008-2009 гг. [Sharovalova, Youngs, 2014]. В рамках данной программы-провозглашена цель «ускорить политическую и углубить экономическую интеграцию». При этом уровень интеграции и сотрудничества рассмотрен с точки зрения приверженности целевых стран «европейским ценностям, стандартам и структурам [Ibid: 2].

Конкретные механизмы подобных подходов изложены в регламентах ЕС. В частности, Евросоюз осуществляет регулярный мониторинг соблюдения стандартов и принятых на себя обязательств целевыми странами. В этом процессе, а также для принятия решений по отзыву преференций, учитывается позиция профильных мониторинговых органов, которая может быть дополнена информацией, получаемой от гражданского общества, общественных партнеров, а также Европарламента и Совета ЕС¹.

В ходе официальных пересмотров Европейской политики соседства в 2011 и 2015 гг. акцент на гуманитарной компоненте Восточного партнерства был усилен. Традиционные межгосударственные соглашения между ЕС и целевой страной – Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, Соглашение об Ассоциации – задают общую политико-правовую рамку отношений, могут фиксировать планы и обязательства, тогда как практические механизмы выполнения этих планов все чаще связаны с гуманитарными инструментами.

Акцент делается не только на убеждение или принуждение правительства принять определенные решения, но и на формирование разветвленной гуманитарной инфраструктуры влияния, включающей общественные организации, их ресурсы и методы работы, взаимосвязи и механизмы координации с целью обеспечить продвижение необходимых ЕС решений в целевой стране вопреки воле официальной власти. Исследователи часто указывают, что данный фактор лежит в основе асимметричных отношений «учитель-ученик», складывающихся между Евросоюзом и страной – соседом [Assessing European Neighbourhood, 2017: 139]. Официальное правительство целевой страны не только не участвует в выработке предлагаемых ей «европейских норм и правил», но и не является единственным партнером по взаимодействию с ЕС на собственной территории.

¹ Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008

Крупные программы ЕС все чаще реализуются совместно с финансовыми институтами – Европейским инвестиционным банком, Европейским банком реконструкции и развития, Всемирным банком. Еврокомиссия выделяет целевые гранты, финансовые институты предоставляют долгосрочные займы правительству целевой страны на проекты, согласующиеся с приоритетами ЕС и нацеленные на экспорт европейских технических норм, закупку соответствующего оборудования и программного обеспечения. В результате кредитруемые отрасли все больше ориентированы на рынок Евросоюза, а экономика постепенно переводится на европейские стандарты. За реализацией проектов могут наблюдать как официальные лица ЕС, так и представители сотрудничающих с Брюсселем НПО, которые входят в общественные советы при органах государственной власти. В результате лояльные неправительственные организации становятся активными участниками государственного управления и реформирования. При этом через механизмы кредитования со стороны финансовых институтов появляется возможность влиять на правительство целевой страны.

Пример Белоруссии

Рассмотрим функционирование гуманитарных инструментов во внешней политике ЕС на примере Белоруссии – одной из шести целевых стран в рамках Восточного партнерства. На межгосударственном уровне функционируют двусторонняя Координационная группа ЕС–Белоруссия и Диалог по правам человека – в их состав включены представители поддерживаемых ЕС белорусских НПО. Финансируемые институты гражданского общества входят в общественные советы при органах государственной власти и министерствах, принимают участие в реализации планов взаимодействия Брюсселя с Минском, реализуют конкретные проекты. Поддерживаемые ЕС общественные организации имеют разный статус – некоторые официально зарегистрированы в Белоруссии, их проекты включены в планы работы министерств и ведомств. Они могут вести мониторинг и предоставлять органам ЕС информацию о том, насколько эффективно правительство внедряет европейские стандарты и предписанные Европейским союзом реформы. Ряд организаций, поддерживаемых в рамках Восточного партнерства, не зарегистрированы в Белоруссии, руководителям некоторых из них запрещен въезд в страну. По данным Агентства США по международному развитию (USAID), в Литве, Польше и Чехии работают около 200 НПО, проекты которых нацелены на Белоруссию¹.

С началом украинского кризиса и последовавшим пересмотром политики соседства ЕС в 2015 г. отношения Брюсселя с Минском начали меняться. В 2016 г. Совет ЕС принял решение о приостановке значительной части санкций в отношении Белоруссии. Официальная мотивировка – активное участие этой страны в программе Восточного партнерства и переговорах с ЕС, возобновление диалога по правам человека, освобождение лиц, признанных ЕС политическими заключенными, а также «конструктивная роль в регионе» [Conclusions on Belarus, 2016]. Все это можно рассматривать как поощрение нейтральной позиции Минска по украинскому кризису.

¹ Индекс устойчивости организаций гражданского общества – Беларусь (2018) Агентство США по международному развитию. URL: actngo.info/wp-content/uploads/2018/10/Индекс-устойчивости-ОГО-2017.pdf (дата обращения: 20.04.2020).

В результате после 2016 г. ежегодное грантовое финансирование проектов в Белоруссии по линии Еврокомиссии удвоилось, превысив 30 млн евро. ЕС санкционировал работу в стране Европейского инвестиционного банка (ЕИБ). При поддержке Брюсселя была разработана стратегия Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) для Белоруссии на 2016–2019 гг., банк расширил свое присутствие в стране. ЕИБ совместно с ЕБРР выделили в 2018 г. кредит в размере 84 млн евро на установку систем водоснабжения и водоотвода в Минске, соответствующих европейским стандартам¹. Также банки предоставляют кредиты для закупки соответствующего европейским стандартам отопительного оборудования для многоквартирных домов, кредитуют программы финансирования малого и среднего бизнеса в стране.

Общий объем подписанных кредитных соглашений ЕИБ с Минском к началу 2020 г. превысил 480 млн евро². Параллельно Еврокомиссия в 2018–2019 гг. выделила около 8 млн евро в качестве грантов на программы технического содействия в Белоруссии, исполнителем которых выступает Всемирный банк. Программы нацелены на улучшение инвестиционного и бизнес-климата, дерегулирование экономики, а также на внедрение новых политик и регулирующих норм в сфере развития конкуренции и банковского сектора³. Основным инструментом реализации обеих программ выступают консультационные услуги Всемирного банка, оказываемые профильным органам государственной власти Белоруссии, и разработка дорожных карт реформ. К участию в проектах также привлечены финансируемые ЕС белорусские НПО.

Белоруссия как целевая страна в рамках Политики европейского соседства активно участвует в международных грантовых программах ЕС, ориентированных на разные сегменты общества, в их числе Erasmus (академические обмены для студентов и преподавателей), Most (обмены для специалистов и предпринимателей), Horizon2020 (трансграничные научные проекты), Tempus (переход образовательных учреждений на европейские стандарты), EU4Youth (гранты для молодежи и молодежных организаций).

Финансирование белорусским НПО выделяется на конкурсной основе в рамках Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (EIDHR), программы «Негосударственные структуры и местные органы власти» (НС/МОВ), Европейского инструмента соседства. Систематическая работа на местах ведется с органами власти, в том числе на грантовой основе. При этом Ев-

¹ EBRD extending largest municipal loan in Belarus (2018), EBRD Official Website, 20.11.2018. URL: ebrd.com/news/2018/ebrd-extending-largest-municipal-loan-in-belarus-.html (дата обращения: 20.04.2020)

² Financed projects in Belarus (2020) EIB Official Website. URL: <https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm?q=&sortColumn=loanParts.loanPartStatus.statusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&loanPartYearFrom=1959&loanPartYearTo=2020&orCountries.region=true&countries=BY&orCountries=true&orSectors=true> (дата обращения: 20.04.2020)

³ Belarus to Improve Investment Climate and Boost Entrepreneurship (2019), The World Bank Official Website. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/01/31/belarus-to-improve-investment-climate-and-boost-entrepreneurship-with-european-union-and-world-bank-group-support> (дата обращения: 20.04.2020)

росоюз официально продолжает декларировать поддержку белорусской оппозиции, вовлекает ее в диалог¹.

Еврокомиссия поощряет интеграцию периферийных стран в Европейское научное пространство (ERA). Во-первых, идет систематическая работа по вовлечению белорусских ученых в западные стандарты и приоритеты работы. Программы ЕС обеспечивают значительную часть зарубежного финансирования, которое составляет до 15% от общих затрат на научные исследования в Белоруссии². В 2018–2020 гг. в рамках программы Horizon2020 Евросоюз выделил более 6,4 млн евро³ на 50 научно-технических проектов белорусских ученых⁴. Программа Horizon2020 официально проверена на соответствие политическим приоритетам Еврокомиссии⁵. В рамках программы ЕС получает доступ к разработкам белорусских ученых на ранних этапах, научные центры из стран ЕС приобретают наиболее интересные из них по низким ценам (в 2018 г. на эти цели потрачено 0,5 млн евро⁶).

С 2017 г. ЕС включил Белоруссию в программу Twinning, ориентированную на органы государственной власти. Реализован проект «Укрепление потенциала Национального банка Республики Беларусь» при участии Бундесбанка и центробанков Польши и Литвы. Целью проекта стала передача опыта Нацбанку Белоруссии для «принятия управленческих решений». В рамках программы разработаны законопроект «О платежных системах в Республике Беларусь», проект указа президента по обеспечению финансовой стабильности, концепция развития Нацбанка, внутренние документы по стандартизации и надзору, защите прав потребителей, информационной открытости. Со стороны ЕС в проекте приняли участие около 100 экспертов, с белорусской стороны – более 200 руководителей и специалистов Нацбанка, а

¹ Проекты ЕС с Беларусью (2017), EU Official Website. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/south-africa/36732/node/36732_id (дата обращения: 20.04.2020)

² Sergei Shcherbakov: NATO's Science for Peace and Security Program is an important tool for international cooperation for Belarusian scientists (2019) State Committee on Science and Technology of the Republic of Belarus, 16.10.2019. URL: www.gknt.gov.by/en/news/2019/sergei-shcherbakov-nato-s-science-for-peace-and-security-program-is-an-important-tool-for-international-cooperation-for-belarusian-scientists (дата обращения: 20.04.2020)

³ Belarus gets €6.4m under EU Horizon 2020 program (2019) Official Website of the Republic of Belarus. URL: https://www.belarus.by/en/press-center/press-release/belarus-gets-64m-under-eu-horizon-2020-program_i_0000097437.html (дата обращения: 20.04.2020)

⁴ H2020 projects with Belarus participations retained for funding (2020) Национальный информационный офис программ ЕС по науке и инновациям. URL: fp7-nip.org.by/ru/hor20/BelPr/ (дата обращения: 20.04.2020)

⁵ Horizon 2020 Work Programme from 2018 to 2020 (2017) European Commission Memo, 27 October 2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_4123 (дата обращения: 20.04.2020)

⁶ Sergei Shcherbakov: NATO's Science for Peace and Security Program is an important tool for international cooperation for Belarusian scientists (2019) State Committee on Science and Technology of the Republic of Belarus, 16.10.2019. URL: www.gknt.gov.by/en/news/2019/sergei-shcherbakov-nato-s-science-for-peace-and-security-program-is-an-important-tool-for-international-cooperation-for-belarusian-scientists (дата обращения: 20.04.2020)

также представителей других органов государственной власти. В 2020 г. ЕС начал реализацию twinning-проекта в Национальном кадастровом агентстве Белоруссии. Объявлено о подготовке аналогичных проектов с Министерством по чрезвычайным ситуациям, Государственным пограничным комитетом, Государственным таможенным комитетом, Национальным статистическим комитетом.

Гуманитарная инфраструктура ЕС

Рассмотренные проекты и программы вписываются в логику функционирования Европейской политики соседства и на других географических направлениях. Исследователи отмечают заинтересованность ЕС в переподготовке государственных служащих в Турции для работы в соответствии с европейскими стандартами и правовыми нормами [Bahsesik, 2013]. На примере стран средиземноморского соседства (Египет, Марокко, Тунис) наблюдатели указывают на практику выплат из средств грантов Евросоюза чиновникам целевой страны, координирующим программы ЕС в сфере переподготовки кадров. Это рассматривается как средство формирования «дружественных» сегментов бюрократии целевой страны [Del Sarto, 2016: 215–232]. Практика подобных выплат, очевидно, была бы затруднительна в традиционном межгосударственном формате взаимодействия, но в рамках общественных или образовательных проектов она допустима. Ряд исследований указывают на успешность подобной политики формирования «дружественных элит» в странах Ближнего Востока и Северной Африки [Росси, 2015].

Таким образом, ЕС применяет комплексный подход к целевым странам, увязывая политические и экономические вопросы, при этом гуманитарные программы создают инструменты непосредственного воздействия на ситуацию, ее мониторинга и оценки, а при необходимости – давления на власть. Обзор политики соседства ЕС в 2015 г. признает подход «больше за большее» «успешным, но недостаточно сильным, чтобы создать обязательства... при отсутствии политической воли» у правительства целевой страны. В этой связи есть необходимость поиска «более эффективных путей» продвижения фундаментальных реформ в фокусных странах – за счет привлечения негосударственных субъектов: общественных, экономических и социальных¹.

Гуманитарное измерение во внешней политике ЕС явно не исчерпывается поддержкой гражданского общества и составляющими его сердцевину НПО. Речь идет об использовании смешанных каналов воздействия, которые ориентированы не только на органы государственной власти и общественный сектор, но и на общественные институты в целом.

Как показывают рассмотренные примеры, ЕС выстраивает многоуровневую инфраструктуру воздействия на общество и государственный аппарат целевых стран, в которой выделено по меньшей мере пять уровней. На первом, низовом, уровне – сеть НПО и средств массовой информации, работающих в различных сфе-

¹ 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)

рах за счет микрогрантов ЕС. Большинство НПО создаются при поддержке ЕС (или иных западных государственных и частных доноров) и в значительной степени зависят от его финансирования.

Общественная инфраструктура, выстраиваемая Евросоюзом в целевой стране, на нижнем ярусе представляет из себя конгломерат организаций и инициатив, различающихся по организационно-правовому статусу, размерам и ресурсам, целям и методам работы. Некоторые из них могут находиться в жесткой оппозиции власти, другие, наоборот, стремятся к сотрудничеству, а между этими организациями могут складываться отношения партнерства или конкуренции. Несмотря на разнородность, организации объединены в общие коммуникативные сети за счет европейского финансирования, общей медиа инфраструктуры, образования и социализации их сотрудников в рамках программ ЕС.

НПО, с которыми у структур ЕС сложились долгосрочные отношения, образуют второй уровень – своеобразный «постоянный пул» профессиональных организаций гражданского общества, их сотрудники получают зарплату из грантовых средств, включаются в крупные проекты ЕС, официальные диалоги с правительственными структурами целевой страны, предоставляют обратную связь и аналитические материалы.

Следующий уровень образуют долгосрочные профильные программы Евросоюза для различных адресных групп. Данные программы работают напрямую как с учреждениями (например, госорганами, университетами, научными институтами, бизнесом), так и с отдельными гражданами (например, индивидуальные стипендии и образовательные гранты, гранты для научных коллективов). Четвертый уровень формируют долгосрочные кредитные программы, выделяемые европейскими и международными финансовыми институтами при поддержке или непосредственном участии Еврокомиссии в рамках приоритетов сотрудничества ЕС с целевой страной для трансфера европейских стандартов, норм, оборудования. Верхний «этаж» – это уровень политических решений Еврокомиссии и Совета ЕС, от которых зависит официальный характер отношений с целевой страной, масштабы присутствия и кредитования со стороны европейских и международных банков, объемы технической помощи Евросоюза и «квот» в общеевропейских грантовых программах, расстановка приоритетов для финансируемых ЕС общественных и политических организаций в целевой стране.

Таким образом, на нижнем этаже указанной структуры преобладают сетевые связи, не прямое управление со стороны ЕС (грантодатель задает задачи и критерии, грантополучатель их выполняет и отчитывается), конкуренция организаций-грантополучателей – формальных и неформальных общественных организаций. По мере подъема на более высокие уровни сетевые принципы постепенно уступают место усиливающемуся иерархическому подходу, профессионализации сотрудников НПО и прямому управлению через программы ЕС, завершаясь на верхнем «этаже» политических решений. Таким образом, гуманитарная инфраструктура включает как общественные организации, так и наднациональные программы и органы власти, вступающие в официальные отношения с целевыми государствами, управляющими общественными игроками с помощью рамок, правил и приоритетов их деятельности. Усилия ЕС по формированию данной инфраструктуры в странах Восточного парт-

нерства носят долгосрочный характер, финансирование данной работы на протяжении последнего десятилетия возрастает.

Дискуссионным остается вопрос о том, насколько эффективно Брюссель может применять данную инфраструктуру для решения своих оперативных задач в целевых странах. Рассмотренный опыт Европейской политики соседства и программы Восточного партнерства показывает, что для управления инфраструктурой создана многоуровневая система, которую ЕС может «настраивать» под различные задачи политического и социально-экономического характера. Как показывает практика, данные цели могут варьироваться от активной деятельности в сфере «демократизации» и поддержки протестных инициатив (как это было в различные периоды на Украине и в Белоруссии) до сотрудничества с правительством целевой страны (Азербайджан, Грузия, Молдавия, Белоруссия в период 2014–2020 гг.).

На Украине и в Белоруссии данная система работала как минимум в двух режимах – «общественно-политическом» (режиме давления и поддержки протестов, в том числе со стороны политиков ЕС и НПО, включенных в Гражданскую платформу Восточного партнерства) и «регулятивном» (режиме экспорта технических стандартов и юридических норм Евросоюза в самых разных сферах – энергетической, транспортной, пограничного контроля, пищевой, экологической, конкурентной политики).

Четкие критерии результативности влияния гуманитарной инфраструктуры ЕС на целевую страну – это комплексный вопрос, который заслуживает отдельного исследования. Финансируемые Евросоюзом неправительственный сектор и медиа принимали активное участие в протестных акциях на Украине в 2013–2014 гг. [Buglyuk & Sharovalova, 2017], а также в Белоруссии в 2020 г. Например, одним из ключевых оппозиционных СМИ, поддерживающих протесты, в Белоруссии является телеканал «Белсат», финансируемый Польшей и другими странами ЕС.

Кроме того, в качестве иллюстрации критериев результативности можно отметить несколько показателей. Во-первых, общее количество «проевропейских» НПО, работающих в странах Восточного партнерства за счет средств ЕС достигает несколько сотен. Только в Литве, Польше и Чехии зарегистрировано более 200 таких организаций, реализующих проекты на территории Белоруссии¹. Во-вторых, на примере Белоруссии наблюдается динамика – от сотрудничества с низовыми общественными организациями 10 лет назад Брюссель перешел к системным проектам с органами власти регионального и общенационального уровня (например, Министерство чрезвычайных ситуаций, Национальный банк являются реципиентами грантов ЕС). Наконец, косвенным показателем результативного влияния гуманитарной инфраструктуры ЕС может служить динамика экспорта образования. Так, в 2013 г. количество белорусских студентов в вузах России превышало количество обучающихся

¹ Индекс устойчивости организаций гражданского общества – Беларусь. Сентябрь 2018.
URL: <http://actngo.info/wp-content/uploads/2018/10/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81-%D1%83%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B9%D1%87%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%9E%D0%93%D0%9E-2017.pdf> (дата обращения: 20.08.2020)

в ЕС союзе в три раза, однако в 2018 г. оно практически сравнялось (8786 в ЕС¹ против 10141 в России, при этом большая часть обучается в РФ на заочной основе²).

Выводы

Оценки внешней политики Европейского союза как политики «нормативной державы», основанной на общих ценностях и «мягкой» силе, упускают из поля зрения ее «оборотную сторону» – широкий набор рычагов политического, экономического и гуманитарного влияния, которые являются неотъемлемой частью инструментария ЕС. Выстраивание гуманитарной инфраструктуры влияния в целевых странах периферии ЕС – важнейший инструмент внешней политике Брюсселя. Он не является главным или единственным средством, но играет определяющую роль на нижних и средних этажах системы влияния ЕС на соседнюю страну. Основная роль отведена сетевым связям и методам непрямого управления, но на более высоких этажах системы они подчинены иерархическому принципу, политическим решениям органов ЕС, которые могут влиять также на работу европейских и международных финансовых институтов.

Серьезным упрощением будет рассматривать данный подход ЕС исключительно как следствие того, что объединение не обладает военной компонентой влияния. Евросоюз применяет современные гуманитарные технологии для распространения своего влияния за границы объединения. Важно уделить внимание анализу механизмов и опыта использования данных технологий, так как ЕС все шире применяет их на постсоветском пространстве.

Список литературы

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

Громыко Ал.А. (2018) Политический ландшафт Европы. Грозит ли ЕС геополитическое одиночество? Институт Европы РАН. *Аналитическая записка* № 28.

Данилов Д.А. (2017) Глобальная стратегия ЕС: восточный вектор. *Современная Европа*, № 1, с. 10–21. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120171021>

Романова Т.А., Павлова Е.Б. (2018) От гражданской (мягкой) и нормативной силы к стрессоустойчивости (resilience): эволюция идейных основ внешней деятельности Евросоюза. *Международные процессы*, № 16, с. 73–90.

Сутырин В.В. (2020) Трансформация Восточного партнерства ЕС после 2020 года. *Современная Европа*, № 2, с. 111–122. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020111122>

References

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

Gromyko Al.A. (2018) Politicheskij landshaft Evropy. Grozit li ES geopoliticheskoe odinochestvo? Institut Evropy RAN, *Analiticheskaja zapiska* № 28.

Danilov D.A. (2017) Global'naja strategija ES: vostochnyj vector. *Sovremennaja Evropa*, № 1, pp. 10–21. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120171021>

Romanova T.A., Pavlova E.B. (2018). Ot grazhdanskoj (mjagkoj) i normativnoj sily k stressoustojchivosti (resilience): jevoljucija idejnyh osnov vneshnej dejatel'nosti Evrosojuza. *Mezhdunarodnye processy*, № 16, pp. 73–90.

¹ По данным EuroStat (URL.: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 20.08.2020)

² По данным Министерства науки и высшего образования РФ (URL.: <https://minobrnauki.gov.ru/ru/activity/stat/highed/index.php> (дата обращения: 20.08.2020)

- Sutyryn V.V. (2020) Transformacija Vostochnogo partnerstva ES posle 2020 goda. *Sovremennaja Evropa*, № 2, pp. 111–122. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope2202011122>
- Assessing European Neighbourhood Policy (2017), London: Rowman & Littlefield International.
- Bahcecik, S.O. (2013). 'European Union Twinning Projects and the Turkish Police: Looking Beyond Europeanization'. Paper presented at the ISA Annual Convention 2013, San Francisco.
- Burlyuk O., Shapovalova N. (2017) "Veni, vidi, ... vici?" EU performance and two faces of conditionality towards Ukraine. *East European Politics*, Vol. 33, No. 1, pp. 36–55.
- Conclusions on Belarus (2016). Council of the EU. Press release 61/16, 15.02.2016.
- Del Sarto R. (2016) Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 2, pp. 215–232.
- Kugiel P. (2017). End of European Soft Power? Implications for EU Foreign Policy, *The Polish Quarterly of International Affairs*, No. 1, pp. 59–72.
- Nielsen K.L., Vilson M. The Eastern Partnership: Soft Power Strategy or Policy Failure? *European Foreign Affairs Review*, 2014, vol. 19, i. 2, pp. 243–262.
- Roccu, R. (2015) 'Egypt's Asymmetric Integration in the EU: The Making (and Unmaking) of a Neoliberal Borderland?', *EUI Working Papers, RSCAS 2015/32 – BORDERLANDS Project*, Florence: European University Institute.
- Schumacher, T. (Ed.), Marchetti, A. (Ed.), Demmelhuber, T. (Ed.). (2018). *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. London: Routledge.
- Shapovalova N., Youngs R. (2014) The Changing Nature of EU Support to Civil Society. In: Beichelt T., Hahn-Fuhr I., Schimmelfennig F., Worschech S. (eds) *Civil Society and Democracy Promotion. Challenges to Democracy in the 21st Century Series*. Palgrave Macmillan, London.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe (2016) A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Strategy, June 2016.
- Transparency of EU funds implemented by NGOs: more effort needed (2018) European Court of Auditors, Special report, No.34, Luxembourg.
- Youngs R. (2020) New Directions for EU Civil Society Support: Lessons from Turkey, the Western Balkans, and Eastern Europe, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

Humanitarian Tools of EU External Policy: The Case of Eastern Partnership

Received 23.04.2020

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

Abstract. The article deals with recent developments in the EU foreign policy towards neighbouring countries. The EU humanitarian influence mechanisms within the framework of European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership program, along with the case of Belarus are explored. The article outlines that the European Union creates instruments of external influence through fostering humanitarian infrastructure in the periphery countries. As a result, the official government of a targeted country is not only unable to participate in the shaping of "European norms and rules", but also ceases to be the single Brussel's counterpart. NGOs supported by the EU involve into the dialogue between Brussels and the official government on behalf of the civil society. The latter contributes to the asymmetrical "teacher-apprentice" relationship between the EU and the bordering countries. Particular humanitarian instruments and cases exercised by the EU are explored. The interconnections between economic, political, and humanitarian tools in EU foreign policy are outlined. It is concluded that the "soft power" concept fails to explain comprehensively the EU foreign policy in the humanitarian sphere. Brussels seeks to exert systemic influence upon the humanitarian sphere of the periphery countries to bolster its political and economic position.

Key words: civil society, European Union, foreign policy, soft power, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, civil infrastructure.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope5202099110>