

УДК 140, 130

DOI: 10.31857/S268667300008240-4

Особенности политики Евросоюза в Закавказье и позиция Вашингтона

Н.А. Гегелашвили

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2564-0031>

ngegel@hotmail.com

Статья поступила в редакцию 27.11.2019.

Резюме: В статье анализируется политика Евросоюза в отношении стран Закавказья – Грузии, Армении, Азербайджана, и позиция Вашингтона касательно «Восточного партнёрства». Выявлен спектр интересов ЕС как к региону в целом, так и к каждой стране, представляющей, в частности, стратегический интерес для Брюсселя. Рассматриваются позиции этих стран относительно самого Евросоюза, а также успехи и провалы политики «Восточное партнёрство». Анализируются подходы Запада (ЕС и США) к проблеме урегулирования «замороженных» конфликтов в регионе, выявлены их схожесть и различия. В результате проведённого анализа делается вывод о том, что в настоящее время на смену главному принципу политики Брюсселя, направленному на постепенное вовлечение стран Закавказья в ЕС путём проведения их через «горнило» демократии, на вооружение берётся другой – более оправданный, а потому и более продуктивный, основанный преимущественно на экономических соображениях.

Ключевые слова: политика ЕС, внешнеполитические приоритеты Вашингтона, Закавказье, урегулирование «замороженных» конфликтов

Для цитирования: Гегелашвили Н.А. Особенности политики ЕС в Закавказье и позиция Вашингтона. *США & Канада: политика, экономика, культура*, 2020; 50(2): 00-00. DOI: 10.31857/S268667300008240-4

Благодарности: Статья подготовлена при поддержке программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Анализ и прогноз новых глобальных вызовов и возможностей для России» на 2018–2020 гг.» Проект «Политика США в сфере безопасности в современном мире и российско-американские отношения».

Some Specifics of the EU Policy in the South Caucasus and Washington's Position

Nana A. Gegelashvili

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences

2/3 Khlebnyy per., 121069 Moscow, Russian Federation

ORCID: 0000-0003-2564-0031 e-mail: ngegel@hotmail.com

Received 27.11.2019.

Abstract: The article provides an analysis of the EU policy toward the three countries of the South Caucasus – Georgia, Armenia, Azerbaijan, and Washington's position on the Eastern Partnership policy. It deals with a spectrum of the EU's interests in the region as a whole and in particular in each country having strategic interest for Brussels. Also the EU and the U.S.

approach to the problem of resolving the “frozen” conflicts in the region together with their similarities and differences. The author believes that currently Brussels’ key principle in implementing its policies aimed at gradual integration of the South Caucasian countries in the EU based on democracy comes first, has been replaced with another one that is more justified, and therefore more efficient which comes mainly from economic considerations. It seems that the EU seeks to expand and strengthen its special relations with every single country of the region, despite the fact that, unlike Georgia which made an unambiguous choice towards the West, Armenia tries to balance between Russia and the West, while Azerbaijan on the eve of signing its new agreement with the EU, focuses on the enhancing economic / energy cooperation with it. That is why the EU enlargement policy toward the post-Soviet space as a whole will retain all its main constants: there is a number of joint projects and other European initiatives on the waiting list ready to take their start. However the objectives of the Eastern Partnership policy and the ways and means of its implementation will be constantly adjusted and adapted taking into account the specifics of the domestic political development of every single country in the region to make the European choice as attractive as possible for them. As a rule, the EU doesn’t attach much importance to such significant issue as the settlement of conflicts in the post-Soviet space. Despite the whole range of approaches put forward by Brussels dealing with conflict settlement the EU seems incapable of suggesting its own program aimed at resolving this problem as such kind of initiatives does not lead to a political settlement of conflicts, but only create some opportunities for doing this.

As for the U.S. policy towards the frozen conflicts in the region it seems that in Georgia for instance currently neither Washington nor NATO are not ready enough to provide its military guarantees to Georgia as well as to solve the problem of its territorial integrity. Concerning the problem of Nagorno Karabakh conflict settlement Washington, which along with the Russian Federation and France is the co-chair of the OSCE Minsk Group dealing with resolving this conflict, intends to push the button to resolve this problem on its own. In this situation Russian mediation mission aimed at resolving the Nagorno-Karabakh conflict may become much more efficient. Indeed, at present neither the EU nor NATO could provide Armenia with such kind of security guarantees as Russia could do it both on its Turkish border and in the Nagorno-Karabakh conflict. Also it is important to underline that the ability of Moscow to maintain a balance of power despite the unprecedented confrontation between Russia and the West finds support from the West which confirms its special role in the peace process.

Keywords: EU policy, U.S. foreign policy priorities, South Caucasus, settlement of “frozen” conflicts

For citation: Nana A. Gegelashvili. Some specifics on EU policy in the South Caucasus and Washington’s position. *USA & Canada: economics, politics, culture*, 2020; 50(2):00 00. DOI: 10.31857/S268667300008240-4

Acknowledgments: The research is supported by the Program of the fundamental researches *Analysis & Prospect for New Global Challenges for Russia* of the Presidium of RAS.

ВВЕДЕНИЕ

Черноморский регион, к которому относятся все три страны Закавказья, важен для Запада – как для ЕС, так и для США, с точки зрения снижения роли России в качестве ключевого поставщика энергоресурсов в мире, равно как и сокращения зависимости Европы от российских ресурсов. В отличие от Вашинг-

тона, который к тому же пытается максимально снизить роль Тегерана на Ближнем Востоке и на Кавказе, Евросоюз в большей степени озабочен решением вопросов безопасности, так как этот регион расположен в непосредственной близости к нему, между странами – членами ЕС и Россией. Однако Брюссель не обладает необходимыми военными инструментами, которыми владеют США/НАТО. Тем самым проблема урегулирования этнополитических конфликтов в регионе выходит за рамки возможностей Евросоюза, несмотря на всю привлекательность сотрудничества со странами Закавказья в экономической и технологической областях. Однако, как представляется, интерес Брюсселя к региону будет расти в геометрической прогрессии, принимая во внимание риски, связанные с транзитом через Украину энергоресурсов, необходимых европейским странам.

СТРАНЫ ЗАКАВКАЗЬЯ НА ПУТИ К ЧЛЕНСТВУ В ЕС

Все три страны Закавказья – Грузия, Армения и Азербайджан – относятся к Большому Черноморскому региону, имеющему для ЕС большое значение, прежде всего, в контексте сохранения и укрепления энергетической безопасности Европы, которая на взгляд Брюсселя может быть обеспечена за счёт надежного контроля над основными транспортными маршрутами, пролегающими через государства Закавказья. После принятия Евросоюзом программы «Восточное партнёрство»^{*} ситуация в Европе значительно изменилась, и в настоящее время ЕС находится в процессе пересмотра своей восточной политики. Принимаемые Брюсселем попытки обновить её пока не приводят к ощутимым результатам. Более того, концепция «Европы двух скоростей» с её разделением на «старую» (центр) и «новую» (периферия) [1], острейший миграционный кризис, «брексит» и др. создают новую ситуацию внутри ЕС, которая неизбежно сказывается на его внешней политике. Вместе с тем, политика ЕС в отношении стран, участвующих в программе «Восточное партнёрство», вынуждает Брюссель порой отходить от соблюдения основополагающих европейских ценностей (демократия, права человека и т.д.) и идти на компромиссы, ставя во главу угла прежде всего прагматические соображения.

В настоящее время страны Закавказья активно осуществляют внешнеполитический курс, который предусматривает их интеграцию с Евросоюзом.

ГРУЗИЯ. С точки зрения руководства ЕС Грузия является примером для подражания в контексте политики «Восточного партнёрства», поскольку её проведение в этой стране считается чрезвычайно продуктивным. Тбилиси крайне

^{*} В основе политики «Восточного партнёрства» лежит программа «Европейское соседство» (*European Neighborhood*), принятая в ЕС в мае 2009 г. для развивающихся стран Южной и Юго-Восточной Европы, включая три страны Закавказья, с целью их сближения с ЕС (но не членства!) и возможного ослабления влияния России. (См.: <http://www.euneighbours.eu/en/policy/european-neighborhood-policy-enp>).

последователен в своём стремлении максимально сблизиться с Брюсселем, а также с Вашингтоном, и активно преобразовывает свои институты согласно западным стандартам.

Так, 27 июня 2014 г. парламент Грузии ратифицировал Соглашение об ассоциации и углублённой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС. (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*) – слабой версии давно существующей Европейской ассоциации свободной торговли и неотъемлемой части Соглашения об ассоциации с ЕС. Тем самым Грузия оказалась первой в Закавказье страной, подписавшей соглашение с ЕС. И уже 5 октября 2016 г. Совет ЕС согласовал вступившую в силу 28 марта 2017 г. либерализацию визового режима для Грузии. В результате этого Грузия стала первой страной в регионе, население которой получило право на пересечение границ Шенгенской зоны без визы. Это в очередной раз подтверждает последовательность Тбилиси в проведении внешнеполитического курса, направленного главным образом на евроатлантическую интеграцию. При этом ключевая составляющая сотрудничества Грузии с ЕС базируется на Соглашении о зоне свободной торговли, что отличает её от двух других стран региона – Армении и Азербайджана.

Последовательная политика Грузии на интеграцию с Европой и те реформы, которые удалось осуществить Тбилиси на пути к членству в ЕС, получили всемерную поддержку со стороны Брюсселя. Не случайно, 27 ноября 2019 г. Грузия на шесть месяцев стала страной – председателем Совета Европы, чему предшествовал визит генерального секретаря СЕ Марии Пейчинович-Бурич в Тбилиси 10 ноября 2019 г. В ходе визита состоялись её встречи с президентом Грузии С. Зурабишвили, премьер-министром Г. Гахария и министром иностранных дел Д. Залкалиани, а также председателем грузинского парламента А. Талаквадзе. Были обсуждены вопросы, связанные с председательством Тбилиси в СЕ, и двустороннее сотрудничество Грузии с Советом Европы.

Свидетельством постоянного интереса к странам Закавказья в целом и к Грузии в частности стал и визит президента Европейского совета Дональда Туска в приморский грузинский город Батуми. Это был первый визит высокопоставленного европейского чиновника в Грузию, значимость которого подчёркивало то, что он состоялся на фоне очередного российско-грузинского кризиса. Посещение Батуми стало завершающей частью поездки Д. Туска по Закавказью. До Грузии он побывал в Армении и Азербайджане, где были затронуты вопросы регионального взаимодействия, а также проблема урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта.

Основной целью визита Д. Туска в Батуми было участие в международной конференции «Европейский путь Грузии», состоявшейся 11–12 июля 2019 г. и посвящённой 10-летию «Восточного партнёрства». Участниками этой конференции стали еврокомиссар по вопросам гуманитарной помощи и антикризисным мерам Христос Стилианидис, премьер-министр Эстонии Юри Ратас и министры иностранных дел восьми стран – партнёров по «Восточному партнёр-

ству». На конференции, в частности, было подписано соглашение между Евросоюзом и Грузией о выделении ей 46,6 млн евро на укрепление безопасности и повышение эффективности экономического управления страной [2]. Кроме того, Европейский Союз и правительство Грузии подписали программу реформирования сектора безопасности Грузии, рассчитанную на предоставление ей 27 млн евро в течение пяти лет «на борьбу с преступностью и коррупцией, а также на контроль над границами и поддержку в процессе неотложного кризисного управления» [3].

Согласно заявлению, сделанному директором по Восточному соседству ЕС в Европейской комиссии Лоуренсом Мередитом в ходе этой конференции, «ЕС поддерживает Грузию и её граждан в вопросах безопасности, чтобы правительство этой страны могло более эффективно защищать своих граждан от преступлений и киберпреступности, гибридных угроз и стихийных бедствий». Со своей стороны, замминистра иностранных дел Вахтанг Махароблишвили заявил, что «Грузия благодарна ЕС за финансовую и техническую помощь, которая играет ключевую роль в европейской трансформации страны, особенно в реализации Соглашения об ассоциации между ЕС и Грузией. Поддержка, которую ЕС решил оказать экономическому управлению и фискальной отчётности, предусмотренная программой "Экономическое управление и финансовая отчётность ЕС", также имеет первостепенное значение». Д. Туск в своём выступлении коснулся решения России прекратить воздушное сообщение с Грузией, назвав его несправедливым: «ЕС поддерживает Грузию в солидарности и полной приверженности вашему суверенитету и территориальной целостности». Выразив в очередной раз поддержку грузинскому суверенитету над Абхазией и Южной Осетией, он также рекомендовал гражданам Грузии «скорее преодолеть внутренние противоречия. Ослабленная внутренними неурядицами страна не сможет противостоять мощному давлению с российской стороны» [4].

АРМЕНИЯ. 24 ноября 2017 г. во время пятого саммита участников европейской программы «Восточное партнёрство» между Арменией и Евросоюзом было подписано «Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнёрстве». В отличие от аналогичного соглашения ЕС с Грузией, оно представляет собой смягчённую версию как по политическим, так и по экономическим вопросам. В политической части это соглашение предусматривает содействие ЕС демократическим реформам в Армении, касающимся свободы слова и верховенства закона, а также развития сотрудничества сторон в области прав человека. И хотя главный акцент в соглашении делается на его экономической составляющей, оно не предусматривает создание зоны свободной торговли с ЕС, прежде всего потому, что Армения входит в Евразийский экономический союз (ЕврАзЭС), имея одновременно рамочное соглашение с Евросоюзом. Армения является также членом Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) Содружества независимых государств.

В интервью агентству Евроньюс бывший в то время президентом Армении С. Саргсян отметил, что «новое рамочное соглашение с ЕС имеет целью дополнить взаимоотношения Армении с ЕврАзЭС и собственным примером показать, что сотрудничество между ними возможно» [5]. Показательно, что данное соглашение обязует обе стороны – Армению и ЕС – «предпринимать шаги к открытию границ, развитию добрососедских отношений и торговли через границы». В то же время такие вопросы, как уважение международно-признанных границ этой страны, были отодвинуты на задний план в силу недостаточного политического ресурса ЕС, основная цель которого заключается в создании, прежде всего, экономического союза.

Способность Армении оставаться в двух интеграционных проектах (в двух интеграционных проектах – ЕС и ЕврАзЭС, не сделав конкретного выбора между ними, предоставила этой стране исключительную возможность сотрудничать с обоими. И, как заявил 17 февраля 2018 г. президент Армении, выступая в рамках Мюнхенской конференции по безопасности на панельном обсуждении «Остаться или уйти: страны между Россией и Европой», «проводимая Ереваном внешняя политика открывает возможности для сотрудничества одновременно с Евразийским экономическим союзом и Европейским союзом, и Армения постоянно стремится взаимодействовать с теми силами, которые уже достигли больших успехов в вопросе модернизации и могут способствовать развитию страны. Такая политика облегчает сотрудничество Армении и с ЕврАзЭС, и с ЕС, а модернизация является постоянным процессом, который даёт возможность двигаться в ногу со временем» [6].

Интерес Армении к ЕС определяется, в первую очередь, экономическими соображениями. Помимо того, что Евросоюз является важным торговым партнёром Армении, Ереван активно продвигает и использует свои связи с внешними игроками в сферах, представляющих для него интерес, – это расширение рынка товаров и услуг, привлечение масштабных инвестиций и новых технологий, укрепление демократических институтов. Всё это позволяет обеспечивать этой стране всестороннюю модернизацию политической и экономической системы.

Кроме экономических соображений, которые позволяют Еревану укреплять и расширять свои отношения с ЕС, главный интерес Армении в этом направлении диктуется поиском выхода из региональной изоляции, чему способствовало закрытие двух её сухопутных границ – с Турцией и Азербайджаном, лишившее её возможности стать транзитным государством и обеспечить выход в Европу.

И хотя Евросоюз является одним из ключевых торговых партнёров Армении, его интерес к этой стране продиктован в значительной степени её принадлежностью к региону Закавказья. Армения – единственная страна в регионе, имеющая союзнические отношения с Россией и являющаяся членом как ЕврАзЭС, так и ОДКБ что даёт ей возможность и впредь расширять свои связи с внешними игроками, в том числе и с ЕС. Таковы реалии сегодняшнего дня: географическое

положение Армении вынуждает её вести комплементарную политику, а её внешнеполитический курс призван балансировать между РФ и Западом.

АЗЕРБАЙДЖАН, имеющий довольно прочные экономические позиции в регионе и репутацию влиятельного энергетического игрока, занимает самостоятельную позицию в отношении ЕС. Это связано в первую очередь с тем, что внешнеполитический курс Баку предусматривает некоторую отстранённость как от прозападных, так и от евразийских интеграционных структур. В настоящее время Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, подписанное Азербайджаном с ЕС 22 апреля 1996 г. в Люксембурге и вступившее в силу в 1999 г., активно пересматривается. Новые положения соглашения призваны определить более взаимовыгодный вариант основы для политического диалога и сотрудничества между обеими сторонами, что должно отвечать общим целям и задачам, а также учитывать проблемы, которые могут препятствовать эффективному взаимодействию сторон. Основная задача пересматриваемого соглашения – максимально приблизить законодательство Азербайджана к наиболее важным международным и торговым нормам и стандартам ЕС, что, на взгляд брюссельских стратегов, должно обеспечить доступ азербайджанской продукции на рынки ЕС и облегчить визовый режим с Азербайджаном.

Первый раунд переговоров по новому соглашению состоялся 7 февраля 2017 г. в Брюсселе, а 11 июля 2018 г. стороны парафировали документ «О приоритетах партнёрства». Однако сегодня Азербайджан не торопится с его подписанием, хотя и является единственной страной, которая самостоятельно подготовила проект соглашения. Но в Баку считают, что при подписании нового соглашения с ЕС Азербайджану необходимо придерживаться принципа, согласно которому обе стороны должны учитывать свои интересы, и что без соблюдения и реализации этих интересов ни один договор не может быть подписан.

Главный интерес Брюсселя в отношении Азербайджана диктуется ролью последнего в качестве гаранта энергобезопасности Евросоюза. Азербайджан, считают в Брюсселе, зарекомендовал себя как надёжный партнёр в регионе, с которым можно строить долгосрочное сотрудничество. В значительной степени такое положение дел отвечает намерениям ЕС диверсифицировать маршруты каспийских энергоресурсов на европейский рынок для снижения зависимости Европы от поставок российских энергоресурсов, особенно с учётом рисков, связанных с транзитом через Украину в условиях беспрецедентной конфронтации России с Западом.

За последнее десятилетие Азербайджан, расположенный на перекрёстке Европы и Азии, превратился в глобального игрока в сфере международной торговли, создания логистических парков, добычи нефти и газа. Несколько крупнейших энергетических и транспортных проектов как нельзя лучше демонстрирует это. Одним из приоритетных для Евросоюза энергетических проектов является «Южный газовый коридор», призванный диверсифицировать маршруты и источники энергоресурсов для повышения энергетической безопасности ЕС.

На взгляд Брюсселя, реализация этого проекта, нацеленного на оживление экономического развития стран Закавказья и укрепление их независимости от РФ, должна положить конец монопольному контролю Москвы над экспортом каспийских энергоносителей, рассматриваемых в ЕС как жизненно важный элемент Европейского энергетического союза.

Наряду с Турцией Азербайджан является подписантом Соглашения по Трансанатолийскому трубопроводу (TANAP), ставшему своего рода расширением Южно-Кавказского трубопровода (SCP). Трансанатолийский трубопровод, предназначенный для транспортировки газа с азербайджанского месторождения «Шах-Дениз» от грузино-турецкой границы до западной границы Турции, будет соединён с Трансдариатическим трубопроводом (TAP), что сделает его последним масштабным проектом, с которым Европа связывает большие ожидания и уже в 2020 г. рассчитывает получать по этой трубе 10 млрд куб. м газа в год. Это приведёт к укреплению позиций Азербайджана как гаранта энергобезопасности ЕС, что будет способствовать неуклонному росту интереса Брюсселя к этой стране.

Как представляется, самые высокие экономические показатели Азербайджана среди всех стран Закавказья, а также его большой энергетический потенциал придают ему уверенность в отстаивании своей политики в отношении Евросоюза и позволяют ему успешно балансировать между крупными державами.

ПЕРЕСМОТР ПРИОРИТЕТОВ «ВОСТОЧНОГО ПАРТНЁРСТВА»

В контексте реализации восточной политики ЕС особое значение имел визит канцлера Германии Ангелы Меркель в страны Закавказья, состоявшийся 23–25 августа 2018 г. и обозначивший приоритеты Германии – ключевого проводника «Восточного партнёрства» в отношении всех трёх стран региона.

Главным итогом визита Меркель в Грузию стало оформление кредитного соглашения общей стоимостью около 200 млн евро на строительство газохранилища, которое профинансирует немецкий банк KfW, а также на улучшение системы водоснабжения одного из регионов Грузии – Абхазии, что стало своего рода поощрительным призом ЕС этой стране [7]. Но вопрос о членстве Грузии в НАТО, к чему так стремится Тбилиси, не был обсуждён, хотя на встрече со студентами Тбилисского государственного университета А. Меркель и заявила, что считает Абхазию и Южную Осетию «оккупированными территориями» [8]. Тем самым в очередной раз был подтверждён тот факт, что Берлин заинтересован в стратегическом партнёрстве с Грузией, но не готов конфликтовать с Россией из-за Абхазии и Южной Осетии.

В Ереване ключевым заявлением А. Меркель стало обещание возможности либерализации визового режима между ЕС и Арменией. Подчеркнув, что это зависит в первую очередь от миграционной политики Евросоюза, канцлер ФРГ высказалась в том плане, что «со своей стороны Германия сделает всё от неё за-

висящее в вопросе либерализации визового режима для граждан Армении» [9]. Показательно, что на совместной пресс-конференции с премьер-министром страны Н. Пашиняном, состоявшейся 24 августа 2018 г., Меркель назвала Армению примером того, как можно эффективно сотрудничать и с Россией, и с ЕС. Тем не менее, вопрос, связанный с практическими шагами по налаживанию сотрудничества между ЕврАзЭС и ЕС, был вынесен за скобки.

Основной акцент закавказского турне А. Меркель был сделан на энергетике, а это значит, что Азербайджан продолжает оставаться самым ценным партнёром ЕС в Закавказье. Не случайно, на совместной пресс-конференции с президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым, состоявшейся 25 августа 2018 г., канцлер ФРГ заявила, что «Германия готова оказать поддержку диверсификации азербайджанской экономики и Баку имеет большое значение для диверсификации энергопоставок в Европу, а проект «Южный газовый коридор» сыграл большую роль в обеспечении энергетической безопасности ЕС». Помимо этого, А. Меркель назвала Азербайджан «самым большим и самым главным торговым партнёром Германии в регионе» [10]. Комментируя пребывание Ангелы Меркель в Баку, эксперт по внешней политике ЕС Дионис Ченуша заявил, что этот визит доказывает интерес Запада к Азербайджану. По его мнению, «Германия хочет показать партнёрам, что “Северный поток-2” не сможет обеспечить энергетическую безопасность Европы, а потому важны поставки энергоносителей из Азербайджана» [11].

Таким образом, проанализировав итоги визита А. Меркель в страны Закавказья, можно сделать следующие выводы: Грузия рассматривается Германией (ЕС) в рамках отношений Запад – Россия. Берлин стремится к ослаблению влияния Москвы на Грузию, но действует при этом весьма дозированно, чтобы не вызывать сильного раздражения у России, занимающей крайне активную позицию в отношении постсоветских странах Закавказья. Что касается Армении, то Берлин и Брюссель, принимая во внимание её особые связи с Россией, но стремящейся вместе с тем к расширению и укреплению отношений с ЕС, готовы оказать Еревану посильную поддержку на пути к большему сближению с Евросоюзом. В случае Азербайджана Германия, учитывая стратегическую заинтересованность ЕС в этой стране (запасы энергоносителей, особые взаимоотношения с Турцией), способна закрыть глаза на несоблюдение Баку европейских нормативных ценностей, связанных, прежде всего, с нарушением прав человека (свидетельством этому стала непреклонность Баку в вопросе выдачи разрешения на въезд в страну Альберту Вайлеру, посетившему непризнанную Нагорно-Карабахскую Республику, хотя он был включен в состав делегации, которую возглавила А. Меркель, являлся депутатом Бундестага ФРГ от ХДС и представителем парламентской группы по сотрудничеству со странами Закавказья).

Похоже, что на смену главному принципу политики Брюсселя, направленному на постепенное вовлечение стран Закавказья в ЕС путём проведения их через «горнило» демократии, пришёл другой – более оправданный, а потому и

более продуктивный, основанный преимущественно на экономических соображениях. Представляется, что ЕС стремится расширять и укреплять отношения со всеми странами региона, несмотря на то, что в отличие от Грузии, которая сделала однозначный выбор в сторону Запада, Армения намерена балансировать между РФ и Западом, в то время как Азербайджан в преддверии подписания нового соглашения с ЕС, делает упор на развитие экономического/энергетического сотрудничества с ним.

Отсюда можно сделать вывод, что политика расширения ЕС на постсоветском пространстве в целом сохранит все свои основные константы: на листе ожидания реализация ряда совместных проектов и прочих европейских инициатив. Однако задачи «Восточного партнёрства» и их реализация будут постоянно подвергаться корректировке и адаптации с учётом специфики внутривнутриполитического развития каждой из стран Закавказья и её внешнеполитического вектора с тем, чтобы сделать «европейский выбор» максимально привлекательным для каждой из них.

ПОЗИЦИЯ ЕС И США ПО «ЗАМОРОЖЕННЫМ КОНФЛИКТАМ» В РЕГИОНЕ

Черноморский регион, к которому относятся все три страны Закавказья, важен для Запада – как ЕС, так и США, чтобы уменьшить роль России в качестве ключевого поставщика энергоресурсов и сократить зависимость Европы от этих поставок.

В отличие от Вашингтона, который к тому же пытается максимально снизить значение Ирана на Кавказе (так же, как и на Ближнем Востоке), Брюссель в большей степени озабочен решением вопросов безопасности, так как этот регион, который пролегает между странами – членами ЕС и Россией, является непосредственным соседом Евросоюза. Поэтому ещё 20 января 2011 г. в резолюции Европарламента «О стратегии ЕС по Чёрному морю» ЕС призвал к необходимости разработать комплексную и всеобъемлющую стратегию для Черноморского региона с тем, чтобы решить текущие проблемы и обеспечить стабильность и энергетическую безопасность Европы, связанную с контролем над ключевыми транспортными путями и трубопроводами. Главным положением резолюции было следующее: «Черноморский регион имеет стратегическое значение для ЕС, и в связи с тем, что Чёрное море частично является внутренним морем для ЕС, а с географической точки зрения и европейским морем, у ЕС и стран региона имеется ряд общих задач, требующих совместного решения» [12]. Это положение стало основным аргументом для вовлечённости ЕС в этот регион.

Вашингтон, как и Брюссель, заинтересован в продвижении финансируемых ими экономических и энергетических проектов, реализация которых зависит главным образом от урегулирования замороженных конфликтов в этом регионе. Ещё недавно, во время президентства Б. Обамы (2009–2017 гг.), в рамках Транс-

атлантического партнёрства стремление Вашингтона к усилению активизации политики ЕС на поле постсоветского пространства было более чем очевидно. Это было продиктовано, с одной стороны, перенапряжением сил США, а с другой – географической близостью ЕС к странам СНГ. И именно в силу этих причин наблюдался некоторый спад активности США на постсоветском пространстве: Вашингтон как бы отошёл в сторону, предоставив Евросоюзу карт-бланш. При этом «США можно было считать разработчиком «дорожной карты», призванной продвигать поэтапную политику на постсоветском пространстве, которую мог бы реализовывать Брюссель. Конечной целью Трансатлантического партнёрства должно было стать крайне эффективное сотрудничество между США и ЕС посредством широкой координации совместных действий в рамках процесса реформирования европейской структуры безопасности, отвечающей задачам НАТО» [Гегелашвили Н.А., 2014: с. 54]. Однако с учётом глубинных противоречий между США и ЕС, возникших при президентстве Д. Трампа, когда «Америка превыше всего», это будет способствовать их некоторому отходу друг от друга, а также поиску особого пути не только на мировом, но и на региональном уровне. Поэтому такой подход, похоже, будет отправлен на свалку истории.

Как правило, ЕС не придавал особого значения такой важной проблеме, как урегулирование конфликтов на постсоветском пространстве в силу отсутствия необходимых военных инструментов, которыми владеет НАТО. В случае «замороженных конфликтов» на территории Грузии следует отметить, что после августовской войны 2008 г. в Грузии работает Миссия наблюдателей ЕС (МНЕС), которая занимается мониторингом ситуации в стране. Главные задачи миссии – пресечение возможного повторения конфликта, а также возобновление безопасной и нормальной жизни для населения по обе стороны административных границ в Абхазии и Южной Осетии (Цхинвальский район). Но кроме постоянных заявлений Брюсселя об отказе от признания независимости двух мятежных провинций Грузии, а также о недопустимости здесь статус-кво, ЕС так и не смог предложить собственной программы урегулирования этнополитических конфликтов.

Не срабатывает и выдвинутый Евросоюзом подход к Абхазии, базирующийся на принципе «вовлечение без признания» [13], который предполагает участие Сухуми в мирных инициативах и может рассматриваться в качестве поощрительного приза для Сухуми со стороны ЕС с целью снизить накал конфликта с Тбилиси. Этот подход предусматривает взаимодействие с обеими территориями на ряде уровней, но при этом признание их независимости однозначно исключается.

Среди инициатив по урегулированию грузинского конфликта имеется и так называемый «план Штайнмайера» [14], выдвинутый Германией в 2008 г. и охватывающий весь спектр политических вопросов, обсуждаемых Грузией, Абхазией, Южной Осетией и Россией. План этот активно пересматривается и адаптируется. Его основная идея заключается в приоритетном заключении Сухуми и

Тбилиси взаимных обязательств по неприменению силы, в то время как вопросы, связанные с определением статуса территорий и беженцев, отодвигаются на второй план. «План Штайнмайера» получил поддержку со стороны официального Тбилиси. Однако при отсутствии дипломатических отношений между РФ и Грузией посредничество Германии не может принести никаких ощутимых прорывов на этом направлении. Тем не менее, представляется, что Тбилиси будет стремиться привлечь Берлин к субсидированию различных программ, связанных с восстановлением доверия между конфликтующими сторонами и призванных активизировать политику «Восточного партнёрства» ЕС. Вместе с тем в этой связи необходимо подчеркнуть, что подобные предложения не приводят к политическому урегулированию конфликтов, а только создают некоторые возможности для этого. Таким образом, несмотря на всю привлекательность Евросоюза, которую ему приносит сотрудничество со странами Закавказья в экономической и технологической области, проблема урегулирования этнополитических конфликтов выносится за рамки возможностей ЕС.

Касательно политики США в отношении замороженных конфликтов в Грузии, то, похоже, в настоящее время крайне проактивная политика Вашингтона в этой стране связана со стремлением США и НАТО активизировать возможности Североатлантического альянса на территории бывшего СССР с целью блокировать доступ потенциальных конкурентов в Евразии. К тому же наблюдается повышение интереса США к Грузии, учитывая их совместные проекты, затрагивающие весь Черноморский регион, так как с подписанием Конвенция о правовом статусе Каспийского моря выход к Каспию для США будет практически недоступен.

Тем не менее, похоже, что НАТО ещё не готова предоставить Грузии военные гарантии, равно как участвовать в решении проблемы её территориальной целостности. Несмотря на то, что отношения Грузии с альянсом обладают всеми практическими инструментами для её вступления в НАТО, включая Комиссию НАТО – Грузия, Ежегодную национальную программу для Грузии (ANP) и Существенный пакет НАТО – Грузия (SNGP) альянс продолжает откладывать предоставление ей Плана действий по членству (ПДЧ), аргументируя это недостаточными реформами в системе национальной безопасности страны.

В то же время Грузия стала рассматриваться Вашингтоном в контексте всей европейской региональной безопасности наряду с остальными странами, её обороноспособность считается одной из составных частей стратегических интересов США. Не случайно, в военном бюджете США на 2019 г., подписанном Д. Трампом 14 августа 2018 г., предусматривается оказание помощи Грузии в области безопасности, в том числе поставки «летальных оборонительных вооружений», а также расширение совместных учений в Чёрном море с участием стран НАТО. Документ также подтверждает «политику открытых дверей НАТО и поддержку в отношении окончательного членства Тбилиси в альянсе» [15]. Существует вполне устойчивое мнение о том, что в целом НАТО может обеспе-

чить вступление Грузии в альянс без предоставления ей ПДЧ, однако согласно заявлениям высокопоставленных чиновников НАТО, «ни одна из третьих стран не может вмешиваться в процесс расширения альянса» [16].

В этом контексте небезынтересно упомянуть недавнее заявление бывшего генсека альянса Андерса Фог Расмуссена на международной конференции в Тбилиси, состоявшейся 9–10 сентября 2019 г., организаторами которой стали Центр исследований экономической политики и Институт Маккейна. Согласно этому заявлению членство Грузии в НАТО может быть возможным, если пятая статья Североатлантического договора о коллективной безопасности будет охватывать только территорию, контролируруемую правительством Грузии, иными словами, не будет распространяться на Абхазию и Южную Осетию. Также было отмечено, что «неразрешённые пограничные споры с Россией в Абхазии и Южной Осетии являются большой проблемой. Вопрос в том, как это можно решить. Думаю, что этот вопрос должен быть решён населением Грузии» [17]. Таким образом, неформальный механизм вступления Грузии в НАТО, предусматривающий применение пятой статьи только на территории, контролируемой официальным Тбилиси, был оглашен, однако главным тормозом на его пути станут не только самые ожесточенные дискуссии внутри грузинского общества, но и вопрос о том, насколько сегодня альянс готов к расширению с учётом ряда нерешённых проблем, в первую очередь финансовых.

Нагорный Карабах. В отличие от грузинских замороженных конфликтов урегулированием Нагорно-Карабахского конфликта занимается Минская группа ОБСЕ, в которой успешно взаимодействуют её сопредседатели – США, РФ и Франция. В настоящее время наблюдается повышенное внимание США к урегулированию этого конфликта. В своём заявлении, адресованном премьер-министру Армении Николу Пашиняну по случаю Дня независимости Армении, президент Д. Трамп так обозначил американскую позицию: «В ближайшие месяцы открываются возможности для его урегулирования, что может придать новый импульс развитию армяно-американских отношений. США как страна – сопредседатель Минской группы ОБСЕ готовы работать с вами вокруг поиска долгосрочного мирного решения конфликта» [18].

Похоже, что поиск решения США в отношении урегулирования этого конфликта, в первую очередь сводится к тому, чтобы связать все три страны Закавказья и Турцию с Западом и таким образом резко сузить «окно возможностей» для России, необходимое ей для влияния на этот регион. Это, на взгляд вашингтонских стратегов, может создать условия для открытия армяно-азербайджанской границы, и как результат – открытия турецкой границы, способной прервать региональную изоляцию Армении. Это имеет стратегическое значение для Вашингтона, особенно в условиях дальнейшего обострения американо-иранских отношений. Представляется, что в контексте реализации своей политики на закавказском направлении Вашингтон намерен усилить свою посредническую миссию по урегулированию Нагорно-Карабахского конфликта и

занияться решением этой проблемы самостоятельно. Это отчасти подтверждается заявлением США о том, что в настоящее время «статус-кво является неприемлемым и не может продолжаться вечно» и что «любое урегулирование карабахского конфликта потребует возвращения части оккупированных территорий, хотя такие события, как апрельская война 2016 г., делают это ещё более затруднительным для армянского народа» [19]. К тому же, такие резолюции как резолюция 573» [20], инициированная Конгрессом США 115-го созыва, призывающая администрацию Трампа к выстраиванию более справедливых и долгосрочных армяно-турецких отношений, равно как и резолюция 190 [21] Конгресса 116-го созыва, выражающая поддержку развитию отношений между США и Республикой Арцах, наглядно демонстрируют намерение Вашингтона дать ход ситуации в зоне конфликта и таким образом обеспечить себе ключевую роль в его урегулировании.

Такое положение дел подогревает стремление Еревана к активизации западного вектора своего внешнеполитического курса, что полностью совпадает с интересами Вашингтона в отношении Армении. Похоже, что США будут всячески поддерживать западные устремления Еревана, используя для этого все необходимые средства.

Что же касается Брюсселя, то Германия как ведущая страна ЕС также проявляет озабоченность по поводу урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта с учётом того значения, которое ему отводят Россия, Турция и Иран. Между тем, в ходе упомянутого выше визита А. Меркель по странам Закавказья было подчеркнуто, что Германия, будучи членом Минской группы ОБСЕ, готова содействовать урегулированию конфликта, однако «его урегулирование возможно исключительно мирным путём, для чего необходимо установить в регионе соответствующую обстановку». Таким образом, несмотря на снижение некоторой напряжённости в отношениях с Россией, наблюдающееся за последнее время, Берлин не намерен отказываться от попытки сблизить страны Закавказья с ЕС. На взгляд корреспондента немецкой газеты «Ди Вельт», «Меркель стремится показать Москве, что европейцы не хотят, чтобы Москва спокойно распоряжалась у себя на заднем дворе» [22].

В этой ситуации посредническая миссия России, связанная с проблемой урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта, может стать определяющей. В настоящее время ни ЕС, ни НАТО не могут дать Армении тех гарантий безопасности, которые обеспечивает Россия как на границе с Турцией, так и в Нагорно-Карабахском конфликте. К тому же, урегулирование конфликта является одним из важных направлений внешнеполитических усилий РФ, и Москва занимает ключевую позицию в его решении, пытаясь заинтересовать обе стороны в соблюдении перемирия в условиях трансформации конфликта. Показательно, что способность Москвы сохранять в этих условиях баланс сил, несмотря на беспрецедентную конфронтацию между Россией и Западом, наблюдающуюся в по-

следнее время, находит поддержку у Запада, что подтверждает её особую роль в процессе мирного урегулирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного анализа автор приходит к заключению, что в настоящее время на смену главному принципу политики Брюсселя, направленному на постепенное вовлечение стран Закавказья в ЕС путём проведения их через «горнило» демократии, пришёл другой – более оправданный, а потому и более продуктивный, основанный преимущественно на экономических соображениях. ЕС стремится расширять и укреплять свои отношения со всеми странами региона, несмотря на то, что в отличие от Грузии, которая сделала однозначный выбор в сторону Запада, Армения стремится балансировать между РФ и Западом, в то время как Азербайджан в преддверии подписания своего нового соглашения с Брюсселем, делает упор на развитие экономического/энергетического сотрудничества с ним. Политика расширения ЕС на постсоветском пространстве в целом сохранит все свои основные константы: на листе ожидания реализация целого ряда совместных проектов и прочих европейских инициатив. Однако задачи «Восточного партнерства» и их реализация будут постоянно подвергаться корректировке и адаптации с учётом специфики внутриполитического развития каждой из этих стран и её внешнеполитического вектора, чтобы сделать «европейский выбор» максимально привлекательным для каждой из них. Как правило, ЕС не придавал особого значения такой важной проблеме, как урегулирование конфликтов на постсоветском пространстве. Несмотря на ряд выдвигаемых Брюсселем подходов в отношении «замороженных» конфликтов, ЕС так и не смог предложить собственную программу их урегулирования, поскольку подобные инициативы обычно не приводят к политическому урегулированию конфликтов, а только создают некоторые возможности для этого.

Что же касается политики США в отношении замороженных конфликтов в Грузии, то в настоящее время, похоже, что крайне проактивная политика США в этой стране связана со стремлением США и НАТО активизировать возможности Североатлантического альянса на территории постсоветского пространства, что позволит им блокировать доступ потенциальных конкурентов. В контексте реализации своей политики на закавказском направлении Вашингтон, который наряду с РФ и Францией является сопредседателем Минской группы ОБСЕ, занимающейся урегулированием Нагорно-Карабахского конфликта, намерен усилить свою посредническую миссию по его урегулированию и заняться решением этой проблемы самостоятельно.

В этой ситуации посредническая миссия России, связанная с проблемой урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта, может стать определяющей, поскольку в настоящее время ни ЕС, ни НАТО не могут дать Армении тех га-

рантий безопасности, которые обеспечивает Россия как на границе с Турцией, так и в Нагорно-Карабахском конфликте.

ИСТОЧНИКИ

1. Станислав Тарасов. Что ждёт Меркель в Закавказье // ИА REGNUM. Available at: <https://regnum.ru> 8 ноя.2018 (accessed 05.07.2019).
2. Евросоюз и Грузия заключили соглашения на 46,6 млн евро. *Кавказский Узел*. Available at: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/337759/> (accessed 05.07.2019).
3. ЕС выделил 27 млн евро на борьбу с финпреступностью в Грузии. *Deutsche Welle*. Available at: <https://www.dw.com/ru> (accessed 17.10.2019).
4. Туск: Грузия является важным партнером и другом ЕС. *Грузия Online*. Available at: <https://www.apsny.ge/2019/pol/1562996901.php> (accessed 23.10.2019).
5. Серж Саргсян рассказал Евроньюс (Euronews), что Армения может предложить Европе. *Агентство международной информации Новости-Армения*. 03.03.2017. Available at: <http://newsarmenia.am/news/armenia/serzh-sargsyan-rasskazal-euronews-chto-armeniya-mozhet-predlozhit-evrope/> (accessed 23.10.2019).
6. Президент: Политика Армении открывает возможности для сотрудничества с ЕАЭС и ЕС. *Информационное агентство «Армения сегодня»*. 18.02.2018. Available at: <https://newshay.com/prezident-politika-armenii-otkryvaet-vozmozhnosti-dlya-sotrudnichestva-c-eaes-i-es/> (accessed 15.09.2019).
7. Экономические итоги визита Меркель: Германия дала кредиты Грузии. *Sputnik Georgia*. Available at: <https://sputnik-georgia.ru/economy/20180824/241832125/Jekonomicheskie-itogi-vizita-Merkel-Germanii-dala-kredity-Gruzii.html> (accessed 27.10.2019).
8. Грузинские политологи увидели в визите Меркель сигнал Москве. *Кавказский узел*. Available at: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/324559> (accessed 3.10.2019).
9. Германия сделает все от нее зависящее в вопросе либерализации визового режима для граждан Армении: Ангела Меркель. *Армения сегодня*. Available at: <https://newshay.com/germaniya-sdelat-vse-ot-nee-zavisyashhee-v-voprose-liberalizacii-vizovogo-rezhima-dlya-grazhdan-armenii-angela-merkel> (accessed 3.09.2019).
10. Меркель объяснила важность «Южного газового коридора» для Германии. *РИА. Федеральное Агентство Новостей*. Available at: <https://riafan.ru/1092360-merkel-obyasnila-vazhnost-yuzhnogo-gazovogo-koridora-dlya-germanii> (accessed 05.07.2019).
11. Ангелу Меркель ждут в Закавказье. *Независимое военное обозрение*. Available at: http://nvo.ng.ru/cis/2018-08-20/5_7292_merkel.html (accessed 19.09.2019).
12. European Parliament resolution on an EU Strategy for the Black Sea. *Black Sea News*. Available at: <https://www.blackseanews.net/en/read/48717> (accessed 23.09.2019).

13. Consolidated report on the conflict in Georgia (October 2017 – March 2018). Council of Europe. Available at: [http://mfa.gov.ge/getattachment/News/davit-zalkaliani-evropis-sabchos-ministrta-moadgil/Consolidated-report-SG_Inf\(2018\)15E.pdf.aspx](http://mfa.gov.ge/getattachment/News/davit-zalkaliani-evropis-sabchos-ministrta-moadgil/Consolidated-report-SG_Inf(2018)15E.pdf.aspx) (accessed 11. 04.2019).

14. German minister presents Abkhazia plan in Georgia. *Reuters*. Available at: <https://uk.reuters.com/article/uk-georgia-steinmeier/german-minister-presents-abkhazia-plan-in-georgia-idUKL1778288820080717> (accessed 17. 08.2019).

15. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. U.S. Congress. H.R.5515. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text> (accessed 13.08.2018).

16. NATO says no third country can veto membership. *Reuters*. Available at: <https://news.yahoo.com/nato-says-no-third-country-veto-membership-122349733.html> (accessed 05. 09.2019).

17. Грузия может стать членом НАТО, не решив территориальные споры. *Независимая газета*. Available at: http://www.ng.ru/cis/2019-09-11/1_7673_nato.html (accessed 03. 10.2018).

18. President Trump congratulates PM Pashinyan. *Horizon*. Available at: <https://horizonweekly.ca/fr/president-trump-congratulates-pm-pashinyan-i-hope-our-partnership-that-started-100-years-ago-will-further-strengthen> (accessed 27.09.2018).

19. Ричард Миллз: Урегулирование карабахского конфликта потребует возвращения части «оккупированных территорий». *Versia.Am*. Available at: <http://www.versia.am/richard-millz-uregulirovanie-karabaxskogo-konfliktapotrebuets-vozvrashheniya-chasti-okkupirovannyx-territorij/> (accessed 13. 09.2019).

20. H.Res.573 – Calling on the President to work toward equitable, constructive, stable, and durable Armenian-Turkish relations based upon the two countries' common interests and the United States' significant security interests in the region. 115th Congress (2017-2018). Congress. Gov. 12.10.2017. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-resolution/573> (accessed 17. 09.2019).

21. H.Res.190 – Expressing the sense of the House of Representatives supporting visits and communication between the United States and the Republic of Artsakh at all levels of civil society and government. 116th Congress (2019-2020). Congress. Gov. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116thcongress/houserelution/190/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Azerbaijan%22%5D%7D&r=1&s=1/> (accessed 19. 09.2019).

22. СМИ: турне Меркель по Закавказью обусловлено политическими и экономическими интересами. *ТАСС*. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5491698> (accessed 23.11.2019).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гегелашвили Н.А. 2014. Трансатлантическое партнерство и государства Южного Кавказа. Россия и новые государства Евразии. *МЭМО*. № 2. С. 54–59. Available at: https://www.imemo.ru/files/File/magazines/rossia_i_novay/2014_02/Transatlant_gegel.pdf (accessed 05.07.2019).

REFERENCES

Eugene Rumer, Richard Sokolsky, Paul Stronski. U.S. Policy toward Central Asia. Available at: <https://carnegieendowment.org/2016/03/18/ru-pub-63019> (accessed 17.09. 2018).

Gegelashvili N.A. 2014. Russia and New States of Eurasia Quarterly. MEMO. No.2. Available at:

https://www.imemo.ru/files/File/magazines/rossia_i_novay/2014_02/Transatlant_gegel.pdf (accessed 05.07.2019).

The New Geopolitics of the South Caucasus: Prospects for Regional Cooperation and Conflict Resolution. 2017. Edited by Shireen T. Hunter. London-New York-London. Lexington books, 305 p.

Информация об авторе/ About the Author

ГЕГЕЛАШВИЛИ Нана Александровна, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела внешнеполитических исследований ИСКРАН, руководитель Центра Региональных проблем Института США и Канады РАН.

Российская Федерация, Москва 121069, Хлебный пер. 2/3.

Nana A. GEGELASHVILI, Cand. Sci. (Politics), Leading Researcher, Head of the Center of Regional Problems, Institute for the U.S. and Canadian Problems (ISK-RAN).

Khlebny per., 2/3, Moscow 121069, Russian Federation.