

УДК 327.51

**ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ В РЕГИОНЕ
ЮЖНОГО КАВКАЗА: ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА ЕС И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ**

© 2013 г.

Ю.Ю. Гайдаева

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ

ygaydayeva@gmail.com

Поступила в редакцию 12.07.2013

Внешнеполитическая конкуренция на Южном Кавказе в последнее время приобрела особую остроту, связанную с возрастанием интересов ЕС в регионе и их противопоставлением стратегическим интересам России. Анализируются подходы ЕС и России к региону как буферной границе в контексте архитектуры европейской безопасности, транспортных связей и нефтяных ресурсов.

Ключевые слова: ЕС, Россия, Южный Кавказ, Европейская политика соседства, внешнеполитическая конкуренция.

Термин «стратегическая перезагрузка», привычно употребляющийся в контексте отношений Россия – США, стал актуальным и для отношений Россия – ЕС, и именно на это в последние годы указывают многие исследователи. В политической среде не раз звучали громкие заявления о том, что все вовлеченные стороны прилагают усилия для того, чтобы улучшить, углубить, расширить весь спектр взаимоотношений, но «до сих пор это желание не удалось реализовать в политической практике, а двусторонние отношения зачастую характеризуются недостатком взаимного доверия» [1]. Дополнительным сдерживающим фактором может служить и то, что в регионе Южного Кавказа и Закавказья на протяжении всей истории существовала большая внешнеполитическая конкуренция, хотя ее характер с течением времени и менялся: еще какое-то время назад борьба носила более скрытый характер, на данном этапе конкуренция стала более явной. Конечно же, прекрасно видны и понятны мотивы, движущие силы, подпитывающие заинтересованность Европейского союза, – стабильное и весьма давнее желание получить конкурентное стратегическое преимущество в регионе, богатом нефтяными месторождениями, обладающем выгодными транспортными развязками, предоставляющими выход к странам Каспийского бассейна, что бесспорно важно для стабильности и безопасности в Европе в целом.

Проблема зависимости Европы от третьих стран была озвучена еще в 2000 году в Сообщении Еврокомиссии «Зеленая книга. Навстречу европейской стратегии безопасности энергообеспечения» [2]. Зависимость эта обусловлена геополитической нестабильностью стран, по

территории которых осуществляется транзит энергоносителей, примером могут служить Турция, страны Балтии, Южный Кавказ; ведь энергетическая безопасность той или иной страны при наличии транзита энергоресурсов через третьи страны характеризуется стабильностью в регионах транзита, четким контролем за транспортными путями. Этот подход был оформлен в 2006 году в документе, названном как «Внешняя политика – на службе энергетических интересов Европы», а также эти же идеи были озвучены в выступлении Х. Соланы [3, 4]. Именно после этих концептуальных заявлений в политическом истеблишменте была зафиксирована важнейшая задача для Европы в целом – курс на более эффективное использование всех ресурсов Евросоюза, «включая общую внешнюю политику и политику безопасности, для достижения общей цели обеспечения надежных, доступных по цене и устойчивых потоков энергии», а также на «развитие согласованной внешней энергетической политики Евросоюза, что усилило бы коллективную внешнюю энергетическую безопасность Евросоюза» [4].

Закавказье, словно естественный буфер, способно обеспечить безопасность Европы. Его геополитический и экономический вес в международной политике сохраняется во многом благодаря крайне удачному географическому местоположению, а также тому, что именно тут присутствует уникальное сочетание, когда одна и та же территория является связующим транспортным коридором и, одновременно, обладает обширными неразработанными природными ресурсами. Важнейшей недостающей составляющей процветания данного региона является давняя политическая нестабильность. Достиже-

ние стабильности – приоритет для всех стран, имеющих экономические интересы в регионе (Россия и страны Евросоюза, а также США, Турция, Иран), но при этом каждая из заинтересованных сторон понимает поставленные задачи по-своему, руководствуясь своими геополитическими интересами. При этом, если мы будем сравнивать положения внешней энергетической политики ЕС и России, данное сравнение будет, увы, не в пользу России, т.к. концепция ЕС уже долгое время направлена на конкретизацию областей сотрудничества и прямой диалог по различным вопросам энергетики на двустороннем, на региональном и на международном уровнях, Россия же ввела схожий подход сравнительно недавно. Приоритеты для России на данном этапе, как и для ЕС, аналогичны, особенно в части реализации стремления к геополитическому доминированию в регионе. От России данная концепция требует четкой консолидации своего влияния по всему периметру своих границ Закавказья, исторически считавшегося некой зоной постоянного «особого» интереса. События 2010 г., связанные с заключением договоров между Россией и Арменией и, в противовес, Азербайджаном и Турцией, лишь обострили борьбу за регион.

Если же говорить о разнице в концепциях ЕС и России в регионе, то можно обозначить и тот факт, что России, кроме активизации экономического сотрудничества и укрепления разнообразия имеющихся источников энергии и путей их доставки, необходимо и политическое доминирование.

Для лучшего понимания факторов влияния нужно четко понимать приоритеты сторон. В социально-экономической сфере ЕС последовательно движется к созданию такого инвестиционного климата, который был бы привычным и привлекательным для европейского бизнеса. В докладе Европейской комиссии сказано, что «через ЕПС (Европейская политика соседства), предлагающую разделить преимущества углубленных отношений, ЕС намерен внести решающий вклад в содействие правительствам этих государств в реализации задач политико-экономических реформ. Для стран-соседей благотворным будет извлечение максимальной пользы из всего того, что может им предложить ЕС – экономической стабильности и расширенных рынков, опыта и умения проводить реформы, культурных и других контактов между народами» [5]. Характерна и позиция, озвученная в декабре 2003 года и зафиксированная в Стратегии Европейской безопасности: «География не теряет своей значимости даже в эру глобализации. Европа заинтересована иметь у своих

границ хорошо управляемые страны. Соседи, вовлеченные в жестокие конфликты, слабые государства с процветающей организованной преступностью, нездоровые общества либо безудержный рост населения на границах Европы чреваты для неё проблемами. Интеграция присоединяющихся государств усиливает нашу безопасность, но и приближает ЕС к беспокойным зонам. Наша задача – содействовать формированию к востоку от Евросоюза и на границах Средиземноморья кольца хорошо управляемых стран, с которыми мы могли бы наладить тесные отношения на основе сотрудничества» [6].

Именно под вышеприведенные цели и выделяются инвестиции, направленные на финансирование разных программ в рамках содействия странам СНГ, например, как ТАСИС, сосредоточенный на развитии оптимальных транспортных артерий, связывающих такие регионы, как Каспий и Черное море, Центральную Азию и кавказские страны. Еще одной интересной программой, спонсируемой ЕС, является ТРАСЕКА, привлекающая средства, имеющиеся в распоряжении международных финансовых институтов, в экономику стран-участниц «для соединения маршрутов ТРАСЕКА с транспортной сетью Европы» [7]. Существует и другая программа – ИНОГЕЙТ (Межгосударственный проект по нефтегазопроводам), призванная «поддерживать в рабочем состоянии и управлять нефтегазопроводами стран СНГ», а также определить и проработать новые пути транспортировки в Европу каспийской нефти. При этом очевидной и одной из наиважнейших целей для ЕС при осуществлении перечисленных и подобных им программ является вывод стран, подпадающих под их действие, из-под контроля России, усиление влияния в регионе.

В частности, Евросоюз добивается укрепления пограничного контроля на границах России и стран – участниц ЕПС [8]. Это способствует усилению доминирующего влияния на экономическую и политическую ситуацию в странах Закавказья. Целью данного процесса является создание такого регионального порядка, при котором страны, никогда не считавшиеся европейскими ни в историческом разрезе, ни территориально, становятся «партнерами» для ЕС, тем самым, прямо или косвенно, приносят пользу европейскому сообществу и, к тому же, получают ощутимый толчок к улучшению своих ключевых экономических показателей среди других стран. Сами страны – участницы подобных программ заинтересованы в таком улучшении, т.к. именно таким образом государства имеют реальный шанс повысить не только эко-

номическое благосостояние, но и изменить на порядок социально-культурный уровень. Соответственно, если оценивать прогресс на примере стран Закавказья, то очевидно, что они довольно методично следуют принятым в ноябре 2006 г. планам действий, а ЕС, в свою очередь, имеет весьма эффективные рычаги давления в таких важных направлениях, как, например, права человека. Однако, кроме всего прочего, следует упомянуть, что при всей кажущейся идиллии в отношениях в планах ЕПС отсутствует присоединение стран Закавказья к ЕС. Это обусловлено тем, что для принятия необходимо отсутствие региональных конфликтов, что крайне затруднительно для всех трех стран Закавказья в текущей политической конъюнктуре.

Не требует дополнительных аргументов и тот факт, что ЕС руководствуется своими определенными геополитическими интересами, одним из которых является скорейшая стабилизация отношений между Арменией и Турцией и Арменией и Азербайджаном. Система сдержек и противовесов, применяемая ЕС, весьма эффективна. Рассмотрим следующие примеры: взаимоотношения ЕС и Армении, ЕС и Баку. Как показывает практика, Армения, не обладающая энергетической ценностью для ЕС с учетом того, что все крупные проекты идут в обход этой страны, несмотря на свои попытки сблизиться с ЕС, встречает довольно сдержанное к себе отношение, связанное в первую очередь с имеющимся у этого закавказского государства стратегическим партнерством с Россией. Если же проследить взаимоотношения между Баку и Брюсселем, то они складываются гораздо лучше, т.к. ЕС крайне заинтересован в плодотворном экономическом сотрудничестве с Азербайджаном, способным быть надежным поставщиком энергоресурсов для Европы. Хотя и тут, в этом на первый взгляд благополучном раскладе, есть свой сдерживающий фактор – вследствие традиционной закрытости азербайджанского общества и самой политической системы существенно затруднено влияние извне на внутреннюю обстановку в стране.

Азербайджан сохраняет свой суверенитет, умело лавируя между двумя политическими гигантами на Западе и на Востоке, не желая отдавать явного предпочтения ни одному из предлагаемых векторов развития. И такое положение вещей достаточно выгодно для Москвы, ведь между Россией и Азербайджаном все еще сохранился хороший потенциал для экономического сотрудничества и политического взаимодействия. Промедление в вопросе выстраивания взаимовыгодных российско-азербайджанских отношений может обернуться тем, что Азер-

байджан все же выберет путь экономической интеграции в ЕС, что грозит России полным вытеснением из региона, а «развитие транспортного коридора ТРАСЕКА – отсечь ее от Индии, Ирана и других стран Южной Азии» [7].

Европа крайне заинтересована в этом богатом нефтеносном регионе, способном дать ЕС большую экономическую свободу. При негативном сценарии Европа может оказаться в вдвойне невыгодном положении, когда выбор может сузиться до возможности лавировать между поставками энергоносителей из самой России или каспийской нефтью, но опять же при участии российской стороны. Конечно же, такое положение вещей не устраивает Европу, т.к. не отвечает требованиям обеспечения энергетической безопасности.

В целом и в частности, Европа проводит взвешенную политику, основанную на расширении взаимного сотрудничества в рамках транспортировки энергоносителей, не забывая при этом и о политической составляющей. Так, «проект транспортировки газа из Центральной Азии, известный как «Набукко», не является такой масштабной многосторонней программой сотрудничества подобно известной ТРАСЕКЕ. Однако и при обсуждении перспектив его реализации в Европейском союзе в первую очередь говорят о его политической составляющей и последствиях для региона, нежели об экономической целесообразности для ЕС. Сомнения в жизнеспособности проекта «Набукко», выражаемые на всех уровнях на протяжении всего периода его обсуждения, связаны не столько с его практической целесообразностью, сколько с оценкой Европейским союзом собственной роли в качестве ценностного актора международных отношений» [1].

При таком раскладе Россия, в свою очередь, была вынуждена начать строительство «Северного» и «Южного» потоков, чтобы нивелировать возможные будущие риски потери рынков сбыта, а также путей транспортировки энергоносителей. При этом стоит напомнить, что строительство этих транспортных артерий началось в кризис, т.к. откладывать дальше у России больше не было никакой возможности, – именно прокладка «Набукко», по замыслу Еврокомиссии, должна избавить Евросоюз от его нынешней зависимости от импорта газа из России.

Если рассматривать цель международной энергетической политики Евросоюза в долгосрочной перспективе, то становится абсолютно ясно, что в ее основе лежит «создание фундамента для развития интегрированного рынка, простирающегося от Европы до Центральной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки».

При все при этом, если рассматривать эту политику именно в отношении государств Закавказья, сразу видно, что ее целью является присоединение энергетических рынков стран региона к европейскому внутреннему энергетическому рынку.

Из приведенного выше анализа видно, что идет нешуточная борьба стратегических интересов, способная стать катализатором изменений в регионе в целом. И, с одной стороны, тут имеется явная возможность бурного роста региона, простимулированного вливаниями из двух источников, а с другой – нестабильность Закавказья, когда есть вероятность эскалации внутренних приглушенных, но не урегулированных конфликтов, радикальной исламизации вследствие близости арабских стран, а соответственно, угрозы терроризма и других возможных негативных последствий.

И Россия, и ЕС провозглашают в качестве первостепенных задач борьбу с терроризмом, демилитаризацию населения и т.д., но геополитическое соперничество все же мешает принять адекватные совместные меры по координации политики в регионе. Наоборот, за последнее время ситуация только обострилась. К тому же за последнее время ЕС все чаще привлекает третьи стороны для решения своих конкретных геополитических задач.

Не так давно, через несколько дней после подписания Россией и Арменией соглашения о продлении присутствия российских военных в Армении до 2044 года, было подписано военное соглашение между Турцией и Азербайджаном. Именно таким образом Турция стремится к укреплению в регионе, и это несмотря на то, что параллельно она придерживается политики улучшения отношений с Россией, а поддерживать баланс сил – непростая задача. Турция – член НАТО, Россия и Армения состоят в ОДКБ. Турция все еще не теряет надежды попасть в ЕС, Армения стремится к выстраиванию более дружественных отношений с Россией, ибо, с учетом закрытости ее границ с двумя соседними государствами, выбор у нее небольшой, хотя она и работает с НАТО через программу «Партнёрство во имя мира» и с ЕС — через «политику европейского соседства». Тем не менее положение может стать и практически критичным, если принять во внимание обязательства России по ОДКБ в части совместного ведения военных действий. Но, рассуждая в этом направлении, следует помнить о том, что «юридически Нагорный Карабах — это часть Азербайджана. Россия может вмешаться только в том случае, если Азербайджан нападет на Армению, а шансы на то, что он это сделает, весьма малы.

Более того, маловероятно, что Россия имеет намерение вести войну непосредственно против Азербайджана (или наоборот). Тем не менее, если вокруг Нагорного Карабаха опять разгорится насилие, положение России окажется достаточно сложным» [9].

Однако даже если предположить развитие самого негативного сценария, то наиболее вероятным будет то, что Турция, как и Россия, постарается удержаться от активных военных действий. Веским доводом к такой позиции может служить тот факт, что хотя Турция в соответствии с имеющимися договоренностями должна будет поставить вооружение, тем не менее, она не будет вмешиваться в конфликт, направляя свои вооруженные силы, т.к. в этом случае Турция уже не может быть рассмотрена независимой стороной вне блока НАТО. К тому же Турции сейчас очень важно мнение международного сообщества, которое однозначно не примет сценарий эскалации конфликта хотя бы из экономических соображений, учитывая миллионные инвестиции в регион. «Без стабильности, без общего понимания правил игры в плане демократических институтов, выборов и тому подобного не будет базы для взаимовыгодных отношений, основанных на взаимном доверии и общих [с ЕС] ценностях», – подчеркнул в своем интервью еще в 2008 году спецпредставитель ЕС по Южному Кавказу Питер Семнеби после выступления на закрытом заседании Постоянного совета Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. И он же, но в сентябре 2010 года отметил: «Возобновление конфликта [в Нагорном Карабахе] наверняка повлияет на поставки энергоносителей на Запад, учитывая деятельность таких крупных компаний в Азербайджане, как British Petroleum, ExxonMobil и Chevron» [10].

Таким образом, подводя итоги вышеизложенного, можно заключить, что хотя политика ЕПС, как и политика «Восточного партнерства», и нацелена на упрочение позиций ЕС в регионе, на стабилизацию всех конфликтных ситуаций, однако Европа недостаточно учитывает специфику развития каждой отдельной страны региона. И все же «мягкая интеграция» через распространение европейских норм и стандартов, через заимствование странами европейского права, через разворачивание многосторонних экономических проектов позволяет медленно, но верно... возвращать ростки взаимодействия и интеграции, которые в перспективе могут подготовить почву для преодоления сегодня неразрешимых конфликтов и противоречий» [11, с. 98].

Таким образом, регион, где стыкуются интересы ЕС и России, несет в себе весьма серьезный конфликтный потенциал – столкновение интересов двух геополитических титанов. И тут России нужно быть более осторожной в оценке угрозы, возникающей вследствие проведения новой Европейской политики соседства. Практическими рекомендациями для нее могут стать разного рода программы, ориентированные на сближение с государствами региона, а также на построение взаимовыгодных согласованных взаимоотношений с ЕС в контексте региональной политики, а также положительную динамику могут иметь разного рода договоренности о взаимодействии с ЕС, как, например: «11 августа 2010 года состоялся телефонный разговор главы МИД России [Сергея Лаврова] с представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэтрин Эштон по ее инициативе. Стороны обсудили вопросы взаимодействия России и ЕС в контексте инициативы президента Российской Федерации Дмитрия Медведева и федерального канцлера Германии Ангелы Меркель о создании Комитета РФ-ЕС по внешней политике и безопасности, включая аспекты сотрудничества по проблемам Ближнего Востока, Балкан, Закавказья и приднестровского урегулирования». И, по мнению г-жи Эштон, несмотря на различия в позициях по вопросам безопасности и стабильности в Закавказье, Россия и ЕС могут «сотрудничать и сделать этот район как можно более безопасным» [11].

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что для обеспечения безопасности России нужно выстроить свою собственную систему взаимоотношений со странами региона. Конечно же, не стоит преуменьшать тот факт, что есть немало предпосылок к эскалации внешнеполитического соперничества, но, тем не менее, существует не меньший ряд весомых причин для урегулирования напряженности. Соответственно, если Закавказью будет дан «зеленый» свет на мирное экономическое и политическое развитие, то это будет значить, что наконец это «яблоко раздора» получит новую жизнь и смо-

жет стать символом дальнейшей интеграции экономик развитых государств в единую общемировую систему. Сейчас для России нужно как можно скорее войти в этот процесс, разработать свою четкую региональную политику, учитывающую текущую конъюнктуру и будущие потенциальные возможности для развития сотрудничества, чтобы усилить свое влияние в этом богатейшем, но крайне милитаризованном регионе даже с учетом присоединения государств Закавказья к Европейской политике соседства.

Список литературы

1. Болгова И.В. Ценностный аспект в центральноазиатском векторе внешней политики Европейского Союза [Электронный ресурс]. URL: http://www.mgimo.ru/files2/y11_2010/169939/rus_eu-rus.pdf (дата обращения: 29.04.2013).
2. Communication Green Paper Towards a European Strategy for the security of energy supply. COM(2000) 769 final of 29.11.2000 [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_en.pdf (дата обращения: 29.04.2013).
3. Paper from Commission/SG/HR for the European Council An External Policy To Serve Europe's Energy Interests. S160/6 of 16-16.06.2006 [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/doc/paper_solana_sg_energy_en.pdf (дата обращения: 29.04.2013).
4. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_ru.pdf (дата обращения: 29.04.2013).
5. Стратегия Европейской безопасности. Брюссель, 2003.
6. Государства Южного Кавказа в европейской политике соседства. Аналитические записки НКСМИ МГИМО (У) МИД России. 2008. Вып. 6.
7. Приходько О. Россия в меняющейся Европе // Обозреватель. 2004. № 9–10.
8. <http://www.turkishpress.com/news.asp?id=356013> (дата обращения: 29.04.2013).
9. <http://www.regnum.ru/news/polit/1323439.html#ixzz0yyhWq5r2> (дата обращения: 29.04.2013).
10. Россия и Восточное партнерство ЕС: вызов или новая платформа для сотрудничества? Сборник докладов международной конференции. СПб., 2009.
11. <http://news.am/rus/news/27574.html> (дата обращения: 29.04.2013).

FOREIGN POLICY COMPETITION IN SOUTH CAUCASUS: EU'S NEIGHBOURHOOD POLICY AND RUSSIA'S INTERESTS

Yu.Yu. Gaydayeva

Foreign policy competition in the region of South Caucasus has recently intensified, due to the growing interests of the EU (in the framework of its European Neighbourhood Policy), which are in conflict with the traditional strategic interests of Russia in the region. The article presents an analysis of the policies of EU and Russia in this region that may be viewed as a kind of a buffer zone in the architecture of European security, transport links and oil resources.

Keywords: EU, Russia, South Caucasus, European Neighbourhood Policy, foreign policy competition.