

УДК 327

ПОЛИТИКА ЕВРОСОЮЗА В СФЕРЕ СОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОМУ РАЗВИТИЮ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ¹

© 2022 СУТЫРИН Вячеслав Валерьевич*

Кандидат политических наук

*Проректор Государственного академического университета гуманитарных наук
119049, Россия, Москва, Мароковский переулок, д. 26*

**E-mail: vsutyrin@gaugn.ru*

Поступила в редакцию 17.06.2022

После доработки 28.06.2022

Принята к публикации 08.07.2022

Аннотация. В статье проанализированы структура, приоритеты, концептуальные основы, методы и ресурсное обеспечение политики институтов ЕС в сфере содействия международному развитию (СМР). Сделан вывод, что с 2010 по 2020 гг. ЕС увеличил более чем в четыре раза финансирование программ СМР для стран постсоветского пространства. При этом государства Центральной Азии стали получать значительно меньшую долю по сравнению со странами западной части постсоветского пространства, доля которых существенно возросла на фоне роста конфронтации с Россией, а также в связи с президентской кампанией в Белоруссии. Перераспределение продиктовано геополитической логикой внешней политики ЕС и его предпосылки восходят к концу 2000-х гг. Декларируемое в последнее время на высшем уровне ЕС укрепление «жесткой» силы и геополитический подход не являются нововведениями, но отражают долгосрочные процессы во внешней политике Евросоюза. Так, значительная часть средств СМР ЕС традиционно выделяется на создание «социальной инфраструктуры», которая прямо или косвенно содействует укреплению контроля Брюсселя над общественно-политическим сектором целевых стран периферии и включению их в сферу влияния ЕС в вопросах экономики, государственного управления, идеологии. Такая политика способствует реализации внешнеполитических интересов ЕС, за-

¹ 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).

крепляя асимметричные отношения с целевыми странами в формате «метрополия-периферия».

Ключевые слова: Европейский союз, содействие международному развитию, официальная помощь развитию, постсоветское пространство, Восточное партнерство, мягкая сила, гуманитарное влияние.

DOI: 10.31857/S0201708322050011

EDN: glmaup

В мае 2022 г. верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ж. Боррель, ссылаясь на конфликт вокруг Украины, заявил, что Евросоюзу «недостаточно быть доброй гражданской силой (*civil power*), нам нужна и военная сила»¹. Текущий состав Еврокомиссии начал продвигать данный тезис задолго до начала специальной военной операции России на Украине. Можно увидеть за этими заявлениями очередную попытку Брюсселя подвергнуть пересмотру свою внешнеполитическую идентичность, мотивируя это внешней угрозой. Альтернативная гипотеза: ЕС артикулирует оформившуюся ранее логику внешней политики, включающую элемент геополитической борьбы за сферы влияния, пытаясь использовать украинский кризис для ее легитимации и оснащения новыми инструментами. Цель настоящей статьи заключается в проверке этих гипотез на эмпирическом материале. Предметом исследования выступает политика наднациональных институтов Евросоюза в сфере содействия международному развитию (далее – СМР)², главной статьи внешнеполитических расходов Брюсселя. Евросоюз давно пытался компенсировать слабость в военно-политической сфере, создавая разветвленную инфраструктуру гуманитарного влияния на сопредельные страны, включая постсоветское пространство. Эта деятельность, представляющая вызов для российских интересов и стабильности региона, заслуживает внимательного анализа. Общие хронологические рамки исследования охватывают период после расширения ЕС 2007 г., вслед за которым Брюссель перешел к активной экспансии на постсоветском пространстве. Анализ новейших тенденций отсчитывается от 2014 г. до настоящего времени с учетом последствий украинского кризиса. Проанализированы официальные документы органов ЕС и политические заявления руководства Евросоюза, статистические данные, а также конкретные проекты ЕС в странах постсоветского пространства.

Внутренняя неоднородность ЕС мешает проводить последовательную внешнюю политику, усиливает ее «импульсивность, иррациональность и агрессивность»

¹ European Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell upon arrival, May 31, 2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-upon-arrival-0_en (дата обращения: 31.05.2022)

² В рамках настоящей статьи понятие «содействие международному развитию» используется как синоним принятой в Евросоюзе и ОЭСР формулировки «официальная помощь развитию» (*official development assistance*), которая включает официальные гранты, займы и иные финансовые потоки. Подробнее см.: Official Development Assistance (ODA) OECD. URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> (дата обращения: 30.04.2022)

[Громько, 2021: 22]. Следствием этого в последние годы стали попытки высшей бюрократии ЕС использовать повестку внешней угрозы со стороны России и Китая для расширения своих наднациональных полномочий [Сутырин, 2021]. Сфера, где заметно проявляется внешнеполитическая автономия наднациональных органов ЕС (а значит и логика их поведения) – это содействие международному развитию. На рабочем уровне осуществляется координация между институтами ЕС и государствами-членами (а порой и конкуренция [Бартенев, 2020]), однако органы ЕС обладают возможностью относительно самостоятельного среднесрочного планирования и определения приоритетов.

Евросоюз начал развертывание на постсоветском пространстве широкомащтабной программы политического, экономического и идеологического освоения региона задолго до украинского кризиса 2014 г., после включения в 2007 г. в свой состав бывших членов Организации Варшавского договора (ОВД) Румынии и Болгарии. Весной 2008 г. Польша и Швеция инициировали программу «Восточное партнерство», нацеленную на глубокую интеграцию шести бывших советских республик в экономическую, политическую и правовую сферу влияния ЕС, игнорируя интересы России. Основным инструментом влияния в рамках этой программы, помимо политического диалога и соглашений с правительствами стран-участниц, стала политика Брюсселя в сфере СМР. Она материально обеспечивала интервенции ЕС в целевых странах на основе комбинирования программного и проектного подходов.

После распада ОВД экспансия Евросоюза не встречала серьезных препятствий, пока не перешла на территорию бывшего СССР. Как справедливо отмечает И.В. Болгова, расширение ценностного подхода ЕС оказалось возможным только в благоприятной внутренней и внешней политической среде, а прямое противопоставление ценностей ЕС политике России привело к дестабилизации региона [Болгова, 2019]. Геополитическая логика внешней политики ЕС открыто декларируется его руководством в последние 6-7 лет, однако имперские черты во внешней политике ЕС (стремление политического центра к установлению контроля и осваиванию периферии путем закрепления асимметричных отношений) проявились раньше. С начала 2000-х гг. они стали заметны ряду западных исследователей [Cooper, 2002; Forsberg & Naukkala, 2018; Zielonka, 2008], но не получили значительного освещения в отечественной литературе. Тем не менее спустя десятилетие эти установки были закреплены в доктринальных документах. Так, в Глобальной стратегии ЕС, принятой в 2016 г., подтвержден традиционный тезис, что «сила привлекательности [ЕС] может подхлестнуть трансформацию [в странах соседства]». При этом перед внешней политикой Брюсселя поставлена задача «справляться со сверхдержавами». Констатируется, что в современном мире «мягкой силы недостаточно», поэтому необходимо «усилить убедительность в сфере безопасности и обороны», а политика расширения рассматривается как «стратегическая инвестиция в безопасность» [Shared Vision, 2016]. Учитывая, что попытки создания европейской армии пока не увенчались успехами, Брюссель стремился к усилению политического влияния через инструментарий СМР [Youngs & Zihnioglu, 2021]. После «арабской весны» и вторжения стран НАТО в Ливию ЕС расширил использование СМР для ограничения миграционных потоков с юга [Kiratli, 2021]. На постсоветском про-

странстве ЕС стремился к расширению влияния через «демократизацию» и переориентацию новых режимов на Запад.

В 2021 г. институты ЕС ассигновали 19 млрд долл. США на содействие международному развитию по всему миру¹. СМР в ЕС курирует Генеральный директорат международных партнерств Еврокомиссии. Комиссия ответственна за администрирование помощи и мониторинг реализации СМР. Европейская внешнеполитическая служба (ЕВПС) осуществляет общую координацию. В бюджетных планах ЕС на 2021–2027 гг. утверждается, что программы помощи странам ближнего зарубежья ЕС, куда входит и западная часть постсоветского пространства, призваны «укрепить социально-экономическое влияние ЕС» в регионе и усилить роль Евросоюза как «глобального игрока»². В 2020 г. принят План действий ЕС по правам человека и демократии, увязывающий вопросы СМР, экологии, миграции, безопасности и торговли ЕС с целевой страной с оценкой ситуации в сфере прав человека. Провозглашен «подход к развитию, основанный на правах человека» и «геополитическая повестка прав человека»³.

Парадигма СМР ЕС заключается в экспорте норм и стандартов ЕС в сферу права и госуправления целевых стран⁴. Приоритеты СМР ЕС определены Глобальной стратегией ЕС, новым европейским консенсусом по вопросам развития и приоритетами Комиссии, которые на период 2019–2024 гг. включают «зеленую сделку», цифровизацию, экономическое развитие (с акцентом на молодежь и малый бизнес), усиление глобальной роли ЕС, продвижение европейского стиля жизни и демократизацию⁵.

Комиссия и ЕВПС – основные игроки в сфере СМР, обеспечивающие оперативное управление фондами СМР и политическое сопровождение, соответственно. Применяются следующие инструменты: политический диалог, диалог по вопросам реформ (*policy dialogue*) с участием НПО и чиновников из целевой страны, проектная деятельность (делегации ЕС, подчиняющиеся ЕВПС, координируют множество

¹ Total flows by donor, 2018-2021. Official OECD Web-site. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=113263> (дата обращения: 14.04.2022)

² The EU's 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2021. P. 19. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 14.04.2022)

³ EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. Joint Communication to the European Parliament and the Council, 25.03.2020. URL: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN\(2020\)5&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN(2020)5&lang=en) (дата обращения: 14.05.2022)

⁴ Высокий представитель ЕС Жозеп Боррель в своем выступлении в ноябре 2021 г. так откровенно сформулировал этот принцип: «Социально-экономические структуры, труд, баланс сил в мире изменятся. Мы, западные народы, США и ЕС, управляли миром, потому что мы устанавливали нормы и стандарты, мы властвовали над тем, как работали технологии... если мы не сможем больше устанавливать нормы и стандарты, мы не будем править в XXI веке». Источник: J.Borrel's Address at Global Progressive Forum. Official Account of Foundation For European Progressive Studies. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CVNR-ZuXIyM> (дата обращения: 14.04.2022)

⁵ The European Commission's priorities for 2019–2024. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en (дата обращения: 14.05.2022)

проектов СМР в странах пребывания и обеспечивают мониторинг), кондициональность. Оценка результатов применения данных инструментов со стороны ЕС влияет на объемы и выбор получателей средств СМР (правительство, НПО, оппозиция), направляемых Брюсселем в целевые страны.

Косвенным подтверждением роста значения геополитического фактора при распределении средств СМР ЕС служит создание Брюсселем институциональных механизмов для быстрой переброски средств СМР между конкретными странами, несмотря на 7-летние бюджетные планы. Речь идет о внедрении в процесс финансового планирования так называемого «оперативного» подхода. При помощи специального резервного фонда (на 2021–2027 гг. на эти цели выделено 3,2 млрд евро) Евросоюз может быстро изыскивать дополнительные средства на работу с целевыми странами, где сложилась чрезвычайная ситуация или возникли возможности «быстрого проведения реформ». Таким образом, ЕС адаптирует свою систему СМР для решения задач не только среднесрочного характера, но и ситуативных интервенций, напоминая опыт Агентства США по международному развитию, давно создавшего подобные механизмы политического вмешательства.

Объемы и приоритеты финансирования

Приоритетные регионы для СМР ЕС – это Ближний Восток и Северная Африка в связи с проблемой миграции, а также западная часть постсоветского пространства, вовлеченная в программу «Восточное партнерство» (ВП). В рамках ВП принимаются планы действий для стран на срок 3-5 лет, в основе которых – политические приоритеты ЕС: «продвижение демократии», «качество госуправления», «верховенство закона», а также поддержка либерализации экономики за счет финансирования малого и среднего бизнеса [Turp-Balazs, 2021].

Страны Центральной Азии получали средства СМР ЕС по линии Инструмента сотрудничества по вопросам развития (DCI) в соответствии с Региональным стратегическим документом¹. В 2019 г. была принята новая стратегия ЕС для региона, определяющая приоритетные сферы для финансирования, совпадающие с указанными выше приоритетами «Восточного партнерства», а также вопросами региональной интеграции, водной безопасности и Афганистана². Брюссель подтвердил ставку на «мягкую силу» как инструмент своего влияния в регионе. При этом активность ЕС в Центральной Азии сокращается, что эксперты связывают со снижением геополитической приоритетности региона – в ЕС сложилось понимание, что в среднесрочной перспективе получить энергоносители из региона не получится³. В

¹ См. оценки Счетной палаты результатов помощи ЕС региону: EU Development Assistance to Central Asia (2013). European Court of Auditors. Special Report No 13/2013.

² Council of the EU (2019). Central Asia: Council adopts a new EU strategy for the region. Press release, 17 June. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/17/central-asia-council-adopts-a-new-eu-strategy-for-the-region/> (дата обращения: 14.04.2022)

³ См. подробнее: Blockmans S., Sahajpal M. (2019) The New EU Strategy on Central Asia. CEPS. 21 June. URL: <https://www.ceps.eu/the-new-eu-strategy-on-central-asia/> (дата обращения: 14.04.2022)

странах, заключивших с ЕС соглашения об ассоциации (АА) и углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA) – Грузии, Молдавии и Украине, Брюссель ведет работу по внедрению и контролю за исполнением положений данных соглашений, а также общеевропейских приоритетов. Кроме того, с Казахстаном заключено Соглашение о расширенном партнерстве и сотрудничестве¹ (полностью вступило в действие в 2020 г.), с Арменией – Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве² (вступило в силу в 2021 г.). Помимо акцента на сближении законодательной базы и экономического регулирования соглашения включают блок вопросов гуманитарного сотрудничества, в том числе «конвергенцию, практически полное сближение» образовательных систем Казахстана (ст. 244) и Армении (ст. 93) с «политиками и практиками Евросоюза».

За 10 лет ежегодно выделяемая ЕС сумма на программы СМР в странах постсоветского пространства, по данным ОЭСР, выросла с 605 млн в 2010-м до 2 834 млн в 2020 г.³ Причем основной скачок произошел в 2020 г. (рост в 2,8 раза по сравнению с 2019 г.) главным образом за счет финансирования проектов на Украине, в Грузии, Белоруссии и Молдавии.

Таблица 1

**Ассигнования ЕС в рамках СМР странам постсоветского пространства
в 2015–2020 гг., млн долл. США**

Страна	Ассигнования			Страна	Ассигнования		
	2015	2019	2020		2015	2019	2020
Азербайджан	27,4	19,1	26,2	Молдавия	70,3	167,2	264,6
Армения	148,8	32,1	126,1	Таджикистан	28,3	34,2	25,2
Белоруссия	25,3	109,5	162,3	Украина	234,8	413	1636
Грузия	146,3	166,7	462	Туркмения	4,6	4	2,6
Казахстан	14,2	2,5	1	Узбекистан	11,8	27,3	52,1
Киргизия	33,5	37	76,5				
Итого: 2015 – 745,3; 2019 – 1012,6; 2020 – 2 834,6							

Источник: данные ОЭСР в постоянных ценах по состоянию на 2022 г.⁴

¹ Enhanced Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Kazakhstan, of the other part (2016). Official Journal of the European Union, 4 February.

² Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part (2018). Official Journal of the European Union, 26 January.

³ Здесь и далее расчеты автора на основе данных ОЭСР по состоянию на 2022 г. См. подробнее: GeoBook: Geographical flows to developing countries. Official OECD Web-site. URL: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=DACGEO&lang=en> (дата обращения: 14.04.2022)

⁴ GeoBook: Geographical flows to developing countries. Official OECD Web-site. URL: <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=DACGEO&lang=en> (дата обращения: 14.04.2022)

Как показывают приведенные данные, финансирование проектов СМР ЕС в Казахстане и Туркменистане, минимальное в предыдущие годы, практически исчезло. Ассигнования на программы СМР в Киргизии и Узбекистане увеличилось, однако темпы роста значительно уступают западному флангу постсоветского пространства, а абсолютные объемы не сопоставимы. На постсоветском пространстве больше всего средств ЕС направляет в страны, которые подписали соглашения об ассоциации с Евросоюзом и встали «на путь европейских реформ». Вместе с тем, судя по содержанию программ СМР, которое рассматривается ниже, формирование предпосылок для «политического выбора» национального правительства в пользу сближения с Брюсселем является целью многих программ СМР ЕС. Кроме того, из этого правила возможны исключения, продиктованные геополитикой. Например, за период 2014–2019 гг. более чем в два раза вырос объем выделяемых средств для работы с Белоруссией, хотя данная страна не имеет даже базового Соглашения о партнерстве сотрудничестве (СПС) с ЕС (с 2010 по 2020 гг. рост – в восемь раз). Недавнее увеличение совпало с периодом «потепления» в отношениях Брюсселя и Минска на фоне заинтересованности ЕС в поощрении «нейтральной позиции» Минска по украинскому кризису в 2014–2020 гг. При этом основной скачок пришелся на 2019 (выделено более 100 млн) и 2020 гг. (более 160 млн) и совпал с подготовкой к президентским выборам в августе 2020 г.

ЕС, в отличие от США, не предоставлял странам региона официальную военную помощь, но стремился влиять на силовые органы. Совет ЕС в 2014 г. создал Консультативную гражданскую миссию ЕС по реформе сектора безопасности Украины¹ (EUAM Ukraine). Деятельность комиссии курирует ЕВПС в рамках мандата, предоставленного государствами-членами ЕС. Миссия занимается разработкой стратегических документов и законопроектов, материально-технической помощью, координирует донорскую помощь Украине для реформ правоохранительных органов. Аналогичные миссии ЕС создал в Ираке и ЦАР. В 2019 г. бюджет Миссии на Украине вырос на 25% и составил 54 млн евро на 2 года². Официальная цель – восстановление доверия украинского общества к гражданским службам безопасности³. В миссии официально работает 370 сотрудников, штаб-квартира расположена в Киеве, создана сеть региональных офисов. Повседневная деятельность включает внедрение на законодательном и административном уровнях практик стран ЕС, разъяснение политики Евросоюза, экспертную поддержку, поставки оборудования, программного обеспечения, образовательные программы для полиции, прокураторы, государственного бюро расследований и других органов. Тем самым классические инструменты СМР используются ЕС для влияния на силовой сектор целевой страны.

¹ Council of the EU (2014) Decision 2014/486/CFSP of 22 July 2014 on the European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine). Official Journal of the European Union, 27 July.

² EUAM Ukraine (2019) Council extends mission and approves budget increase, May 13. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/news/euam-ukraine-council-extends-mission-and-approves-budget-increase/>

³ Там же.

Механизмы и проблемы реализации СМР

Основные средства СМР ЕС на постсоветском пространстве, как и в других регионах мира, направляются в сферу «социальной инфраструктуры» (поддержка гражданского общества, коммуникации, образование, работа социальных и коммунальных служб). Значительная часть деятельности сосредоточена в сферах непосредственной коммуникации и взаимодействия с людьми и обществами целевых стран. Так, за 2016–2019 гг. включительно, по данным Комиссии, только в странах «Восточного партнерства» в программах обменов с ЕС приняли участие 78 тыс. молодых людей, среди них 32 тыс. – это студенты и преподаватели вузов, в программах Брюсселя приняло участие 3 тыс. школ и 7,6 тыс. учителей¹. «Экономическая инфраструктура» включает сферу транспорта (содействие развитию приоритетных транспортных коридоров ЕС), энергетики («зеленая» энергетика и энергоэффективность), коммуникаций и финансовых услуг (кредитование малого и среднего бизнеса). Инфраструктура, создающаяся с использованием финансирования ЕС, должна отвечать стандартам Евросоюза, тем самым расширяя рынки сбыта для европейского бизнеса.

По результатам анализа баз данных проектов ЕС в странах постсоветского пространства² их можно классифицировать по следующим направлениям:

- продвижение реформ институтов государственного управления согласно стандартам ЕС, разработка законопроектов, создание экспертных групп и сетей для популяризации реформ в направлении открытия рынков, либерализации и снижения государственного контроля, децентрализации;
- внедрение норм и стандартов ЕС в инфраструктуре (энергетической, коммунальной, транспортной, пограничной, коммуникационной), как правило, в сотрудничестве с западными институтами развития (Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Всемирный банк и др.);
- кредитование и грантовая поддержка малого и среднего бизнеса, формирующие зависимость от поддержки ЕС социально активных групп (отраслей бизнеса) в целевых странах;

¹ European Commission (2020) Structured Consultation on the future of the Eastern Partnership. SWD(2020) 56 final/2. March 18. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jswd_structured_consultation_on_the_future_of_the_eastern_partnership.pdf (дата обращения: 14.04.2022)

² Проанализированы паспорта проектов ЕС по линии СМР, опубликованные на официальных сайтах делегаций ЕС в странах постсоветского пространства, а также содержащиеся в базе данных на официальном сайте ОЭСР за период 2013–2021 гг. Следует отметить, что данный анализ неполный, так как информация о существенной части финансируемых ЕС проектов не публикуется на официальных сайтах ЕС и не содержит описания в базах данных ОЭСР. Таким образом, можно вести речь лишь о тех проектных направлениях, которые ЕС считает целесообразным сделать публичными. См. подробнее: официальные сайты делегаций ЕС в постсоветских странах, а также база данных ОЭСР: Development finance data. Official OECD Web-site. URL: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/> (дата обращения: 14.04.2022)

- стимулирование мобильности между ЕС и целевой страной (студенческие обмены, стажировки, учебные визиты чиновников, бизнеса, экспертов, ученых, журналистов) и научных исследований, открывающее доступ к человеческому капиталу и формированию научных приоритетов целевой страны;
- внедрение в работу государственных органов цифровых платформ, баз данных, реестров, основанных на западных стандартах и программном обеспечении;
- создание институтов общественного или смешанного (государственно-частного) контроля (в сфере борьбы с коррупцией, мониторинга реформ и реализации обязательств перед ЕС), позволяющих влиять на решения и повестку дня органов государственной власти;
- финансирование проектов отдельных НПО и медиа для активных социальных групп (молодежь, предприниматели, городские сообщества, протестные движения, экологи, велосипедисты и т.д.) и меньшинств с целью «выращивания» активных прозападных групп в обществе;
- организация медиакмпаний, экспертных мероприятий и информационных акций, посвященных выгодам сотрудничества целевой страны с Евросоюзом, пропаганде ценностей ЕС, адвокации реформ, продвижению внешнеполитических подходов ЕС.

Наиболее широко данная инфраструктура представлена на Украине. Для сравнения в предыдущем финансовом периоде 2014–2020 гг. ЕС направил в страны Центральной Азии 454 млн евро¹, а на Украину – 2,2 млрд евро. Созданная в рамках программ СМР инфраструктура, обеспечивающая каналы влияния ЕС на целевые страны постсоветского пространства, активно используется ЕС в политических целях. Так, в 2014 гг. на Украине проевропейские организации играли активную роль в организации массовых протестов [Sharovalova & Bulyuk, 2018]. После 2014 г. Брюссель принял ряд институциональных решений о противодействии «российской дезинформации», в результате которых гуманитарная инфраструктура Евросоюза начала использоваться для борьбы с «российскими нарративами», а фактически – противодействия российским интересам в целевых странах.

Анализ бюджетных планов ЕС на 2021–2027 гг., планов Еврокомиссии и генеральных директоратов показывает, что задолго до начала спецоперации России на Украине Брюсселем были приняты решения о продвижении повестки внешней угрозы (прежде всего, «российской угрозы», но все чаще и «китайской») в содержательную часть основных гуманитарных программ Евросоюза, в том числе в сфере образования, мобильности, науки и культуры [Сутырин, 2021].

ЕС увязывает выделение помощи целевым странам с принятием ими на себя юридических и политических обязательств, в том числе открытием внутреннего рынка, реформами госуправления, внедрением европейских стандартов в энергетике и транспорте, продвижением прав человека в их европейском понимании, монополизацией и децентрализацией власти. СМР выделяется частями с ежегодной оценкой Евросоюзом выполнения взятых на себя страной-реципиентом обязательств.

¹ International Partnerships. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/kazakhstan_en (дата обращения: 14.04.2022)

Несмотря на общий рост ассигнований СМР для участников программы «Восточное партнерство», ЕС минимизирует прямую бюджетную помощь правительствам стран региона. На их долю приходится лишь около 5% средств по этой глобальной статье СМР ЕС, тогда как страны Северной Африки получают в три раза больше [Сергеев, 2021]. Различие отражает геополитические приоритеты ЕС: на западе постсоветского пространства Брюссель, как правило, заинтересован в решении политических задач через гуманитарное влияние на общества вместо более выраженной в Северной Африке ориентации Брюсселя на создание структурных механизмов ограничения миграции.

В 2018 г. Счетная палата ЕС выпустила доклад, в котором указывалось, что часть средств, направляемых ЕС неправительственным организациям, расходуется бесконтрольно, а конечные бенефициары этой помощи неизвестны [European Court of Auditors, 2018]. Проверки ЕС выявляли хищения средств СМР на Украине и в Молдавии, в том числе перевод средств в офшоры¹. Тем не менее это не стало основанием для снижения объемов СМР, выделяемых Киеву. В докладе Счетной палаты ЕС, опубликованном в 2021 г., отмечается, что «подход ЕС недостаточно фокусировался на коррупции в высших эшелонах власти» (*grand corruption*) Украины. Авторы документа считают, что «ЕС помог сократить возможности коррупции» в стране, но ключевой проблемой является именно коррупция в высших эшелонах, а Комиссия и Европейская внешнеполитическая служба «не разработали и не внедрили специальной стратегии» для ее решения [European Court of Auditors, 2021: 4].

Открытым остается вопрос о случайности или закономерности отсутствия планомерной деятельности ЕС в данном направлении за долгие годы реализации программ на Украине. Так, А.В. Гуцин и А.С. Левченков пришли к обоснованному выводу, что отсутствие успехов в модернизации экономики и конфликты олигархических групп способствовали тому, что Украина следовала в фарватере западных партнеров [Гуцин, Левченков, 2019]. Исследователи выявили схожие тенденции и в отношении СМР ЕС на Балканском полуострове, где «помощь» стала формой ренты для местных властных групп, а доноры ЕС предпочитали закрывать глаза на коррупцию, преследуя свои внешнеполитические интересы [Bartlett, 2021].

Политика СМР остается одним из главных инструментов Евросоюза для экспансии норм регулирования и включения постсоветских стран в общий рынок на условиях ЕС. Широкое внедрение программ в сферах науки, образования, государственного регулирования и кадров усиливает конкурентоспособность европейского бизнеса, дает ЕС доступ к человеческим ресурсам и научным разработкам постсоветских стран, многие из которых основываются на советском наследии. Европейские чиновники при распределении помощи странам региона исходят из политических приоритетов и часто фактически готовы мириться с коррупцией на местах. Однако при отсутствии реальной перспективы членства в ЕС Брюсселю сложно обеспечить реализацию желаемых реформ в целевых странах, особенно когда эти реформы идут вразрез с интересами крупных местных элитных групп и сводятся к «декоративной европеизации».

¹ Gotev G. (2016). Auditors expose failures in EU assistance to Moldova. Euractiv, September 1.

Политика ЕС в сфере СМР в значительной мере обусловлена логикой политико-экономического развития самого Евросоюза – расширением общего рынка вокруг западноевропейского ядра, включением в общий рынок новых территорий и ресурсов. В академической сфере, как и в официальной риторике Евросоюза, часто встречается тезис, что интеграционный приоритет и поддержка ЕС адресованы странам, в большей степени готовым к сближению с Брюсселем, принятию европейских практик и стандартов [Уткин, 2018]. Как показал проведенный анализ, ЕС не всегда руководствуется этим принципом: инструменты СМР нередко используются с тем, чтобы создать общественный запрос и давление в пользу проеропейского курса в тех странах, которые входят в сферу геополитических интересов ЕС, «продать» соглашения, как было в случае Украины [Гаман-Голутвина и др., 2014]. Как справедливо отмечает О.П. Попова, значительная доля финансовых потоков СМР направлена в действительно нуждающиеся страны на периферии ЕС, но среди реальных мотивов превалирует стремление реализовать экономические, политические и геостратегические интересы ЕС и государств-членов Союза [Попова 2016]. При этом местные элиты охотно играют на геополитической мотивации ЕС в регионе, стремясь отвлечь внимание от коррупции и своих обязательств перед Брюсселем за счет педалирования «российской угрозы».

Выводы

С 2010 по 2020 гг. ЕС увеличил более чем в 4 раза финансирование программ СМР для стран постсоветского пространства, несмотря на хорошо известные Брюсселю проблемы «декоративной европеизации» и коррупционные факторы в странах-получателях помощи. Совокупные глобальные ассигнования ЕС по линии СМР выросли за этот период на четверть. При этом львиная доля финансирования на постсоветском пространстве приходится на его западную часть, относительная доля стран Центральной Азии значительно сократилась на фоне отсутствия у Брюсселя актуальной геополитической мотивировки. Напротив, столкнувшись с интересами России в Восточной Европе, Брюссель постарался задействовать весь комплекс своих инструментов с тем, чтобы наращивать влияние в геополитической конкуренции с Россией. Речь идет не только о «продавливании» соглашения об ассоциации и поддержке протестов на Украине, но также о росте финансирования проектов в западной части постсоветского пространства при фактическом отсутствии системных усилий ЕС по решению проблем «большой коррупции» в высших эшелонах власти стран-получателей помощи. Наибольший рост ассигнований ЕС наблюдался на Украине, ставшей к 2020 г. абсолютным мировым лидером по получению средств СМР Брюсселя, но также в Молдавии и Грузии (все три страны подписали соглашение об ассоциации с ЕС). Вместе с тем более чем в 8 раз за 10 лет возросло финансирование программ в Белоруссии, достигшее пика к 2020 г. (год президентских выборов), несмотря на отсутствие официального соглашения между Брюсселем и Минском. Подобные скачки в политике СМР ЕС, редко встречающиеся в работе Брюсселя в других регионах мира, на фоне поддержки протестов на Украине и в Белоруссии свидетельствуют об очевидном влиянии геополитической конъюнктуры на решения Брюсселя.

Политика ЕС в сфере СМР не ограничивается кредитами, грантами и гарантиями на займы, но включает тесно связанные с ними инструменты управления приоритетами общественно-политического развития целевых стран постсоветского пространства (проектное финансирование в сфере науки, образования, гражданского общества, поддержка конгломератов прозападных НПО и медиа). Тем самым ЕС стремится через контроль общественно-политической сферы включать постсоветские страны в собственную систему координат в вопросах целеполагания и идеологии. Точно измерить политическую эффективность такой помощи с точки зрения задач ЕС не всегда возможно. Тем не менее она ведет к формированию зависимых от финансирования Брюсселя групп (клиентел) в целевых странах, которые призваны продвигать европейскую повестку дня. Цели и инструменты политики ЕС в сфере СМР на постсоветском пространстве можно объяснить в терминах интересов и геополитики, не прибегая к ценностной надстройке. ЕС создал элегантную оболочку институтов влияния, в основе которых сохранились черты имперской политики: асимметричной модели отношений с целевыми странами, которые, несмотря на политику ЕС по дифференциации, так и не получили права обсуждать с Брюсселем базовые рамки и стратегические цели сотрудничества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бартев В.И. (2020) Европейские доноры в арабском мире: перераспределение ресурсов и ролей. *Современная Европа*. № 6. С. 76–89. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620207689>.

Болгова И.В. (2019) «Восточное партнерство» после украинского кризиса: ценность стабильности или стабильные ценности? *Современная Европа*. № 7. С. 115–123. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019115123>.

Гаман-Голутвина О.В., Пономарева Е.Г., Шишелина Л.Н. (2014) «Восточное партнерство»: борьба сценариев развития. *Полис. Политические исследования*. № 5. С. 20–40. <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.05.03>.

Громько Ал.А. (2021) Субъектность Евросоюза – между атлантизмом и европоцентризмом. *Современная Европа*. № 4. С. 10–25. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420211025>.

Гущин А.В., Левченков А.С. (2019) Западный фланг постсоветского пространства и программа «Восточное партнерство»: опыт и перспективы взаимодействия. *Современная Европа*. № 7. С. 105–114. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019105114>.

Попова О.П. (2016) Германия и политика Европейского союза в сфере СМР. *Современная Европа*. № 1. С. 51–62. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120165162>.

Сергеев Е.А. (2021) Официальная помощь развитию институтов Европейского союза. *Мировое и национальное хозяйство*. № 4.

Сутырин В.В. (2021) Трансформация публичной дипломатии ЕС: от содержательного кризиса к повестке внешней угрозы. *Современная Европа*. № 6. С. 17–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620211729>.

Уткин С.В. (2018) Помощь развитию на постсоветском пространстве как инструмент политики Европейского союза. *Мировая экономика и международные отношения*. № 8. С. 44–53. DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-8-44-53>.

Bartlett W. (2021) International assistance, donor interests, and state capture in the Western Balkans. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 29, pp. 157–168.

Cooper R. (2002) The new liberal imperialism. *Guardian*. April 7. URL: <https://www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1> (accesses: 30.03.2022)

European Court of Auditors (2021). Reducing grand corruption in Ukraine: several EU initiatives, but still insufficient results. Special Report., Luxemburg.

European Court of Auditors (2018) Transparency of EU funds implemented by NGOs: more effort needed. Special Report. No 35. Luxembourg.

Forsberg T., Haukkala H. (2018) An Empire Without an Emperor? The EU and Its Eastern Neighbourhood. Policy Design in the European Union. pp. 253–275. DOI:10.1007/978-3-319-64849-1_11.

Kiratli O. (2021). Politicization of Aiding Others: The Impact of Migration on European Public Opinion of Development Aid. *JCMS Journal of Common Market Studies*. No 59. <https://doi.org/10.1111/jcms.13139>.

Turp-Balazs C. (2021) If the EU is serious about Belarus, it must invite Svetlana Tikhonovskaya to its Eastern Partnership summit. *Emergin Europe*. December 1.

Shapovalova N., Bulyuk O. (2018) “Veni, Vidi, ...Vici?” EU Performance and Two Faces of Conditionality towards Ukraine. *East European Politics*, Vol. 33. No 1, pp. 36–55.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe (2016) A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Strategy, June.

Youngs R., Zihnioglu Ö. (2021) EU Aid Policy in the Middle East and North Africa: Politicization and its Limits. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. No 59, pp. 126–142. <https://doi.org/10.1111/jcms.13136>.

Zielonka J. (2008) Europe as a Global Actor: Empire by Example? *International Affairs*. No 84, pp. 471–484.

EU Policy in the Area of Official Development Assistance in the Post-Soviet Space: Geopolitical Factors

V.V. Sutyryn*

Candidate of Sciences (Politics)

Vice-Rector of State Academic University for Humanities

26, Maronovsky lane, Moscow, Russia, 119049

***E-mail:** vsutyryn@gaugn.ru

Abstract. The paper deals with structure, priorities, conceptual framework, methods and resources of EU policies in the area of Official Development Assistance (ODA). Research shows the EU funding of ODA programmes for Post-Soviet space hiked four-fold between 2010 and 2020. Central Asian states’ share of funding decreased substantially comparing to the Western part of Post-Soviet space against the background of confrontation with Russian as well as presidential elections in Belarus. The paper argues that this redistribution is caused by geopolitical factors of EU policy. A conclusion is drawn that the recent declarations of EU leadership about strengthening of “hard” power and “geopolitical” agenda are not new, but reflect long term trends in EU foreign policy. Thus, significant share of ODA funding is traditionally directed towards projects in the realm of “social infrastructure”, which strengthens Brussels’ control over socio-political sphere in target countries of periphery and aims to bring those countries into the sphere of EU influence, including in economy, governance, goal-setting and ideology. This policy serves interests of the EU, entrenching asymmetrical relations “metropole-periphery” between the EU and target countries.

Key words: European Union, EU, official development assistance, Post-Soviet space, Eastern Partnership, soft power, humanitarian influence.

DOI: 10.31857/S0201708322050011

EDN: glmaup

REFERENCES

Bartenev V.I. (2020) Evropejskie donory v arabskom mire: pereraspredelenie resursov i rolej [European Donors in the Arab World: Redistribution of Resources and Roles]. *Sovremennaya Evropa*. No 6, pp. 76–89. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620207689> (in Russian).

Bolgova I.V. (2019) «Vostochnoe partnerstvo» posle ukrainskogo krizisa: cennost' stabil'nosti ili stabil'nye cennosti? [“Eastern Partnership” after the Ukrainian Crisis: The Value of Stability or Stable Values?] *Sovremennaya Evropa*. No 7, pp. 115–123. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019115123> (in Russian).

Gaman-Golutvina O. V., Ponomareva E. G., Shishelina L. N. (2014) «Vostochnoe partnerstvo»: bor'ba scenarijev razvitija [EU's Eastern Partnership: rival development scenarios]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. No 5, pp. 20–40. <https://doi.org/10.17976/jpps/2014.05.03> (in Russian).

Gromyko A.I.A. (2021) Sub'ektnost' Evrosojuza – mezhdru atlantizmom i evropocentrizmom. [Subjectivity of the European Union – between Atlanticism and Eurocentrism]. *Sovremennaya Evropa*. No 4, pp. 10–25. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420211025> (in Russian).

Gushhin A.V., Levchenkov A.S. (2019) Zapadnyj flang postsovetskogo prostranstva i programma «Vostochnoe partnerstvo»: opyt i perspektivy vzaimodejstviya [The Western Flank of the Post-Soviet Space and the “Eastern Partnership”: Experience and Prospects of Cooperation]. *Sovremennaya Evropa*. No 7, pp. 105–114. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019105114>. (in Russian).

Popova O.P. (2016) Germaniya i politika Evropejskogo sojuza v sfere SMR [Germany and the EU policy of international development assistance]. *Sovremennaya Evropa*. No 1, pp. 51–62. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120165162> (in Russian).

Sergeev E.A. (2021) Oficial'naja pomoshh' razvitiju institutov Evropejskogo sojuza [Official development Assistance of EU Institutos]. *Mirovye i nacional'noe hozjajstvo*. No 4 (in Russian).

Sutyryn V.V. (2021) Transformaciya publichnoj diplomatii ES: ot sodержatel'nogo krizisa k povestke vneshnej ugrozy [EU Public Diplomacy Transformation: From the Crisis of Narrative towards External Threat]. *Sovremennaya Evropa*. No 6, pp. 17–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620211729> (in Russian).

Utkin S.V. (2018) Pomoshh' razvitiju na postsovetskom prostranstve kak instrument politiki Evropejskogo sojuza [Development assistance as a tool of EU policy]. *Mirovaya jekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. No 8, pp. 44–53. DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-8-44-53>.

Bartlett W. (2021) International assistance, donor interests, and state capture in the Western Balkans. *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 29, pp. 157–168.

Cooper R. (2002) The new liberal imperialism. *Guardian*. April 7. URL: <https://www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1> (accesses: 30.03.2022)

European Court of Auditors (2021). Reducing grand corruption in Ukraine: several EU initiatives, but still insufficient results. Special Report., Luxemburg.

European Court of Auditors (2018). Transparency of EU funds implemented by NGOs: more effort needed. Special Report. No 35. Luxemburg.

Forsberg T., Haukkala H. (2018) An Empire Without an Emperor? The EU and Its Eastern Neighbourhood. *Policy Design in the European Union*, pp. 253–275. DOI:10.1007/978-3-319-64849-1_11.

Kiratli O. (2021). Politicization of Aiding Others: The Impact of Migration on European Public Opinion of Development Aid. *JCMS Journal of Common Market Studies*. No 59. <https://doi.org/10.1111/jcms.13139>.

Turp-Balazs C. (2021) If the EU is serious about Belarus, it must invite Svetlana Tikhonovskaya to its Eastern Partnership summit. *Emergin Europe*. December 1.

Shapovalova N., Bulyuk O. (2018) “Veni, Vidi, ...Vici?” EU Performance and Two Faces of Conditionality towards Ukraine. *East European Politics*, Vol. 33. No 1, pp. 36–55.

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe (2016) A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Strategy, June.

Youngs R., Zihnioğlu Ö. (2021) EU Aid Policy in the Middle East and North Africa: Politicization and its Limits. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. No 59, pp. 126–142. <https://doi.org/10.1111/jcms.13136>.

Zielonka J. (2008) Europe as a Global Actor: Empire by Example? *International Affairs*. No 84, pp. 471–484.