

ПРОДВИЖЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ
ЦЕННОСТЕЙ В РАСШИРЯЮЩЕЙСЯ ЕВРОПЕ:
ИЗМЕНЯЮЩАЯСЯ РОЛЬ БАЛТИЙСКИХ
ГОСУДАРСТВ ОТ ИМПОРТЕРОВ К ЭКСПОРТЕРАМ

ПРОДВИЖЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ
ЦЕННОСТЕЙ В РАСШИРЯЮЩЕЙСЯ ЕВРОПЕ:
ИЗМЕНЯЮЩАЯСЯ РОЛЬ БАЛТИЙСКИХ
ГОСУДАРСТВ ОТ ИМПОРТЕРОВ К ЭКСПОРТЕРАМ

Сборник докладов международной конференции
Европейский Колледж, Тартуский Университет

Редакторы Андрес Касекамп и Хейко Пяэбо

Тарту, 5 и 6 мая 2006

получило поддержку ЕС

Издание сборника выполнены при финансовой поддержке Европейского Союза (грант программы Ерасмус – Жан Монне 2005-1919/001-001), Института внешней политики Эстонии, Британского Совета, Фонда Открытого Общества Эстонии, Министерства внешних дел Эстонии, посольства Польши в Эстонии, Совета Министерств Северных Стран и Тартуского университета.

Перевод с английского Анна Голубева, Марина Гришакова, Вячеслав Коновалов, Ольга Мусаева, Нина Рауд, Сергей Спасский

Корректурa Кармо Тюзр

Авторские права: Коллектив авторов, 2006

Авторские права: Европейский Колледж Тартуского
Университета, 2006

ISBN-13: 978-9949-11-401-6

ISBN-10: 9949-11-401-2

Tartu University Press

www.tyk.ee

Order No. 369

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
Герт-Рюдигер Вегмарсхаус	
БЛАГОДАРНОСТИ	10
ЧАСТЬ 1: Политика обусловленности в ЕС как инструмент демократизации	11
<i>Сьюзан Стюарт</i> Поддержка ЕС гражданского общества в балтийских государствах	13
<i>Кириаки Топиди</i> Защита меньшинств и членство в ЕС стран Балтии: мифы и реальность	31
<i>Питер Ван Элзубег</i> Продвижение демократии в соседних с ЕС странах: уроки стратегии предварительных условий членства	45
ЧАСТЬ 2: Внутренние вызовы демократизации в странах Балтии	61
<i>Кристи Райк</i> От обусловленности к конвергенции? – Расширение ЕС как инструмент продвижения демократии	63
<i>Тимофей Агарин</i> Русскоязычные Сообщества и Демократическая Консолидация в постсоветских странах Балтии Обществах	78
<i>Дженнифер Скулте-Уэйсс</i> Вернувшаяся диаспора и политическое лидерство в случае посткоммунистической Латвии и Литвы	91

ЧАСТЬ 3: Применимость опыта демократизации103

Расма Карклинс

Рекомендации по борьбе с коррупцией для посткоммунистического региона: одна формула для всех? 105

Дэвид Голбрет и Джереми У. Ламоро

Бастион, маяк или мост? Роль стран Балтии в отношениях ЕС с «восточными соседями» 112

Катрин Ныман-Меткалф

Общие ценности как основа интеграции: есть ли предел расширению Европы? Страны Балтии как мост между Европой и остальным миром 128

Эдунас Рачиус

Экспортеры балтийской демократии в Среднюю Азию? Взгляд из Литвы..... 142

ЧАСТЬ 4: Ожидания и потребности демократизации у восточных соседей ЕС..... 153

Гия Нодия

Что могут (надеются) получить демократизирующиеся страны из-за границы? 155

Юрий Готисян

Республика Молдова на пути в Европу 171

Сергій Курбатов

Интегрированная нация как социальная ценность: попытка применения эстонского опыта к украинской действительности..... 186

Александр Курочкин

Роль сетей местного самоуправления в процессе демократизации стран Балтийского региона 197

Аляксандр Лагвінец

Социализация как механизм европеанизации и экспорта демократических ценностей в Белоруссию..... 207

Предисловие

Эта публикация представляет собой результаты международной конференции «*Продвижение демократических ценностей в расширяющейся Европе: изменяющаяся роль Балтийских государств от импортеров к экспортерам*», организованной Европейском Колледжем Тартуского Университета и проходившей 5 и 6 мая 2006 в Тарту, Эстония.

Проблема, которую затрагивает наша конференция, является и политически бросающейся в глаза, и интеллектуально полезной: поощрение демократических ценностей в расширяющейся Европе. Конференция соединила между собой международную и междисциплинарную знания так же, как опыт высших уровней европейской политики и гражданского общества.

Цель конференции состояла в том, чтобы облегчить процесс изучения демократизации в постсоветских обществах, используя опыт, полученный Балтийскими государствами в течение прошедших 15 лет государственной независимости. Наша конференция открыла новые пути к более глубокому пониманию преобразования стран СНГ на их дороге к демократии и правовым нормам

В начале 1990-ых Эстония, Латвия, и Литва были среди стран, выбирающих вход в сообщество демократических западных государств. Чтобы встретить этот вызов, они должны были импортировать ценности и установленные меры, необходимые при создании демократии для работы и процветания балтийских народов. Успешно импортировав и демократические ценности, и парламентские установки, Балтийские государства находятся теперь в действительно уникальном положении постройки мостов к соседним восточноевропейским нациям, таким, как Россия, Украина, Молдова и Грузия, находящихся в менее благоприятных условиях, но борющихся за внедрение ценностей и институтов, обязательных для демократии.

Конференция началась с двух программных речей, произнесенных Георгием Шёпфлином, Членом Европейского парламента

(Венгрия), и Джимом Клузом, представителем Генерального Секретариата Совета Европейского союза (Люксембург). Георгий Шёпфлин и Джим Клуз представляют два существенных уровня европейской политики: законодательный – Европейский парламент, и исполнительный – Совет Европейского союза, его Генерального Секретариата. Георгий Шёпфлин и Джим Клуз – политические фигуры с большим опытом, которые также признаны в международной ученой среде. Оба следуют в своих политических действиях действительно европейскому духу, обладая глубокой европейской эрудицией.

Чтобы четко структурировать вопросы исследования, конференция была организована в четырех группах под председательством Расмы Карклинса, профессора политических наук в Университете Иллинойса, Чикаго; Кристи Райк, исследователя в финском Институте Международных отношений, Хельсинки; Гэя Нодия, Директора Кавказского Института Мира, Демократии и Развития и Профессора в Университет Тбилиси имени Ильи Чавчавадзе, Грузия; и Андреса Казекампа, Директор Эстонского Института Внешней политики и профессора политических наук в Университете Тарту

Группа I «Политика обусловленности в ЕС как инструмент демократизации» имела дело с политической помощью для Балтийских государств, полученной от демократических наций Западной Европы и Северной Америки после восстановления их независимости в 1991 г. Группа II «Внутренние вызовы демократизации в странах Балтии» обратилась к внутренним процессам построения демократии в пределах Балтийских наций. Группа III «Применимость опыта демократизации» обсуждала роль Балтийских государств, которую они в состоянии играть сегодня в поддержке и помощи демократизации в соседних постсоветских странах. В Группе IV «Ожидания и потребности демократизации у восточных соседей ЕС» ученые России, Украины, Белоруссии, Молдовы и Грузии представили свои взгляды относительно политических и социальных событий, продолжающихся в этих постсоветских республиках. Они обратились к достижениям и проблемам на пути к установлению правовых

норм и к созданию функционирующей либеральной демократии в их родных странах.

Поскольку конференция сосредоточилась на процессах демократизации, эта обеспечила передачу ценного опыта Балтийских государств таким странам, как Россия, Украина, Белоруссия, Молдова или Грузия, чтобы продвинуть демократию и приблизить к более близкому сотрудничеству с Европейским Союзом. Конференция помогла установить академическую структуру, соединяющую ученых и экспертов и от старых и новых государств – членов ЕС, и от восточноевропейских наций

Доклады конференции изданы в двух отдельных публикациях, одна на английском языке, другая на русском. Публикация на обоих языках не только облегчит наведение мостов между различными научными сообществами на Востоке и Западе, но также позволит распространить идеи и понятия, развиваемые на нашей конференции, среди более широкой русскоговорящей аудитории в постсоветских странах. Евроколледж выражает благодарность всем участникам конференции за их интерес и их активное участие в этом международном академическом мероприятии. Нам видится наша конференция как важное событие в академических и политических дебатах по процессам строительства демократии в расширяющейся Европе.

Герт-Рюдигер Вегмарсхаус

Директор Европейского Колледжа Тартуского Университета

Благодарности

Проведение этой конференции было бы невозможно без щедрой финансовой поддержки Европейского Союза. Мы также благодарны за дополнительную финансовую поддержку конференции, полученную от других партнеров: академических организаций, государственных и межправительственных институций, дипломатических представительств (Института внешней политики Эстонии, Британского Совета, Фонда Открытого Общества Эстонии, Министерства внешних дел Эстонии, посольства Польши в Эстонии, Совета Министерств Северных Стран и Тартуского университета).

ЧАСТЬ 1:

**ПОЛИТИКА ОБУСЛОВЛЕННОСТИ В ЕС
КАК ИНСТРУМЕНТ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ**

Поддержка ЕС гражданского общества в балтийских государствах

СЬЮЗАН СТУАРТ

Отделение социальных наук
Маннгеймский университет

Данная статья дает оценку деятельности ЕС, повлиявшей на развитие гражданского общества в государствах Эстонии, Латвии и Литвы с начала 1990-х гг. до настоящего времени, особенно в период 1998–2004 гг. С целью оценки этой деятельности мы исследуем две проблемы: структурные изменения в гражданском обществе, вызванные *в том числе* деятельностью ЕС, и перенос ценностей и норм, пропагандируемых ЕС, а также их инкорпорация в балтийский контекст. Мы понимаем гражданское общество как «промежуточную сферу между частной жизнью индивида, семьи, предприятия и т.д. и областью политической, где первичные коллективные акторы организуют и артикулируют общественные интересы» (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 16). Организации гражданского общества – это те, которые могут быть приписаны к этой сфере. Совокупность этих, неправительственных организаций (НПО) будет основным фокусом нашего внимания. Они должны быть 1) организованными (иметь институциональную реальность), 2) частными (институционально отделенными от правительства), 3) некоммерческими, 4) самоуправляющимися, 5) добровольными (использующими добровольный труд и без автоматического членства) (Salamon/Anheier et al. 1999: 467–468).

Phare и другие формы привлечения ЕС

Phare — это инструмент подготовки к вступлению в ЕС, созданный в 1989 г., чтобы помочь Польше и Венгрии преобразовать их экономику. С тех пор он значительно расширился и включает 10 стран: 8 новых государств-членов ЕС в центральной и восточной Европе плюс Болгарию и Румынию, которые пока находятся в статусе кандидатов, но выдвинуты для вступления в ЕС в 2007 г.¹ Вступление в ЕС как основной фокус деятельности Phare был определен в 1998 г., после того, как Люксембургский Совет начал современный процесс расширения (см. www.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm).

Приоритеты Phare делятся на две части: 1) создание институций; 2) поддержка инвестиций в регулируемую инфраструктуру (чтобы обеспечить согласование с нормативно-правовыми наработками, *acquis*) и в экономическую и социальную связность (*economic and social cohesion, ESC*) (Marsh 2003: 4–5). Проекты, относящиеся к развитию гражданского общества, могут находиться в обеих частях. Вдобавок через компонент экономической и социальной связности ЕС демонстрирует (по крайней мере риторически) свою приверженность к включению акторов гражданского общества в планирование и реализацию, поскольку со ссылкой на ESC говорится: «соответствующие неправительственные акторы с опытом в сфере экономического и социального развития тоже должны быть вовлечены в этот процесс» (www.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/struct_funds.htm).

Финансирование Phare в сфере гражданского общества можно найти в программе демократии (Phare Democracy Program), программе LIEN (прежде всего для неправительственных организаций в социальном секторе, занимающихся группами, находящимися в неблагоприятном положении, — *disadvantaged groups*) и Программе Партнерства (Partnership Program), сфокусированной на местном экономическом развитии (см. Raik 2003: 206). Программа LIEN означает «связь внутриевропейских НПО»

¹ До 2000 г. некоторые северобалканские страны (Албания, Босния-Герцеговина и Македония) тоже получали поддержку от Phare, но с 2001 г. эта поддержка была заменена Программой CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans).

(Link Inter-European NGOs) и была основана для финансирования проектов, которые развивают связи между НПО центральной и восточной Европы и НПО стран-членов ЕС. В 1999 г. LIEN и Программа Партнерства были объединены в новую программу под названием ACCESS, которая отражала растущий акцент на подготовке стран-кандидатов к вступлению в ЕС. Таким образом, программа ACCESS была приспособлена к поддержке тех типов гражданской активности, которые должны способствовать реализации законодательства ЕС (как, например, защита потребителя и среды) и поддерживать маргинализованные социальные группы (см. также Raik 2003: 206). Согласно Райк, программы Phare таким образом фокусировались и на развитии институтов гражданского общества, и на улучшении качества демократической среды, в которой они функционируют. Тем не менее, другие аналитики считают, что вовлечение Phare в сферу гражданского общества было слишком узко сфокусировано на переносе прав и норм (*acquis*) и его реализации, а не на более широких целях развития гражданского общества и связанных с ним проблем управления (Multi-Country Thematic Report 2001).

Привлечение Phare к укреплению гражданского общества в странах-кандидатах было удивительно низким, учитывая большое значение участия гражданского общества в самом ЕС. Низкая степень привлечения отчасти объясняется таким пониманием, которое лежит в основе комментария, сделанного Джоном О'Рурке, советником и координатором Phare и ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) при делегации Европейской Комиссии в Варшаве: «Построение гражданского общества не входит в обязанности ЕС» (Krzeczunowicz 2004: титульный лист). На начальных этапах Phare мало значения придавалось воздействию на гражданское общество, и такое относительное пренебрежение вызвало рекомендацию уделять больше внимания развитию гражданского общества (Multi-Country Thematic Report 2001). Программа ACCESS отчасти компенсировала этот недостаток. Тем не менее, фокус гражданского общества остается в Phare рассеянным по различным сферам, не будучи отчетливо направлен в поддержку странам-кандидатам или новым членам ЕС.

Влияние ЕС на развитие гражданского общества

Одна из сфер, в которых ЕС сделал свой вклад в преобразование гражданского общества, — это создание особого баланса между организациями по обеспечению услуг и организациями по защите. Как показывают такие программы, как LIEN, ЕС склонен придавать большое значение обеспечению услуг. Это, видимо, и неудивительно, так как многие старые государства ЕС имеют такую модель гражданского общества, в которой услуги часто обеспечиваются разнообразными организациями гражданского общества в сотрудничестве с государственными институтами. Хотя такое сотрудничество существует и в странах Балтии, структура гражданского общества здесь иная, благодаря советской традиции вездесущего государства. Более того, многие лидеры гражданского общества, желающие сотрудничать с государственными институтами, были поглощены политическим обществом вскоре после восстановления независимости, оставив в сфере гражданского общества тех, чье отношение к государственному сектору было антагонистичным. Поэтому неудивительно, что с начала 1990-х гг. стали возникать многочисленные «сторожевые НПО», которые видят в качестве своей первой задачи независимый мониторинг правительства. Дискуссия, начатая польским профессором Виктором Осятыньски в рамках института Открытого Общества, финансируемого Джоржем Соросом, привела к лоббированию в Брюсселе, результатом которого было включение в бюджет ЕС 2004 г. пилот-программы с годовым обеспечением 3 миллиона евро для поддержки работы сторожевых НПО (Krzeczunowicz 2004: 7). Прежде ЕС не спешил поддерживать этого типа НПО, обычно финансируемые другими западными донорами. Согласно Кжечуновичу, поддержка такой мониторинговой функции НПО была ограниченной, так как «борьба с коррупцией, мониторинг гражданских свобод, обеспечение свободы медиа и т.д. в национальном масштабе не входит в полномочия ЕС. Во-первых, предполагается, что государство-член полностью демократично. Во-вторых, некоторые проблемы должны решаться национальными властями» (2004: 7). Однако Кжечунович утверждает, что значимость работы сторожевых организаций возрастет с расширением, так как новые

законы и источники финансирования откроют новые возможности коррупции и неисполнения» (2004: 8).

Сторожевые организации рассматриваются некоторыми наблюдателями и внутри, и вне государств-новых членов ЕС как проблематичные, так как они воплощают антагонизм отношений гражданского общества и государства, преобладавший в позднюю советскую эпоху. Такие наблюдатели считают, что необходима более сложная модель, где акторы гражданского общества в определенной мере сотрудничали бы с правительством, например, в сфере обеспечения услуг или как партнеры в планировании и осуществлении политических стратегий. На самом деле, это происходит на практике, где многие НПО, обеспечивающие услуги, были основаны, чтобы взять на себя функции, которые государство было неспособно или не желало (по крайней мере временно) выполнять. Например, в обзоре латвийского министерства социального обеспечения в качестве основной деятельности НПО называется социальная помощь, особенно инвалидам, детям, больным (Baltic Data House 1998: 12, 14). Эстонская концепция развития гражданского общества (ЕКАК), которая подчеркивает сотрудничество между гражданским обществом и эстонским парламентом, тоже свидетельствует о такой точке зрения на организации гражданского общества.

Кроме баланса между организациями по защите и по обеспечению услуг, ЕС повлиял на сферу гражданского общества через выделение особых тематических фокусов. Так, сфера прав человека и меньшинств была исключением даже при относительном отсутствии поддержки ЕС сторожевым организациям. В балтийских государствах (особенно Эстонии и Латвии) эта деятельность часто принимала форму заботы об интеграции русскоговорящих в соответствующие общества (Pabriks 2003; Semjonov 2003). Хотя финансирование проектов прав человека и меньшинств многими приветствовалась, оно может рассматриваться как симптом более широкой проблемы с поддержкой ЕС: тенденции фокусироваться на особых тематических пунктах, которые могут отражать, а могут и не отражать нужды конкретных обществ, о которых идет речь. Недавно внутри этого общего фокуса на правах человека, в риторике и практике финанси-

вания ЕС появился еще более специфический акцент на проблемах цыган (Phare Programming Guide 2001: 10).

Таким образом, некоторые типы НПО поддерживались больше, чем другие, и приоритеты финансирования устанавливались в первую очередь на основе документов ЕС, таких как Копенгагенские критерии или некоторые отделы права (*acquis*), а не на основе ситуаций в странах-кандидатах. Иногда это означало, что организации примыкали к сильной стороне или постоянно меняли свой фокус с целью получить международное финансирование. Это, в свою очередь, сделало их работу излишне ориентированной на проект, и ресурсы тратились на соискание грантов и достижение необходимого уровня компетенции, а не на подведение прочной институциональной базы.² В отличие от некоторых других международных доноров, ЕС обычно не предлагает основного финансирования на национальном или субнациональном уровне, чтобы поддерживать организации на плаву между проектами и дать им сосредоточиться на таких аспектах, как установление институциональной идентичности и ее проекция как на более широкое общество, так и на потенциальных партнеров в государственном и частном секторе. Эта практика удерживает НПО в подчинении ЕС, усиливая связь ЕС и гражданского общества, но иерархическим образом. Со временем, по мере того, как НПО повысят свою компетентность и влияние в своих национальных политических и общественных сферах, возможно, возникнут более партнерски-ориентированные отношения, но в обозримом будущем ЕС будет по-прежнему держать финансовые нити в своих руках.

В связи с тематическим фокусом все большее внимание уделялось коммунитарному праву (*acquis communautaire*), которое по понятным причинам приобретало особую значимость по ходу процесса принятия в ЕС. Однако желательность особого выделения сферы гражданского общества была поставлена под сомнение оценкой программы Phare. В рапорте рекомендовалось «уделять проблемам управления, администрации, права и ассо-

² Это явление не ограничено ЕС или балтийскими государствами. Примеры американского контекста финансирования в центральной и восточной Европе см. в: Mendelson/Glenn 2002.

циаций гражданского общества столько же внимания, сколько *acquis*» (From Pre-Accession to Accession 2004: 22). Тогда как упоминание вопросов участия и их связи с демократизацией имело этикетное значение, зонтичные проекты Phare, такие как «Развитие и укрепление гражданского общества» в Латвии, показывают, что основным приоритетом является полный перенос *acquis*, в данном случае в области защиты среды и социоэкономического развития (Standard Summary Project Fiche 2002). Более того, акцент делается на обеспечении услуг, особенно относящихся к «социальной реинтеграции» или «поддержке маргинализированных групп». Есть один раздел, посвященный «созданию функциональной и административной способности НПО», но он явно подчинен проблемам, связанным с *acquis*. Тем не менее, проекты, финансируемые под этой рубрикой, в определенной степени направлены на большее вовлечение НПО в некоторые аспекты социального и экономического развития и, таким образом, в политический процесс (см., например, Baltic Environmental Forum).

ЕС влияет на развитие гражданского общества также через защиту различных типов финансирования и способов направления целевых денег. На самом деле, финансирование ЕС (и до определенной степени другое внешнее финансирование), как утверждается, препятствовало развитию возможностей внутреннего долгосрочного финансирования, ориентируя определенные НПО на приоритеты ЕС. Это теперь признается некоторыми международными донорами, особенно теми, которые уходят из государств-новых членов ЕС (но в меньшей степени ЕС, который остается активным в регионе)³, и в настоящее время делаются попытки довести до сознания активистов НПО в соответствующих странах необходимость разнообразить источники финансирования и создать среду, более восприимчивую к государственному и частному финансированию деятельности гражданского общества. Эта проблема значима для балтийских стран и других стран-новичков ЕС, но она принимает крайние формы в странах, находящихся на востоке от ЕС, так как там иностранное финансирование гражданского общества было довольно значи-

³ См. примеры таких попыток в: “Summary of BAPP-Latvia 2005–2007 Strategy” and “Summary of BAPP-Lithuania 2005–2007 Strategy”.

тельным по сравнению с другими источниками финансирования, и потенциал внутреннего финансирования — государственного, частного или благотворительности — меньшим, чем в странах Балтии и центральной и восточной Европе (см. NGO Sustainability Index). Поскольку ЕС не принадлежит к группе доноров, пропагандирующих разнообразие источников финансирования, но скорее предполагает, что связанные с ЕС НПО будут продолжать получать финансирование ЕС (например, через структурные фонды) или будут финансироваться местными или национальными правительствами, может показаться, что ЕС мало сделал для финансового укрепления сферы гражданского общества в смысле избежания зависимости от одного источника финансирования.

В своих программах гражданского общества ЕС часто выделял суммы непосредственно НПО, вместо того, чтобы канализировать их через национальные и региональные власти, — в отличие от практики ЕС в других областях. Юнгс (2001) даже утверждает, что «ЕС развил особый «низовой» подход к развитию демократии, в корне отличный от американского, — в последнем случае помощь идет сверху вниз и сосредоточена на формальных элементах демократии» (цит. в Raik 2003: 207). Этот подход имеет различное влияние на развитие гражданского общества в странах-кандидатах. Он непосредственно увеличил потенциал и ресурсы многих НПО, позволив им взять на себя ответственность за администрирование программ ЕС и участвовать в решениях по размещению грантов. Это стимулировало интенсивный процесс обучения среди представителей данных НПО и помогло подготовить их к взаимодействию с ЕС в области использования ресурсов из структурных фондов ЕС. Этот тип подготовки стал основной целью ЕС в странах-кандидатах и пропагандируется также региональными активистами НПО (Krzeczunowicz 2004). Однако, эта практика ставит в привилегированное положение немногие, большие и хорошо связанные НПО в каждой стране, увеличивая их потенциал и ресурсы, но в меньшей мере касается большого количества маленьких, географически разобщенных НПО. Это создает или укрепляет существующие иерархии, но затрудняет доступ к потенциальным источникам финанси-

вания и приобретению опыта работы с иностранными донорами для маленьких и более отдаленных НПО. Эта тенденция усугубляется чрезвычайным бюрократизмом процедур соискательства в ЕС, хотя делались попытки упростить их для маленьких организаций (Raik 2003: 213–14).

Усилия ЕС по переносу ценностей и норм в сфере гражданского общества

Как говорилось выше, усилия ЕС в контексте программы Phare относились скорее к сравнительно узкой области переноса права *acquis*, нежели к более широкой сфере улучшения управления. Расширение, как утверждается, — прежде всего проблема переноса ценностей, как свидетельствует постановление о целях уполномоченного по расширению Олли Рена: «Расширение — это проблема увеличения зоны европейских ценностей, наиболее фундаментальные из которых это свобода и солидарность, толерантность и права человека, демократия и власть закона» (Rehn 2005). Поскольку расширение имеет такой всеохватывающий характер, особенно важно исследовать неформальные и непредвиденные аспекты вовлечения ЕС, поскольку перенос ценностей и норм часто осуществляется через эти менее формальные механизмы.

Пропагандируя или требуя повышенного участия гражданского общества в процессах принятия политических решений, ЕС увеличил легитимность НПО и в их собственных глазах, и в глазах правительственных чиновников. Согласно Райк, программа Phare способствовала развитию тесных неформальных контактов между странами-кандидатами (теперь большинство из них члены ЕС) и членами ЕС. Она вводит понятие «непрямое уполномочение» для обозначения этого типа переноса ценностей, утверждая, что ЕС «поддерживает гражданское общество в странах-кандидатах непрямо, легитимизируя требования гражданских организаций и предлагая им новые возможности быть услышанными в обществе» (Raik 2003: 209). Этот процесс медленный, так как у НПО должно быть время для приобретения необходимой компетенции и потенциала участвовать в планиро-

вании и реализации политических стратегий, и отношение чиновников к вовлечению гражданского общества в политические процессы меняется лишь постепенно, так как оно запрограммировано практикой советской эпохи. Тем не менее, включающая модель, обеспечиваемая ЕС (пусть вначале и риторически), повышает статус гражданского общества в странах-кандидатах и членах и позволяет соответственным акторам искать способы адаптации практики ЕС в отечественных условиях.

Развитие и прохождение ЕКАК могут рассматриваться как пример такой адаптации. Тогда как сходные документы существуют и в некоторых других странах, эстонский уникален в том смысле, что инициатива его составления исходит от представителей НПО (Lagerspetz 2004: 90). Тем не менее, среди этих представителей не было и нет консенсуса в вопросе о модели отношения, которое должно поддерживаться между гражданским обществом и государством. Процесс выработки ЕКАК позволил кристаллизироваться и открыто конкурировать трем дискурсам, индентифицированным Лагершпецем и его соавторами (см. ниже). Лагершпец считает, что хотя дискурс «общества партисипации», где НПО представляют плюрализм мнений, преобладающий в обществе, в противовес государственному сектору, оказался наиболее влиятельным среди представителей НПО к концу дебатов по поводу ЕКАК, окончательный документ не полностью отражает это развитие, так как участвовавшие в дебате парламентарии слабо поддержали этот дискурс. Райк, приветствуя прохождение ЕКАК, осторожно относится к подходу, который потенциально «таит в себе угрозу для независимости и критической функции гражданского общества» (2003: 216). В ее глазах, прохождение ЕКАК показывает влиятельность такой модели гражданского общества, которая подчеркивает его партнерскую роль в отношениях с государственным сектором и фокусируется на организациях гражданского общества, которые скорее сотрудничают с государством и освобождают его от некоторых задач по обеспечению услуг, чем выполняют сторожевую функцию мониторинга поведения правительства. Вдобавок эта модель склонна подчинять НПО государству, представляя им исполнительную, а не партнерскую роль, в которой

они могли бы концептуально содействовать построению общества. В той степени, в которой он подчеркивает обеспечение услуг и кооперацию, ЕКАК совпадает, по-видимому, с преобладающей тенденцией ЕС, которая обсуждалась в предыдущем разделе.

Согласно Райк, ЕС имплицитно содействовал распространению этой концепции гражданского общества, так как «некоторые программы поддержки (LIEN и в некоторой степени ACCESS) позиционировали НПО в роли заместителя государства в поддержке добровольной службы, направленной на смягчение социальных проблем» (2003: 219). Хотя ЕС не насаждал последовательно одну конкретную модель гражданского общества в странах центральной и восточной Европы, он «повлиял на внутреннее развитие в основном косвенно, формируя идеи и представления о гражданском обществе и регулируя гражданскую активность и особенно отношение общества к государству» (Raik 2003: 225). Таким образом, влияние ЕС было гораздо значительнее той довольно скромной финансовой поддержки, которая прямо предназначалась для укрепления гражданского общества. В этой широкой, менее формальной перспективе ЕС, с одной стороны, поддерживал модернизацию статуса гражданских организаций в целом и, с другой, способствовал акцентированию обеспечения услуг в сфере гражданского общества.

В этой общей парадигме, отводящей более значимую роль гражданскому обществу в процессах политики, конкурирующие модели гражданского общества присутствовали не только в государствах-старых членах ЕС, но и у всех новичков. Хотя «важно видеть, как политика ЕС взаимодействует с внутренними условиями и выборами и как нормы ЕС осваиваются в отечественном контексте» (Raik 2003: 200), на практике это непросто, так как каждая индивидуальная страна представляет собой особую платформу для взаимодействия внутренних и международных дискурсов. В случае Эстонии три вышеназванных дискурса о роли сектора НПО фокусируются на 1) потенциальном экономическом вкладе НПО как поставщиках услуг; 2) мобилизующей роли НПО в поддержке создания государства и нации; 3) НПО

как элементе плюралистической демократии (Lagerspetz 2004). Если принять вывод Райк, что ЕС непрямо поддерживал то один, то другой дискурс своими действиями в процессе вступления, можно видеть, что путь к образованию стабильного гражданского общества с относительно отчетливым отошением государственного и частного сектора нелинеен — он скорее характеризуется наличием ряда конкурирующих моделей, которые взаимодействуют в ходе борьбы за первенство.

Необходимость принимать во внимание внутренние условия согласуется с комментарием Лагершпеца и др., которые отрицают возможность для эстонского гражданского общества совершить прыжок в постмодернистскую эпоху — по той причине, что демократические институты недостаточно прочно укоренены в Эстонии, так же, как и в других посткоммунистических государствах, чтобы сделать постмодернистский тип влияния на принятие политических решений возможным (Lagerspetz et al. 2004: 42–45). Так, «с точки зрения демократического участия, задача эстонского (а также центрально- и восточноевропейского в целом) гражданского общества — не влиять на существующие каналы участия «извне», но в первую очередь *создавать такие каналы*» (Lagerspetz et al. 2004: 44, курсив в оригинале). Возникает вопрос о том, какие функции гражданское общество должно выполнять по отношению к соответствующему государству и более широкому обществу. Замечания Лагершпеца подразумевают, что прямой перенос моделей, которые возникли в государствах — старых членах ЕС, в государства-кандидаты или новые члены, невозможен. Скорее они должны быть адаптированы в процессе взаимного обучения, который включает участников на разных уровнях.

Эти уровни (включая, с одной стороны, старых членов, новых членов и институты ЕС, а с другой официальные/неофициальные, элитарные/низшие уровни во всех этих случаях) не всегда находятся на той же стадии развития демократических институций и позиций. Райк утверждает, что введение демократических норм и ценностей в сектор НПО в Эстонии необязательно, поскольку здесь активисты НПО уже поддерживают демократические ценности. Скорее нужны новые идеи о том, как лучше

реализовать демократические нормы на практике в эстонской ситуации. Тем не менее, элитарные концепции демократии в государствах-новых членах не всегда включают вовлечение гражданского общества в политический процесс, хотя толерантность к такому вовлечению и возросла в странах Балтии за последние годы (см. NGO Sustainability Index). Принимая во внимание сложное отношение к роли и функциям гражданского общества и на уровне общества государств-членов, и на уровне ЕС, кажется логичным, что ЕС не был способен внести ясность в национальный дискурс по этим вопросам. Скорее он представил концепцию гражданского общества, которая, хотя и обладает некоторыми общими признаками, сама находится в текучем состоянии и способна по-разному взаимодействовать с различными национальными контекстами.

Проблема ценностей включает не только вопрос об отношении между гражданским обществом и другими секторами, но и внутреннюю эволюцию гражданского общества. Например, сосредоточенность ЕС на отдельных больших НПО повлияло на перенос норм в области демократии. Она сигнализирует, что меньшие организации, которые ближе к своей социальной базе, меньше заслуживают финансирования, чем все более бюрократизирующиеся большие организации, больше соответствующие требованиям ЕС и меньше – местным клиентурам (ср. Krzeczunowicz 2004: 6–7). Эти большие организации обычно находятся в столицах, что увеличивает здесь концентрацию ресурсов и компетенции в противовес другим регионам страны. Правда, ЕС (а также другие иностранные доноры) пытались противостоять этим тенденциям: «Поддержка ЕС гражданскому обществу в странах центральной и восточной Европы строилась так, чтобы избежать сосредоточенности на небольшом количестве сильных организаций... Часть поддержки специально была направлена на маленькие проекты, и целью было ее распределение между различными регионами и различными типами организаций» (Raik 2003: 213–14). Тем не менее, есть разница между распределением грантовых сумм и определением административной роли организаций. Хотя грантовое обеспечение важно, оно обычно не связано с проблемами создания потенциала и институциональ-

ного укрепления, которые позволяют сфере НПО стать более стабильной и прочной» (см. например, McMahon 2002; Richter 2002).

Подтверждение тенденции «чем больше, тем лучше» в области Phare дает Андерс Энгстрём из Союза Балтийских городов, который цитирует чиновников министерства внутренних дел Эстонии. Согласно Энгстрёму, делегация Phare советовала эстонским гражданским служащим предпочесть большие проекты в 2 миллиона евро и больше (Engström 2000). Это, несомненно, затруднит вовлечение мелких НПО во многие стадии проекта. Хотя эвалюация деятельности ЕС в других контекстах признала, что маленькие проекты часто успешны по своему вкладу и прочности, они, тем не менее, характеризуются как такие, которыми «хлопотно управлять» (Towards a new Tacis concept, Part II). Фокус на больших проектах ограничивает число акторов гражданского общества, с которыми ЕС может продуктивно взаимодействовать и указывает на подход, который предпочитает степень взаимодействия широте организационного вовлечения.

Заключение

Хотя почти два года прошло с тех пор, как балтийские государства присоединились к ЕС, изменения в области гражданского общества в ответ на вступление происходят постепенно. Программы Phare только сейчас завершаются, другие международные доноры уходят из стран Балтии медленно. Тем не менее, в НПО происходят внутренние сдвиги: многие из них обнаружили, что они или вынуждены все больше работать с бюрократией ЕС, или/ и искать новые внутренние источники финансирования. Таким образом, есть некоторые знаки того, как ландшафт НПО может выглядеть в будущем.

Вполне вероятно, что прямая связь ЕС – гражданское общество будет ограничена в основном некоторыми мощными НПО, которые соответствуют приоритетам, установленным структурными фондами ЕС. Большинство местных и национальных НПО будут более тесно связаны с внутренними сетями, будь они правительственными, корпоративными или общественными по

своей природе. Иерархия, созданная ЕС, также будет иметь последствия для внутреннего функционирования гражданского общества, так как некоторые привилегированные НПО непропорционально много приобрели от вступления в ЕС. В целом, тем не менее, статус НПО как потенциальных партнеров в политических процессах повысился, благодаря вовлечению ЕС, хотя конкретное их развитие в каждой стране зависело от типа и качества взаимодействия между европейским и национальным дискурсом. Поддержка этого улучшенного статуса НПО будет, вероятно, больше зависеть от национального развития, чем от ЕС, поскольку балтийские государства теперь полноценные члены ЕС и не находятся больше под особым наблюдением. Тем не менее, благодаря ряду параллельных развитий и внутри, и вне непосредственного контекста ЕС, НПО и гражданское общество в целом становится более сильным и активным, и местные, а также в определенной степени национальные правительства начали осознавать пользу сотрудничества с НПО и отчетливее концептуализировать их роль в демократическом процессе. Эти развития наиболее далеко продвинулись в Эстонии, но они происходят также и Латвии и Литве. Так что даже если фокус интересов ЕС совсем сдвинется в сторону формализованной поддержки небольшому количеству НПО через структурные фонды, вполне возможно, что инкорпорация акторов гражданского общества в политический процесс, в которую ЕС внес существенный вклад за последнее десятилетие, будет все больше укрепляться в различных балтийских общественных и политических контекстах.

Библиография

- Baltic Data House. Conditions of Enhancement of Civic Participation. Riga 1998, <http://www.policy.lv/index.php?id=102360&lang=en>.
- Baltic Environmental Forum. "Project: Involvement of non-governmental organisations (NGOs) in water management policy", http://river.bef.lv/data/file/about_the_project.pdf
- Croissant, Aurel, Hans-Joachim Lauth and Wolfgang Merkel (2000). "Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich", in Wolfgang Merkel (ed.), *Systemwechsel 5: Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen: Leske + Budrich, 9–49.

- Diamond, Larry (1994). "Rethinking Civil Society. Towards Democratic Consolidation", *Journal of Democracy* 5/3, 3-17.
- Engström, Anders (2000). "Statement by Mr Anders Engström at the CBSS meeting", Brussels, 8 February, www.ubc.net/today/08th0200.html.
- Estonian Civil Society Development Concept, <http://www.policy.lv/index.php?id=102546&lang=en>, accessed on 26 September 2005.
- European Commission (2001). European Governance. A White Paper. Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.
- From Pre-Accession to Accession. Phare: Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003. Consolidated Summary Report. March 2004.
- Krzeczunowicz, Pawel (2004). European Union Funding after Enlargement – Blessing or Curse for Civil Society. Paper commissioned by the Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.
- Lagerspetz, Mikko (2004). "From NGOs to Civil Society: A Learning Process", in: Mikko Lagerspetz, Aire Trummal, Rein Ruutsoo and Erle Rikmann (eds.), *Non-Profit Sector and the Consolidation of Democracy: Studies on the Development of Civil Society in Estonia*. Avatud Eesti Fond, 86-103.
- Lagerspetz, Mikko, Aire Trummal, Rein Ruutsoo and Erle Rikmann (eds.) (2004). *Non-Profit Sector and the Consolidation of Democracy: Studies on the Development of Civil Society in Estonia*. Avatud Eesti Fond.
- Lagerspetz, Mikko, Erle Rikmann and Rein Ruutsoo (2004). "The Structure and Resources of NGOs in Estonia" in: Mikko Lagerspetz, Aire Trummal, Rein Ruutsoo and Erle Rikmann (eds.), *Non-Profit Sector and the Consolidation of Democracy: Studies on the Development of Civil Society in Estonia*. Avatud Eesti Fond, 28-47.
- Lauth, Hans-Joachim and Wolfgang Merkel (1997). "Zivilgesellschaft und Transformation: Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht", in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 10/1, 12-34.
- Linz, Juan and Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Marsh, Harriet Barseghian (2003). "The Phare Programme. What is Phare and How to Work with Phare?" The European Commission's Information Centre on Enlargement, Brussels, May.
- McMahon, Patrice (2002). "International Actors and Women's NGOs in Poland and Hungary"; in: Sarah E. Mendelson/John K. Glenn, *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*. New York: Columbia University Press, 29-53.
- Mendelson, Sarah E./John K. Glenn (eds.) (2002). *The Power and Limits of NGOs*. New York: Columbia University Press.

- Merkel, Wolfgang (ed.) (2000). *Systemwechsel V: Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen: Leske + Budrich.
- Multi-Country Thematic Report on Civil Society (2001). Phare: Assessment of the European Union Phare Programmes by OMAS Consortium, 10 September. Report No. S/ZZ/CIV/01004.
- NGO Sustainability Index, http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/.
- Pabriks, Artis (2003). "Ethnic Limits of Civil Society: The Case of Latvia", in: Norbert Götz and Jörg Hackmann (eds.), *Civil Society in the Baltic Sea Region*. Aldershot: Ashgate, 133–144.
- Phare ex post evaluation of country support implemented from 1997–1998 to 2000–2001. Consolidated Summary Report. May 2003.
- Phare Programming Guide 2001. <http://phare.mfcr.cz/pdf/PHARE%20Programming%20Guide%202001.pdf>
- Raik, Kristi (2003). *Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union*. Tartu: Tartu University Press.
- Rehn, Olli (2005). "Values Define Europe, Not Borders", in: *Financial Times*, 4 January.
- Report of Working Group "Consultation and Participation of Civil Society" (Group 2a). White Paper on European Governance, Work Area no. 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules, June 2001.
- Richter, James (2002). "Evaluating Western Assistance to Russian Women's Organizations", in: Sarah E. Mendelson/John K. Glenn, *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*. New York: Columbia University Press, 54–90.
- Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier et al. (eds.) (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Semjonov, Aleksei (2003). "Ethnic Limits of Civil Society: The Case of Estonia", in: Norbert Götz and Jörg Hackmann (eds.), *Civil Society in the Baltic Sea Region*. Aldershot: Ashgate, 145–157.
- Standard Summary Project Fiche 2002, Désirée Number 2002/000-590-01-02. Title: Development and Strengthening of Civil Society (Latvia).
- Standard Summary Project Fiche, Désirée Number LE01.03.02. Title: Development of Civil Society in Latvia 2002–2003.
- Summary of BAPP-Latvia 2005–2007 Strategy, www.bapf.org/description.html.
- Summary of BAPP-Lithuania 2005–2007 Strategy, www.bapf.org/description.html.

Towards a new Tacis concept and regulation: outline of issues for web-based consultation. Consulted at http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/consultations/cswp_tacis.htm on 26 September 2005.

Youngs, Richard (2001). "European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On", in: *European Foreign Affairs Review* 6/3, 355-373.

Защита меньшинств и членство в ЕС стран Балтии: мифы и реальность

КИРИАКИ ТОПИДИ

Американский университет Афин
Королевский университет в Белфасте

Защита меньшинств в ЕС: область политики в переходном периоде

Недавнее расширение Европейского Союза показало готовность со стороны этой организации расширять сферу своих обязанностей и полномочий за счет включения области прав человека. Впервые ЕС затронул права этнических или национальных меньшинств, объявив их защиту политическим условием для принятия новых членов.

Обязательство о защите меньшинств накануне расширения в 2004 г.

Основания к решению о расширении были заложены на советах в Люксембурге и Хельсинки в 1997 и 1999 годах соответственно.¹ Целью расширения 2004 года было объявлено «объединение нашего континента».² Масштаб расширения и связанных с ним процедур, включая переговоры с 13 государствами и принимая во внимание стратегические и экономические последствия, делает его, возможно, самым серьезным вызовом, с которым когда-либо

¹ Luxembourg European Council Presidency Conclusions, 12–13 December 1997, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a008.htm. Helsinki European Council Presidency Conclusions, 10–11 December 1999, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm.

² European Commission, *Strategy Paper 2000: Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries*, 8 November 2000, Part I. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm.

сталкивался Европейский Союз со дня образования Европейского объединения угля и стали в начале 1950-ых годов.³

В 1993 году Европейский Союз на Европейском Совете в Копенгагене открыто заявил о своем намерении, как и обещалось ранее, расширяться на восток. Именно тогда впервые вопрос защиты и уважения прав меньшинств стал неотъемлемой частью условий принятия в ЕС новых членов.⁴ В этом смысле можно связать эволюцию политики ЕС в отношении прав меньшинств с процессом расширения.

В соответствии с отборочным критерием, страна-кандидат должна разделять «общие европейские ценности», такие как демократия, главенство закона, уважение прав человека и защита меньшинств. Эти требования были тесно связаны с беспокойствами относительно безопасности и были призваны минимизировать потенциальные возможности конфликтов и улучшить политическую стабильность,⁵ так как на территории большинства стран-кандидатов многочисленные меньшинства либо проживали на протяжении многих веков, либо поселились там в результате пересмотра государственных границ после окончания Первой и Второй мировых войн.

Теми же мотивами безопасности объясняется тот факт, что вопрос прав меньшинств рассматриваются ЕС как что-то внешнее. Отнесенный к области внешних отношений вопрос защиты прав

³ Достаточно отметить, что территория ЕС после расширения увеличилась на 34 процента, а его население – на 105 миллионов, не говоря о приобретенном богатстве различных культур. Первоначально среди стран, принимаемых в ЕС, были Болгария, Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия и Турция. (European Commission, *Enlargement: European Union Enlargement – A Historic Opportunity*, Directorate General for Enlargement, 2001, Brussels, стр. 6)

⁴ Политические условия, без прямой ссылки на права меньшинств, образуют часть политики, предшествующей формулированию Копенгагенского критерия, нашедшей отражение в Статье 6(1) TEU, Статье 49 TEU и руководстве по внешним сношениям. Для более детальной информации см. De Witte, 'The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union', in Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, OUP, Oxford, 2003, стр. 209–251 и стр. 228–233.

⁵ European Commission, *Enlargement: European Union Enlargement – A Historic Opportunity*, 2001, стр. 27 (Выводы).

меньшинств был включен в качестве предварительного условия в Постановления Совета 975/1999 и 976/1999, касающиеся финансирования и управления сотрудничества ЕС с третьими странами.⁶ Нежелание наследовать этнические разногласия стран-кандидатов на вступление в ЕС вполне объяснимо, если посмотреть на проблему в ретроспективе. Но мониторинг защиты прав меньшинств разрабатывался и применялся таким образом, чтобы по возможности искусственно сохранялся водораздел между внутренними и внешними делами ЕС. Более того, ЕС последовательно отказывался от рассмотрения вопроса прав меньшинств в странах-«старых членах» Союза, одновременно формулируя требования по этому вопросу к странам-кандидатам. Однако продолжать рассматривать вопросы прав меньшинств как «внутреннюю» проблему или *'domaine réservé'* какого-либо государства стало все более сложное как с точки зрения законодательства ЕС, так и с точки зрения международного публичного права.

В этом смысле политические условия усилили дебаты о том, нужно ли ЕС в рамках своего правового режима развивать дальше принятые в Копенгагене принципы, в том числе и защита прав меньшинств.⁷ Приблизительно к 2000 году вопрос прав меньшинств постепенно стал продвигаться по пути «легализации», хотя конечная цель на этом пути оставалась неясной. Дебаты по поводу этой цели приводят нас к вопросу, было ли расширение ЕС концепцией международных отношений, или, скорее, попыткой сформулировать наднациональную политику ЕС,⁸ которая среди прочего устанавливала общие правила по проблеме прав меньшинств. Этот вопрос остается за пределами данной статьи. Наиболее вразумительная юридическая иллюстрация в отношении предпринятой попытки слить воедино «внешнее» и «внутреннее» применения обязательства о защите меньшинств – «конституционное» слияние норм Статьи 13 ТЕС (Учредительный договор Европейского Сообщества) после пересмотра в

⁶ O.J.L120/1 и 8.

⁷ Bruno De Witte, 'The Impact of Enlargement on the Constitution of the European Union', in Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, OUP, Oxford, 2003, стр. 209–251, стр. 210.

⁸ Michael J. Baun, *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Rowmand Littlefield Publishers, Oxford, 2000, стр. 10.

Амстердаме, которое впоследствии привело к принятию Директив о недопущении дискриминации 2000/43 и 2000/78.

Политика присоединения ЕС, основанная в значительной степени на инструменте «мягкого законодательства», каковым является Копенгагенский политический критерий,⁹ оказалась плохо спланированной и негибкой в отношении прав меньшинств. Правовые последствия расширения во «внутренней конституционной структуре Европейского Союза»,¹⁰ включали ссылку на основные права, но не затрагивали права меньшинств, как зафиксировано в Статье 6(1) TEU (Учредительный договор Европейского Союза). Механизм принятия мер против стран с серьезными и постоянными нарушениями прав человека, прописанный в Статье 7 TEU, хотя и представляет собой попытку сохранить принципы ЕС в отношении основных прав, также открыто не затрагивает вопрос о правах меньшинств. Нельзя исключать, что подобное использование механизма будет возможным в будущем.

Что касается Декларации основных прав и свобод, принятой в 2000 году, то недавний процесс по созданию конституции удачно совпал с процессом присоединения новых стран, рассматриваемым как упражнение по выполнению политических условий.¹¹ Как говорится в Статье 13 ТЕС, принятие Декларации способствовало уменьшению разногласий, возникших с политическим условием защиты прав меньшинств.¹² Эффект от нее мог бы быть еще

⁹ Здесь Копенгагенские критерии понимаются как «мягкое законодательство» в том смысле, что, несмотря на их доминирующий политический характер, они произвели эффект, который привел к принятию в странах-кандидатах законодательных актов, в том числе касающихся прав меньшинств.

¹⁰ Выражение заимствовано из De Witte (2003) стр. 233.

¹¹ Wojciech Sadurski, 'The Role of the EU Charter of Rights in the Process of Enlargement', in Bermann and Pistor (eds.), *Law and governance in an enlarged European Union: Essays in European Law*, Hart Publishing, Oxford, 2004, стр. 61-95, стр. 61-62.

¹² Комиссия в своем сообщении, касающемся Декларации основных прав и свобод Европейского Союза COM (2000) 0559 final, para.12 заявила следующее: «Принятие списка прав и свобод позволит дать четкий ответ тем, кто обвиняет Союз в применении одного набора стандартов для внутреннего использования и другого для внешнего».

большим, если бы она незамедлительно получила юридическую силу. Как попытка «кодификации» прав декларация способствовала всеобщему минимальному пониманию прав человека. Декларацию как таковую можно рассматривать как способствующую расширению ЕС, особенно после того, как некоторые страны-кандидаты осознали ее преимущества.¹³ После присоединения права меньшинств, первоначально сформулированные как политические нормативы, в конце концов, получили возможность самостоятельного существования.

Перспективы защиты прав меньшинств в расширенном Европейском Союзе

Считается, что внутреннее законодательство ЕС не предлагает какого-либо существенного основания для защиты прав меньшинств, не говоря уж о наделении такими правами, как они понимаются, например, в Рамочной конвенции Совета Европы по вопросу защиты национальных меньшинств.¹⁴ С технической точки зрения это так. Но сейчас становится очевидным, что институциональные акторы внутри Союза рассматривают возможные альтернативы повышения эффективности политических критериев для внешнего пользования и внутренняя политика и законодательство для использования нынешними государствами-членами ЕС. Ниже рассматриваются два набора факторов, влияющих на правовые и квази-правовые шаги в направлении новых решений. В первой секции рассматривается возможность конституционализации защиты меньшинств, учитывая недавний опыт отклонения проекта Конституции Европы. Во второй части обсуждаются параллельные направления, ведущие к более гибким сценариям, чем те, которые заложены в традиционном правовом спектре.

¹³ Смотри, например, Polish Ministry of Foreign Affairs, 'The Treaty of Nice: The Polish Point of View', упоминается в Sadurski, (2004), стр. 61–95, стр. 71

¹⁴ Bruno de Witte, 'The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy' in Toggenburg (ed.), *Minority Protection and the Enlarged EU: The Way Forward*, EURAC Research, Bolzano, 2004, стр. 107 – 124, стр. 114.

*Исследуя пути конституционализации прав меньшинств
в Европейском Союзе*

Европейский Союз в настоящее время проходит через процесс конституционализации, который был инициирован, по крайней мере, отчасти недавним присоединением стран Центральной и Восточной Европы. В этом процессе лишь ограниченное внимание уделяется юридическому закреплению прав меньшинств как неотъемлемой части предлагаемой Конституции.

Во вторую часть Конституции включена Декларация основных прав и свобод, Статья 21 которой гласит о недопустимости дискриминации по этническому происхождению. Также нашла свое место в тексте новой конституции Статья 13 ТЕС о недопущении дискриминации.

Единственное нововведение в тексте проекта Европейской Конституции содержится в Статье I-2, в которой упоминается защита прав граждан, принадлежащим к меньшинствам, как одна из основных ценностей ЕС.¹⁵ Это новое положение кажется, скорее, формулировкой принципа, результатом политических торгов между странами-членами, и оно останется слабым, если не будет подкреплено четкой законотворческой компетенцией ЕС¹⁶ или судебными решениями, открывающими дорогу практической защите этих прав, как это было сделано Европейским Судом ранее в отношении основных прав и свобод.

В каком-то смысле печально, что проект Конституции не использовал динамику, порожденную условиями принятия в ЕС новых кандидатов и периодом переговоров. Предложенная Конституция не затронула широко распространенный принцип Европейского Суда, гласящий, что уважение прав человека гарантируется только в том случае, если государства-члены придерживаются законодательства ЕС, с возможным исключением,

¹⁵ Статья I-2 проекта Конституции гласит: «Союз основывается на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, главенства закона и уважения прав человека, включая права людей, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов, для общества, в котором преобладают плюрализм, недискриминация, терпимость, справедливость, солидарность и принцип равноправия мужчин и женщин».

¹⁶ Похожая точка зрения у De Witte (2004), стр. 111.

приведенным в Статье 7 TEU. Однако преобразование Европейского центра по мониторингу проявлений расизма и ксенофобии (EUMC) в Агентство основных прав и свобод подтверждает предположение, что мы наблюдаем за процессом выработки постоянного механизма мониторинга, связанного со Статьей 7 TEU.

Дискурс об «упущенных возможностях» текста конституции не уместен, если этот проект позднее будет возобновлен. Вопрос, который ждет решения – идет ли *де факто*, несмотря на такое конституционное «разоружение», процесс конституционализации в отношении прав меньшинств. И хотя еще очень рано отвечать на этот вопрос утвердительно, некоторые признаки постепенной конкретизации этих прав в контексте ЕС наблюдаются.

Начнем с того, что Декларация была взята за основу Европейским Судом, Европейским Парламентом и сообществом экспертов, подготавливающих ежегодные отчеты по правам человека,¹⁷ при оценке действий и мер государств и отдельных граждан (без придания решениям обязательной силы). Стремление выработать собственные стандарты защиты прав человека может привести к серьезным правовым вопросам, касающимся, прежде всего, приверженности ЕС правилам и принципам Европейской Конвенции по правам человека, но нельзя не признать тот факт, что ЕС движется в направлении выработки собственных стандартов или, по крайней мере, методов. Естественно, будет слишком смелым утверждать, что текст Декларации идеален с точки зрения четкости и содержания в отношении прав меньшинств, но ввиду отсутствия других более конкретных нормативов она являет собой неплохое начало. Ее применение в правовой практике Европейского суда также имеет положительный эффект для дальнейшего определения сегментов непрямої юридической силы, что не является новой практикой в контексте ЕС, так как в прошлом суд уже участвовал в процессе признания основных прав и свобод.

Условие включения в повестку прав меньшинств также говорит о том, что институциональные акторы ЕС склоняются к

¹⁷ Положение о группе экспертов прозвучало в разъяснении Комиссии относительно Статьи 7 TEU COM (2003) 606, 15 октября 2003.

рассмотрению международных стандартов прав человека во время выработки «внутренних» положений. Множество таких примеров можно обнаружить в Регулярных отчетах, которые часто содержат прямые перекрестные ссылки на правовые тексты, исходящие из других международных организаций. Поэтому не следует исключать возможность подобной практики при формулировании положений Декларации.¹⁸ Директива 2000/43 и ее распространение даже на граждан третьих стран на основании Статьи 3 (2) намного позитивней и реалистичней – в ней прописан потенциальный механизм защиты. Но ожидаемое принятие Директивы и ее полное применение на практике должны показать, каким реальным потенциалом она обладает.

*Соответствие нормативных актов об альтернативных
методах защиты прав меньшинств*

Замораживание проекта Европейской Конституции говорит о том, что *status quo*, превалирующий в данный момент, подлежит ряду ограничений. В выпущенном Европейской Комиссией сравнительно недавно заявлении о намерениях был частично признан успех политического условия защиты прав меньшинств с отдельным упоминанием этнических групп, сталкивающихся с широкомасштабной дискриминацией таких народов, как например, цыгане.¹⁹ Также было открыто заявлено, что недопущение дискриминации остается ведущим принципом подхода ЕС к «иммиграции, присоединению, интеграции и занятости».²⁰

В Зеленой книге принят к рассмотрению тот факт, что Копенгагенский политический критерий не нашел отражения ни в одном из положений соответствующих договоров, накладывающих обязательства на страны-члены. В качестве альтернативы она предлагает шаги в направлении подчеркивания положительных сторон (культурного) разнообразия и дальнейшего

¹⁸ De Witte (2004), стр. 115. Он рассматривает в качестве примера Статью 22 Декларации, в которой говорится о культурном разнообразии, но не соглашается с ее истолкованием в смысле защиты меньшинств.

¹⁹ European Commission, Green Paper: Equality and non-discrimination in an enlarged European Union, COM (2004) 379 final, Brussels, 28 мая 2004 г.

²⁰ Там же, стр. 2.

«направления процесса перемен, основанного на взаимном уважении между этническими меньшинствами, мигрантами и коренными обществами»,²¹ в рамках существующих правовых ресурсов.

Такое решение должно неизбежно привести к построению модели частных прав и свобод. Законотворческие планы Комиссии охватывают права меньшинств в двух плоскостях: во-первых, при разработке новой социальной политики ЕС учитываются аспекты, касающиеся прав меньшинств; во-вторых, отслеживается исполнение программы и директив, направленных на борьбу с дискриминацией и принятых в 2000 году. В противовес ограничительной интерпретации странами-членами существующего законодательства, Комиссия планирует последовательно претворять директивы и так называемый *интегрированный подход*, основанный на равноправии и уважении разнообразия в обществе.²²

Предлагаемый интегрированный подход сможет принести результат, только если для защиты прав меньшинств будут сделаны необходимые приготовления с квази-правовыми последствиями, вместо правовой смирительной рубашки, применяемой для всех без разграничений. Примеры такой подготовительной работы – Европейские рекомендации по вопросам трудоустройства, которые предписывают необходимость интеграции ущемленных групп на рынок труда,²³ и Процесса социальной интеграции в ЕС, который признает «повышенный риск бедности и социальной маргинализации определенных групп населения в результате иммиграции».²⁴ Ожидается, что усилия Комиссии в этом направлении получат финансовую поддержку от Европейского социального фонда и Инициативы Равное Общество. Однако трудоустройство и социальная интеграция – не единственные области, где требуются усилия по защите прав меньшинств.

²¹ Там же, стр. 2.

²² Там же, стр. 6.

²³ Решение Совета Европы 2003/578/ЕС от 22 июля 2003 г. о принятии руководств в сфере политики трудоустройства в странах-членах ЕС, в частности Руководство 7.

²⁴ См. Сопенгаген European Council Conclusions, December 2002, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm.

Дискриминационные практики простираются намного дальше, не говоря уже о необходимости принятия специальных мер помощи отдельным особо ущемляемым группам (например, цыганам).

Эмпирические траектории интеграции меньшинств: пример Латвии

Пример Латвии представляет типичную иллюстрацию ограниченности политических условий ЕС в отношении защиты прав меньшинств. Проблема защиты прав меньшинств в Латвии взаимосвязана с попытками интеграции этнических групп в латвийское общество. Этот подход применяется на фоне отсутствия общей политики и законодательства, препятствующих дискриминации, а также тенденции обращения к ассимиляционной политике. Процесс реформ был вызван Повесткой 2000 (Agenda 2000), в которой Латвия подверглась критике за неравное отношение к гражданам и негражданам. Поэтому латвийские власти для того, чтобы не потерять место в ЕС, разработали специальные меры для решения этой проблемы.

Правительство взяло на себя обязательство отменить ограничения в трудоустройстве, касающиеся неграждан.²⁵ Был улучшен статус неработающих неграждан, а для того, чтобы получить пособие по безработице, теперь не нужно демонстрировать доказательства знания латышского языка.²⁶ Ответные меры на критику ЕС в отношении недостаточной защиты прав меньшинств в Латвии постепенно приобрели более структурированный характер, начали отражать ежегодные рекомендации Европейской комиссии и были направлены на конкретные области. В результате давления со стороны ОБСЕ и ЕС в

²⁵ European Commission, 1998 *Regular Report on Latvia's Progress towards Accession*, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/latvia_en.pdf, стр. 13. Согласно этому докладу, одновременно были сняты все ограничения для неграждан, устраивающихся на работу пожарными, сотрудниками авиакомпаний, фармацевтами и ветеринарными фармацевтами. Ограничения остались только на трудоустройство в качестве частных сыщиков, вооруженных охранников и летчиков.

²⁶ Там же, стр. 13.

отношении усиления интеграции русскоязычных неграждан 6 февраля 2001 года кабинетом министров была принята Национальная программа социальной интеграции (NPIS),²⁷ которая стала основным инструментом достижения большей степени этнической интеграции Латвии. Эта программа устанавливает рамки для деятельности, направленной на усиление социальной сплоченности, соучастия и межэтнического сотрудничества.²⁸ Как таковая, данная программа не была рассчитана на прямое решение этнических проблем и вопросов прав меньшинств и поэтому значительно отличается от программ, внедренных в других странах-членах ЕС и направленных непосредственно на решение проблем этнических меньшинств. Таким образом, в Латвии отсутствует соединительное звено между вопросами дискриминации и социальной интеграции.

Департамент социальной интеграции, ответственный за внедрение программы, участвовал в разработке механизма мониторинга и определения приоритетов программы.²⁹ Программа NPIS предполагает финансирование через Фонд социальной интеграции проектов, которые касаются гражданского общества и муниципалитетов. Вклад ЕС в эту программу также значителен. ЕС финансирует не только отдельные проекты, но и предоставляет средства на общее институциональное строительство. На данный момент отчета об исполнении данной программы представлено не было, так как разные проекты в рамках программы находятся на разной стадии завершения.³⁰

Основной упор в выполнении реформ был сделан на преподавании латышского языка как средства социальной интеграции русскоговорящего населения, что свидетельствует об

²⁷ *Valsts programma: Sabiedrības integrācija Latvijā*, 2001, английскую версию можно посмотреть здесь <http://www.np.gov.lv/en/fjas/arhivs/SIP.rtf>. (Hereafter, *Integration Programme*).

²⁸ Окончательный вариант программы был одобрен в 2001 году и охватывает следующие сферы: гражданское участие и политическая интеграция, социальная и региональная интеграция, образование, язык, культура и информация.

²⁹ EUMAP, *Minority Protection in Latvia: An Assessment of the National Programme 'The Integration of Society in Latvia'*, 2002, стр. 316.

³⁰ Там же, стр. 320.

ассимилятивных тенденциях, а не об интеграционных.³¹ Отсутствие эффективной согласованности между различными ведомствами и прозрачности процесса отбора проектов привели к волне критики в адрес программы.³²

Одной из областей, в которых отсутствие аспекта прав меньшинств наиболее очевидно, является трудоустройство. Проблематикой этнической дискриминации не занимаются на достаточном уровне, что подтверждается недостаточным знанием латышского языка и низким образовательным уровнем не-латышей, ищущих работу.³³ Помимо этого, для неграждан сохраняются ограничения на некоторые категории работ.³⁴ Другой областью, где программа дает сбой, является неспособность разрешения проблемы равного доступа к системе правосудия для членов этнических меньшинств. Законодательство в отношении государственного языка требует, чтобы государственные, муниципальные и судебные инстанции принимали заявления от частных лиц, написанные только по-латышски или имеющие нотариально заверенный перевод, что является дорогой услугой для таких групп, как заключенные или лица, находящиеся под следствием.³⁵ Программа также предполагает участие местных правительств и формирование местных органов по делам интеграции.³⁶ Региональное измерение данной программы остается чрезвычайно слабым, неразвитым и непоследовательным, но сам потенциал программы под сомнение не ставится.

Связь между интеграцией и правами меньшинств должна быть усилена, а более целенаправленный подход к более последо-

³¹ Тем не менее на странице 10 данной программы подчеркивается, что интеграция не означает ассимиляцию.

³² EUMAP 2002, стр. 311.

³³ Интеграционная программа, стр. 48

³⁴ В частности ограничения на работу в должности помощника юриста, директора частного сысского агентства, пилота самолета и охранника. (EUMAP 2002, стр. 335.)

³⁵ EUMAP 2002, стр. 353.

³⁶ Интеграционная программа, стр. 123. Некоторым муниципалитетам была предоставлена возможность сформулировать свою собственную программу интеграции в духе общенациональной программы. (EUMAP 2002, стр. 353).

вательному исполнению программы и разработке четкой политики по отношению к меньшинствам должен принести более конкретные результаты. ЕС оказался не в состоянии внести значительный вклад в этом направлении – он не всегда реагировал на специфические ситуации, сложившиеся в различных странах-кандидатах, и обнаружил системный сбой в своей собственной политике по отношению к меньшинствам.

Недавняя ратификация Рамочной конвенции по вопросам защиты национальных меньшинств в июне 2005 г., вступившей в силу с 1 октября 2005 г., могла бы существенно повлиять на ситуацию, но из-за сопутствующих ограничений область применения конвенции была урезана, прежде всего, в отношении использования языков меньшинств при общении с административными органами и применение знаков, использующих языки меньшинств.³⁷ Ратификация конвенции, подписанной Латвией десять лет назад, стала возможной после угрозы Совета Европы возобновить мониторинг страны по вопросам прав меньшинств.

Защита меньшинств в ЕС: спорный инструмент демократического перехода

В настоящей статье при помощи общего анализа и на примере интеграционной стратегии Латвии была сделана попытка показать, как недавнее расширение обнажило многочисленные правовые и политические трудности, касающиеся защиты прав меньшинств в странах ЕС. Достойного ответа на вызовы в отношении защиты и уважения прав меньшинств, которые заключал в себе Копенгагенский политический критерий, так до сегодняшнего дня и не последовало.

Ограниченность успеха в сфере защиты меньшинств добавила новых задач не только для этой области права, но и для остающихся кандидатов на присоединение к ЕС. Политическое неудобство, которое сопутствует этому дискурсу, очень редко

³⁷ Council of Europe, *Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 6 June 2005*, News (2005) 023, http://www.coe.int/t/e/human_rights/Minorities/1_General_Presentation/1_News/News%282005%29023%20Latvia_ratifies.asp

позволяет находить прямолинейные правовые решения и средства, что тем более верно для такой нетрадиционной правовой системы, каковой является система ЕС.

Учитывая продолжающийся процесс расширения и непрерывающийся поиск стандартов у других международных организаций, Европейский Союз должен осознать, хочет ли он принять на себя ответственность и полномочия по упорядочиванию отдельных аспектов защиты меньшинств, хотя и через призму недопущения дискриминации. В случае положительного ответа необходимо скоординировать применение тех немногих правовых инструментов, имеющих в распоряжении на данный момент, и снабдить их более четкими стандартами и критериями оценки исполнения. До настоящего момента обычный метод в подобных обстоятельствах заключался в решениях и оценках Европейского Суда, которые задавали тон интерпретации тех или иных норм. В этом отношении выполнение Расовой директивы 2000/43 имеет огромное значение.

Дальнейшее присоединение к ЕС балканских стран и Турции также должно сыграть положительную роль в конкретизации мер и обязательств, которые должны принять на себя страны ЕС в отношении меньшинств. Однако самым сложным и требующим чрезвычайного внимания вопросом, с которым ЕС придется столкнуться, является проблема граждан третьих стран и наделения их определенными правами, как предписывает недавно принятая директива 2003/109 о статусе граждан третьих стран, длительное время проживающих в ЕС. Успешный «прорыв» в этом направлении будет означать, что в расширяющейся Европе защита прав меньшинств как демократическая ценность сохраняет реалистические шансы на успешное воплощение.

Продвижение демократии в соседних с ЕС странах: уроки стратегии предварительных условий членства

ПИТЕР ВАН ЭЛЗУВЕГ
Европейский Институт
Университет Гента

Введение

Перспектива членства в ЕС стала реальным действенным стимулом для проведения экономических и политических реформ. Хорошим примером тому является благоприятная роль ЕС в стабилизации положения стран Балтии и стран Центральной и Восточной Европы. Крупномасштабное расширение ЕС 1 мая 2004 года выдвинуло перед ним необходимость выработки соответствующих стратегий, способствующих распространению демократии и стабильности в регионах, непосредственно прилегающих к границам ЕС и, в частности, там, где не предвидится присоединение к ЕС в ближайшем будущем. Ответом ЕС на поставленную задачу стала Европейская Политика Соседства (ЕПС).

Несмотря на отсутствие планов расширения ЕС в ближайшее время за счет стран, граничащих с ним, анализ официальных документов Комиссии по вопросу ЕПС показывает влияние так называемой «стратегии предварительных условий членства».¹ Создается впечатление, что Союз намерен внести небольшие изменения в свою успешную политику «кнута и пряника», которую он применял в отношении стран Центральной и Восточной Европы. Для оказания влияния на процессы приведения в соот-

¹ Официальные материалы по ЕПС см.на сайте: http://www.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm.

ветствие европейским нормам законодательной базы этих стран, для их политической демократизации и экономического развития Союз, не предлагая членства, тем не менее разрабатывает такие направления как либерализация торговли и увеличение этим странам финансовой поддержки. Более того, сама идея введения особого Плана действий для выработки целей и задач по проведению этой политики может напрямую быть связана с практикой Партнерства по подготовке к вступлению в ЕС, которая является юридическим инструментом стратегии предварительных условий членства. Наконец, ежегодные отчеты о выполнении такого Плана действий отражают результаты докладов Комиссии о достижениях в направлении присоединения к Союзу.

Представляется неверным рассматривать сходство между ЕПС и процессом присоединения к ЕС как совпадение. Обе политики направлены на расширение зоны мира, стабильности и безопасности в Европе, и могут рассматриваться как две стороны одной медали. Главная задача ЕПС заключается в том, чтобы способствовать возникновению в странах, граничащих с ЕС, такого же «осознанного, устойчивого и истинного стремления в направлении демократии, справедливости, уважении прав человека и развития рыночной экономики»², которое вдохновило на расширение в направлении стран Центральной и Восточной Европы: другими словами, способствовать созданию демократической стабильности и экономического процветания. Исходя из вышеуказанной задачи, данная статья анализирует сильные и слабые стороны политики обусловленности ЕС в рамках его стратегии выполнения предварительных условий членства для того, чтобы оценить, насколько эта стратегия применима для ЕПС.

² Европейская комиссия, 'Европейская Политика Соседства. Стратегии', СОМ (2004) 373 итоговый документ, стр. 11.

Обусловленность в стратегии предварительных условий членства в ЕС

В ЕС существует давняя традиция способствовать продвижению демократии и обеспечению прав человека в третьих странах.³ Важными условиями для обеспечения политического, экономического и правового развития третьих стран в соответствии с нормами и ценностями ЕС являются наличие в ЕС существенного бюджета для оказания внешней помощи и возможность тесного сотрудничества на уровне правительственных организаций – от торговых соглашений и договоров о сотрудничестве до договоров об ассоциативном членстве и, наконец, полном членстве–, все вместе это дает больший доступ на внутренний рынок ЕС и увеличивает степень участия в формировании решений ЕС. В дополнение к этим важным факторам привлечения, или «пряникам», обусловленность ЕС включает также и угрозу санкций, или «кнутов», на случай не соблюдения требований. Включение «статей по обусловленности» в двухсторонние договоры или односторонние соглашения является важным проявлением такого подхода. Таким образом, применение политики обусловленности ЕС имеет неоднозначный характер и включает широкий набор средств ее реализации.⁴ В этом смысле политику обусловленности ЕС в вопросах общих внешних отношений можно считать как высшую особую форму постепенно развивающейся политики обусловленности в связи с выполнением предварительных условий по членству в ЕС, которую наметила резолюция в Копенгагене в 1993 году, и которую включила стратегия предварительных условий по членству в ЕС.

³ Основные положения см. в: Переписка Комиссии с Советом Европы и Европарламентом: Роль Европейского союза в продвижении прав человека и демократизации в третьих странах, COM (2001) 252 итоговый документ, 8 мая 2001.

⁴ См.: Erwan Lannon, Kirstyn Inglis, and Tom Haenebalcke, 'The Many Faces of EU Conditionality in Pan-Euro-Mediterranean Relations', в Marc Maresceau, and Erwan Lannon (eds.), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies. A Comparative Analysis* (Houndmills 2001), стр. 97-138.

***‘Методология предварительных условий по членству’:
инструмент обусловленности***

Мнение Комиссии по заявкам на членство является отправной точкой сложного механизма обусловленности и начала постоянного наблюдения над ним. Для каждой страны-кандидата существует отдельное Партнерство по подготовке к вступлению (ППВ) в виде одностороннего решения Совета, в котором определены краткосрочные и долгосрочные приоритеты на основе наблюдений Комиссии. Ежегодный отчет Комиссии, в котором дается оценка продвижения страны-кандидата в направлении присоединения к Союзу, служит основанием для внесения своевременных необходимых изменений в ППВ. С юридической точки зрения ППВ не имеют обязательной правовой силы для стран-кандидатов. На практике же, они создают псевдо-правовое обязательство для государств-кандидатов выполнить предъявляемые требования. Прежде всего, в рамках соглашений от кандидатов ожидается принятие Национальной Программы по Принятию Acquis (НППА) с указанием графиков и информацией по административным, правительственным и финансовым ресурсам, которые будут направлены на выполнения приоритетных и текущих задач, вытекающих из ППВ. Хотя в правовом отношении ППВ и НППА отдельные и самостоятельные документы, работа над ними идет параллельно и в дополнение друг друга.⁵ Вторых, полу - правовой статус ППВ может объясняться политикой финансовой обусловленности. Статья 4 Положения 622/98 указывает:

‘В случае отсутствия составляющей, необходимой для дальнейшего предоставления помощи по подготовке к вступлению, особенно когда обязательства, взятые в рамках Европейского соглашения, не обеспечиваются и/или выполнение положений, принятых в Копенгагене, не является достаточным, тогда Совет, действующий в качестве квалифицированного большинства на основании предложения Комиссии, может пред-

⁵ Kirstyn Inglis, ‘The Pre-Accession Strategy and the Accession Partnerships’, в: Andrea Ott, Kirstyn Inglis (eds.), *Handbook on EU Enlargement* (The Hague, 2002), стр. 108.

*принять соответствующие шаги по оказанию любой помощи государству-кандидату в рамках обеспечения условий для членства.*⁶

Примечательно, что ППВ с отдельными странами явно мешали использованию ППВ в качестве возможной базы для реализации статьи об обусловленности.⁷ Предлагаемая в Статье 4 Положения 622/98 процедура так и не нашла практического применения. Однако Комиссия сумела применить «кнут» финансовой обусловленности в менее формальном порядке. Например, отчет 1998 года о ходе выполнения соглашения в Польше содержал информацию о том, что Комиссия решила сократить выделение Польше средств по программе ФАРЕ на 34 МЕСУ 'так как не было достаточного количества обоснованных проектов, отвечающих приоритетам Партнерства по подготовке к вступлению'⁸.

Наличие постоянного давления на страны-кандидаты соответствовать требованиям ЕС приводило к растущему перекосу в их отношениях с ЕС.⁹ Комиссия явно играла решающую роль, которая обеспечивалась ее текущими отчетами по мониторингу и участием в подготовках ППВ. В результате НППА превратилась в ни что иное, как перевод пожеланий Комиссии в текст государственного документа страны. Принятие стратегий интеграции меньшинств, направленных в Эстонии и Латвии на обучение государственному языку, а в Словакии на расширение сферы использования языков меньшинств, показывает, как Комиссия влияла на проведение внутренней политики государств. В то же время, этот пример свидетельствует об отсутствии последовательности в подходе ЕС к этому условию вступления в Союз,

⁶ Положение ЕС (ЕС) No. 622/98 от 16 марта 1998 по оказанию помощи государствам-кандидатам в рамках стратегии подготовки к вступлению и, в частности, Партнерств по подготовке к вступлению. ОJ (1998) L 85/2.

⁷ См. например Решение Совета от 30 марта 1998г. по принципам, приоритетам, непосредственным целям и условиям, включенным в Партнерство по подготовке к вступлению с Республикой Литва, ОJ (1998) L 121/34.

⁸ Европейская Комиссия, 'Доклад Комиссии о продвижении Польши по пути подготовки к вступлению', COM (1998) 701Итоговый документ, Брюссель, 17 декабря 1998, стр. 7.

⁹ Klaudijus Maniokas, 'Methodology of EU Enlargement: A Critical Appraisal', http://www.eipa.nl/Topics/Enlargement/maniokas_paper.doc.

что в свою очередь соотносится с проблемами национальных компетенций и отсутствием четких критериев в области политической обусловленности.¹⁰ Соответственно, одним из главных недостатков методологии предварительных условий по членству в ЕС является замечание о том, что отчеты Комиссии главным образом оценивали соответствие законам ЕС, что не является достаточным при проверке состояния демократии, прав человека и законности.¹¹ В ЕС отсутствует независимая схема мониторинга или по крайней мере четкие правила или положения по оцениванию политических критериев. В качестве главных источников информации в отчетах Комиссии присутствуют отчеты стран-кандидатов, стран-членов, Европейского Парламента, а также заключения международных и межправительственных организаций. В дополнение к этому, проводились консультации с делегациями ЕС в странах-кандидатах. Однако, не представляется возможным оценить относительную значимость отдельных источников. Отсутствие прозрачности при составлении отчетов Комиссии поднимает вопрос о степени политической мотивировки оценок Комиссии. Так, например, Карен Смит считает, что 'до сих пор политика превалировала над объективным применением обусловленности членства'.¹²

Влияние обусловленности предварительных условий по членству в ЕС: ситуация со странами Балтии

Несмотря на серьезные недостатки в подходе ЕС к политической обусловленности, которые главным образом выражаются в отсутствии четких ориентиров, последовательности и прозрачности, можно предположить, что ЕС в определенной степени

¹⁰ James Hughes and Gwendolyn Sasse, 'Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs', *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1 (2003): 12-20.

¹¹ Dimitry Kochenov, 'Why the promotion of the *acquis* is not the same as the Promotion of Democracy and what can be done in order to also promote democracy instead of just promoting the *acquis*', <http://www.inter-disciplinary.net/AUD/AUD2/Kochenov%20Paper.pdf>.

¹² Karen Smith, 'The Evolution and Application of EU Membership Conditionality', in: Marise Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union* (Oxford, 2003), стр. 132.

оказал влияние на процессы демократизации в странах-кандидатах. Например, в Эстонии и Латвии ЕС способствовал введению важных изменений в законодательство о гражданстве и языке. В 1998 году Латвия отменила так называемую 'систему окна'¹³ и дала, по просьбе родителей, гражданство детям без гражданства, которые родились в Латвии после 21 августа 1991 года – это явилось ответом на Заключение Комиссии и декларацию Председателя ЕС, в которой было заявлено, что реформа закона о гражданстве является «ключевым критерием» для начала ведения переговоров о вступлении.¹⁴ Эстония также внесла важные изменения, относящиеся к необходимым требованиям для получения гражданства. Существовавшее ранее давление со стороны Верховного Комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам оказалось неэффективным ввиду сильной внутренней оппозиции по вопросам смягчения этого законодательства. Только непосредственная зависимость перспективы членства в ЕС от вопроса изменения закона о гражданстве повлияла на ход внутренних дебатов и позволила окончательно провести вызывавшие противодействие положения. Второй пример реального влияния политической обусловленности ЕС относится к законодательству Латвии о языке. В 1998 году Латвийский Парламент подготовил проект нового закона о языке, согласно которого частные лица и предприниматели должны вести деятельность на латышском языке. Комментарии Председателя ЕС, в которых сообщалось, что принятие такого закона может всерьез уменьшить шансы Латвии на раннее вступление в ЕС, повлияли на решение Президента Вайры Вике-Фрайберг его не подписывать.¹⁵ Как следствие,

¹³ Согласно данной системы, потенциальные кандидаты на получение латвийского гражданства делились на группы в зависимости от возраста и положения. Право ходатайствовать о гражданстве распространялось на период в семь лет, начиная с 1996 года с самой младшей возрастной группы (лица от 16 до 20). На практике это означало, что многочисленные не-граждане никогда не получают права ходатайствовать о гражданстве.

¹⁴ Judith Kelley, *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Incentives* (Princeton, 2004) стр. 91.

¹⁵ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, 'The Impact of EU Political Conditionality', in: Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (New York, 2005), стр. 48.

несколькими днями позже была подписана новая редакция закона, соответствовавшая требованиям ЕС; это произошло как раз за несколько дней до того, как Европейский Совет в Хельсинки принял решение о начале проведения переговоров о членстве. Пример с Эстонией показывает, что ЕС сыграл решающую роль и после начала переговоров, при этом его роль была еще более трудной. Высказанное беспокойство ЕС по поводу ограничений закона о языке вызвало упорное противостояние Эстонского Парламента, которое приняло поправки только лишь в 2000 году, и то после того, как Комиссия направила однозначные отрицательные оценки и после того, как были начаты переговоры с Латвией о вступлении в ЕС.¹⁶ Таким образом, дух соперничества в концепции расширения ЕС способствовал действительности политики обусловленности ЕС.

Приведенные выше примеры показывают, что политика обусловленности ЕС при отсутствии ясных внутренних стандартов может быть действенной только, если она непосредственно связана с мерами по членству в союзе. Там, где ЕС не сумел провести такой четкой зависимости, как это, например, было в случае законодательства о выборах и образовании, ЕС остался пассивным наблюдателем, лишенным действительного влияния. Выражаясь образным языком, политика обусловленности действительна только тогда, когда припасено достаточно «пряников» и «кнутов».¹⁷ Создание механизма постепенного принятия членов с разным набором промежуточных этапов и вознаграждений на пути присоединения, только увеличит соблюдение законодательных требований.¹⁸ Таким образом, вопрос состоит в том, является ли стратегия предварительных условий по членству действенной при отсутствии цели в виде членства?

¹⁶ Kelley, *Ethnic Politics in Europe*, стр. 100–103.

¹⁷ Paul Kubicek, 'The European Union and Democracy Promotion', в: Paul Kubicek (ed.), *The European Union and Democratization* (London, 2003), стр. 212.

¹⁸ Kelley, *Ethnic Politics in Europe*, стр. 46.

Возможности применения методики предварительных условий по членству в рамках ЕПС

Инструменты ЕПС

Анализ развития ЕПС сразу показывает влияние на нее имеющегося опыта применения политики предварительных условий по членству. Первым существенным обсуждением темы явилось предложение Комиссии применить 'дифференцированный, прогрессивный и взвешенный подход', основанный на Плана действий, который определит, что ЕС ожидает от своих партнеров, и который станет действенным средством для проведения оценки его реализации в отчетах стран ЕПС.¹⁹ Практика Соглашений по Членству и результаты финансирования в период, предшествовавший вступлению в союз, отражены в перечне приоритетных областей Плана действия и связанных с ним направлениях оказания финансовой помощи на основе нового Механизма Европейского Соседства и Партнерства (МЕСП). Важным нововведением стало приграничное сотрудничество. В рамках принятия единого подхода к вопросам сотрудничества на внешних границах ЕС начиная с 2007 года МЕСП будет направлен на решение сложного комплекса вопросов, связанных с существующими различиями в процедурных требованиях.²⁰

Важно отметить, что Комиссия, опираясь на такие понятия как 'общие ценности', 'общие интересы' и идею 'общее достояние', старается избежать впечатления, что влияет на страны-партнеры через вводимые в одностороннем порядке внешние требования:

'ЕС не стремится навязать своим партнерам приоритетные направления и требования. Просто успех Планов действия зависит от однозначного признания совместных интересов в решении круга приоритетных задач. При этом не стоит вопрос об обращении к партнерам с просьбой принять заранее огово-

¹⁹ Переписка Комиссии с Советом Европы и Европарламентом 'Расширение Европы – Соседство: Новая модель отношений с восточными и южными соседями', СОМ (2003) 104 итоговый документ, 11 марта 2003, стр. 15–17.

²⁰ Основные положения механизма европейского соседства и партнерства разработаны в Предложении по Положению Европейского Парламента и Совета, СОМ (2004) 628 итоговый документ, 23 сентября 2004.

*ренный круг приоритетов. Этот круг определяется только с обоюдного согласия, и таким образом, отличается в разных странах*²¹.

Такие заявления, тем не менее, не оставляют сомнения в том, что ЕС является доминирующей стороной в асимметричных, основанных на политике обусловленности, отношениях.²² Это явно вытекает из ключевой роли Комиссии при выработке Плана Действия²³ и включении статьи о временной приостановке в предлагаемом Механизме Европейского Соседства и Партнерства (МЕСП)²⁴. Таким образом, можно сделать вывод о том, что ЕПС в значительной степени отражает положения методики предварительных условий по членству.²⁵ Соответственно, ЕПС столкнется с теми же проблемами, а именно, с отсутствием четких внутренних стандартов и необходимостью прозрачного и постоянного мониторинга с тем, чтобы не допустить игнорирования целевыми странами требований ЕС. Учитывая различные

²¹ Европейская комиссия, 'Европейская политика соседства. Стратегии', СОМ (2004) 373 итоговый документ, стр. 8.

²² Marise Cremona, 'The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues', CDDRL Working Papers, 25 (2004), стр. 7. (http://iis-db.stanford.edu/pubs/20738/Cremona-ENP_and_the_Rule_of_Law.pdf.)

²³ Комиссия вышла с предложением о вынесении Решения Советом относительно роли, которую будут иметь европейское сообщество и его государства-члены внутри соответствующей Ассоциации или Объединения и Совета по Сотрудничеству. После одобрения странами-членами, Ассоциация сотрудничества и Совет по сотрудничеству примут План действий. *Переписка Комиссии с Советом по Предложениям Комиссии относительно Плана действий в рамках Европейской Политики Соседства* (ЕПС), СОМ (2004), 795 итоговый документ, 9 декабря 2004, стр. 3-4.

²⁴ Статья 28 предлагаемых Положений определяет, что Совет, действуя в качестве квалифицированного большинства от Комиссии, может временно отозвать предоставленную стране-партнеру финансовую помощь, в случае если партнер не отвечает основным требованиям, содержащимся в Документе I Положений. Основные положения Механизма Европейского Соседства и Партнерства разработаны в *Предложении по Положению Европейского Парламента и Совета*, СОМ (2004) 628 итоговый документ, 29 сентября 2004, стр. 30.

²⁵ См. также: Judith Kelley, 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy', *Journal of Common Market Studies*, 44/1 (2006): 29-55.

обстоятельства и особенности ЕПС и процессов, предвещающих членство, представляется очевидным, что действенность первого будет больше зависеть от 'общего достояния' и конкретных инициатив, чем от асимметрично вводимых правил и других выгод на перспективу. Можно сделать вывод о том, что активное вовлечение целевых стран ЕПС в подготовку конкретных проектов на взаимовыгодных условиях является главным условием успеха. В этом отношении следует особо выделить стран Балтии особенно в связи с изменениями на Украине и Белоруссии.

Роль стран Балтии в продвижении демократии в соседних с ЕС странах

Несмотря на то, что принятие странами Балтии обязательств в рамках Копенгагенских политических критериев, частично зависело от сути подхода ЕС к вопросу обусловленности (ср. *supra*), нельзя недооценить постоянное участие институтов ЕС и государств-членов ЕС, в особенности Северных стран. Рамки данной статьи не позволяют сделать подробный анализ той прямой/опосредованной поддержки, которую оказали странам Балтии Финляндия, Швеция и Дания в вопросах демократизации и стабилизации процессов в рамках как двусторонних, так и многосторонних программ.²⁶ Достаточно отметить, что эти страны играли значительную роль в ходе выполнения предварительных условий по членству, например, в командировании гражданских чиновников из стран-членов ЕС в управленческие органы стран-кандидатов для оказания необходимой поддержки процесса создания институтов ЕС. Они также оказали финансовую поддержку процессам демократизации под эгидой Совета Северных стран или Совета стран Балтии. Бесспорно, такое активное участие само по себе уже стало значительным вкладом в успешный переход в ЕС стран Балтии.

На основе полученного опыта, можно сказать, что реализация двусторонних проектов и увеличение поддержки при развитии полновесно гражданских обществ в восточных странах-соседах

²⁶ См: Annika Bergman, 'Nordic Integration Assistance: The Case of the Baltic States', <http://www.gla.ac.uk/departments/dcees/Bergman.pdf>.

ЕС, являются важными политическими целями, независимо от действенности политики обусловленности. Исходя из географического положения и недавнего опыта, странам Балтии следует занять ведущую роль в этом процессе. Со вступлением в ЕС Эстонии, Латвии и Литвы создались новые возможности продвижения демократии в шести бывших советских республиках, что ранее не было среди приоритетных направлений ЕС. Вклад Литвы в формирование ЕПС²⁷ и общая поддержка странами Балтии идеи расширения в направлении Южного Кавказа (Грузия, Армения и Азербайджан)²⁸ могут служить хорошим примером того, как эти страны влияют на повестку дня ЕС. Таким образом, следуя примеру Северных стран, страны Балтии готовы выступить в поддержку демократических преобразований в соседних государствах. Первым проявлением такой позиции стали поддержка Литвой Оранжевой революции на Украине и демократических сил в Белоруссии.²⁹

Заключение

После восстановления независимости в 1991 году будущее стран Балтии было неопределенно. Сегодня Эстония, Латвия и Литва являются стабильными демократическими обществами, прочно связанными с европейскими и мировыми структурами. Бесспорно, успешным преобразованиям способствовал процесс принятия в ЕС. «Пряник» членства в ЕС и разумная стратегия выполнения предварительных условий для вступления в Союз оказались действенным средством воздействия на внутреннюю политику. Из этого опыта можно извлечь ряд полезных уроков. Прежде

²⁷ Совет Европейского Союза, 'Расширение Европы - Новое Соседство, Предложения делегации из Литвы', 9399/03, 23 мая 2003.

²⁸ Rosa Balfour, Vladimir Bilcik, Stephen Calleya, e.a., 'One Year On. The Foreign Policy of the Enlarged EU. An Overview of the New Member States' Contribution to European Foreign Policy, <http://www.cespi.it/Sem-Turchia/Balfour-Turchia%202.pdf>.

²⁹ Например, поддержка Европейской инициативой демократии и прав человека в Белоруссии осуществлялась через проект с союзом журналистов Литвы. (См.: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/belarus_2003_en.pdf).

всего, стратегия политической обусловленности ЕС оказалась эффективной несмотря на отсутствие четких внутренних стандартов. Асимметричность отношений не помешала принятию рекомендаций ЕС в случаях, когда эти рекомендации были прямо связаны с успешным продвижением по пути вступления в ЕС. Во-вторых, действенность политики обусловленности ЕС в основном зависит от предложения конкретной выгоды, такой как, например, начало переговоров о вступлении. В-третьих, усилению влияния политики обусловленности ЕС на третьи страны способствовали плодотворное сотрудничество с другими международными организациями, действующими на основе принятых нормативных документов, такими как ОБСЕ и Совет Европы, и постоянное привлечение к сотрудничеству соседних стран-членов ЕС. В-четвертых, дух конкуренции на этапе выполнения предварительных условий для получения членства стимулировал проведение демократических преобразований.

В качестве сравнения с ЕПС можно сделать ряд замечаний. Во-первых, страны, на которые направлена ЕПС, не имеют перспективы членства в ЕС, по крайней мере в ближайшем будущем. Во-вторых, страны-кандидаты никогда не ставили под сомнение необходимость проведения демократических преобразований в их странах. Но однако, не все страны, на которые направлена ЕПС, имеют такую однозначную позицию. Авторитарный режим Лукашенко в Белоруссии не отвечает политическим установкам ЕС. В-третьих, ввиду больших отличий между странами, вовлеченными в ЕПС, не представляется возможным создать у них здоровое соперничество, как это было в ходе процессов выполнения предварительных условий по вступлению в Союз.

На основе полученного опыта по выполнению предварительных условий для членства и принимая во внимание различия в ЭПС применительно к разным странам, можно сформулировать ряд рекомендаций, призванных повысить действенность стратегии политической обусловленности ЕС. Во-первых, на основе более тесного и открытого сотрудничества с ОБСЕ и Советом Европы можно улучшить механизм мониторинга ЕС. Обе организации непосредственно занимаются вопросами прав человека и продвижением демократии в европейских странах-партнерах.

Для этого необходимо провести четкое разделение сферы деятельности с целью повышения доверия и во избежание дублирования действий. В вопросах сотрудничества с соседями ЕС в Средиземноморском регионе, которые по определению не являются членами ОБСЕ и Совета Европы, нужно ввести сравнимые с действующими механизмы мониторинга. В этой связи примечателен возврат Европейского Парламента к идее распространения сферы деятельности ОБСЕ на Средиземноморский регион или создание отдельных региональных организаций по образу ОБСЕ.³⁰ Во-вторых, для оценки достижений Комиссия должна выработать четкие приоритеты и цели, которые напрямую были бы связаны с реальными выгодами. Следует разработать подробную стратегию доступа на внутренний рынок и участия в Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ) или сотрудничества в правовой области и вопросах внутренних дел. В-третьих, участие в общественных программах по культуре, молодежным вопросам, образованию, информационному обеспечению общества, науке и исследованиям является важным шагом на пути создания 'общего достояния' проекта. В-четвертых, опыт новых стран-членов ЕС по проведению реформ может быть использован посредством практики двусторонних проектов и совместных видов деятельности в рамках Оказания Технического Содействия и Обмена Информацией (ОТСОМ).³¹ Более того, меры, осуществляемые в рамках МЕСП, открывают новые возможности для приграничного сотрудничества стран-членов ЕС и их соседей. В-пятых, возможно дальнейшее совершенствование имеющихся институтов. Европейский Парламент, *inter alia*, предлагает открытие специального Европейского фонда для поддержки продвижения парламентской демократии или создание ряда под-комитетов по

³⁰ Резолюция Европейского Парламента по Европейской политике соседства, 19 января 2006, PE.368.264.

³¹ ТАИЕХ / ОТСОМ является средством оказания технического содействия и обмена информацией Института Развития в рамках общей директивы Европейской Комиссии по расширению ЕС (<http://taiex.cec.eu.int/>). 23 января 2006, Совет принял важное решение, позволяющее целевым странам ЕПС и России пользоваться преимуществами программы ТАИЕХ/ОТСОМ. См.: Решение Совета 2006/62/ЕС, ОJ (2006), L 32/80.

правам человека с участием всех граничащих с ЕС стран.³² Во всяком случае, все эти предложения уделяют первостепенное значение развитию прав человека, демократии и законности как составляющей ЕПС, и отводят новым членам ЕС решающую роль в данном процессе.

³² Резолюция Европейского Парламента по Европейской политике соседства, 19 января 2006, PE.368.264.

ЧАСТЬ 2:

ВНУТРЕННИЕ ВЫЗОВЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ В СТРАНАХ БАЛТИИ

От обусловленности к конвергенции? – Расширение ЕС как инструмент продвижения демократии

КРИСТИ РАЙК

Институт внешней политики Финляндии

Расширение Европейского Союза кажется самым эффективным средством продвижения демократии, когда-либо примененным со стороны внешних сил. Действенность этого метода распространения идей демократии объясняется комбинацией убедительного призыва к присоединению, надежными перспективами и четко выраженными условиями вступления, а также наличием поддержки необходимой для выполнения условий вступления в ЕС¹. Другими словами, ЕС был и остается успешным промоутером демократии: после того, как страна заявляла о своем желании вступить с ЕС, ЕС обещал принять ее в свой состав, только если она соответствовала Копенгагенским критериям и провела, при помощи внешней поддержки (в основном через Phare), необходимые реформы.

В целом, продвижение демократии стало важным аспектом внешней политики ЕС в начале 1990-ых годов. Двумя главными инструментами, применяемыми ЕС в целях поддержания демократизации в странах, не входящих в состав Союза, являются обусловленность и помощь. Данные политические инструменты применяются во всем мире как часть внешней политики ЕС, но все же они показали наибольшую эффективность и сообразность, будучи примененными в сфере расширения ЕС. Третьим методом, используемым ЕС для продвижения демократии и еще более тесно связанным с расширением ЕС, является применение кон-

¹ Cf. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration After Communism* (Oxford: Oxford University Press, 2005), стр. 108–138.

вергенции и социализации, которые неизбежно сопутствуют интеграции. Ни конвергенция, ни социализация не могут быть активно использованы ЕС в качестве политических инструментов тем же образом как обусловленность и помощь. Они скорее являются побочными и даже неумышленными механизмами, которые способствуют «закреплению» демократических норм и ценностей в странах-кандидатах на вступление в ЕС и в государствах, недавно вошедших в состав ЕС.

В данной статье обсуждается следующее мнение: несмотря на неоспоримый вклад расширения ЕС в процесс демократизации, мы не должны преувеличивать позитивное влияние ЕС и его потенциал продолжать продвижение демократии посредством расширения своего состава. Статья рассматривает вышеперечисленные инструменты и механизмы, обращая особое внимание на факторы, ограничивающие и затрудняющие продвижение демократии посредством расширения ЕС. И общая и концептуальная дискуссии будут проведены на примере Эстонии.

Обусловленность

Обусловленность в общем означает политику, в соответствии с которой привилегии, даваемые объекту или налагаемые на него санкции связаны с выполнением определенных условий. Целью обусловленности является изменение политики объекта в соответствии с собственными ценностями и интересами. Демократическая обусловленность, связывающая привилегии и санкции от внешнего объекта до определённых политических критериев, является особой формой политики обусловленности. После завершения Холодной Войны демократическая обусловленность превратилась в популярный политический инструмент западных объектов.

Обусловленность чаще применяется международными организациями, нежели государствами. Причиной этому является предполагаемый конфликт между обусловленностью и суверенитетом государства. Фундаментальная проблема политики обусловленности заключается в том, что она затрагивает суверенитет государства и может рассматриваться как незаконное вмеша-

тельство во внутренние дела целевой страны. С другой стороны, международное внимание, прикованное к соблюдению демократических норм и прав человека во всем мире, стало общепринятым в период после окончания Холодной Войны. Тем не менее, принципы суверенитета и невмешательства все еще считаются препятствиями к применению обусловленности самими государствами, в то время как политика обусловленности, которой руководствуются многосторонние организации, не так подвержена критике по данным аспектам.² В этом отношении ЕС находится в относительно хорошем положении, способствуя продвижению демократии через обусловленность.

Принцип политической обусловленности стал проглядываться в отношениях ЕС с третьими странами начиная с конца 1980-ых годов и развился «прежде всего и дальше всего в отношении Центральной и Восточной Европы»³. Самые положительные суждения о политике демократической обусловленности ЕС приписываются Копенгагенским политическим критериям и ежегодным отчетам Комиссии, которые некоторые аналитики посчитали доказательством того, что «обусловленность действует»⁴. По словам Дианы Этер, обусловленность действительно «оказывает сильное влияние на ход демократизации /.../ когда ставкой или наградой является вступление в союз»⁵. Действительно, критерии членства в ЕС являются наиболее эффективными из когда-либо примененных форм обусловленности. Обусловленность особенно эффективна в применении к странам-кандидатам на вступление в ЕС, когда и если эти страны осознают, что

² Karen E. Smith, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", *European Foreign Affairs Review* 3:2 (1998): 256–57.

³ Там же, стр. 260.

⁴ Geoffrey Pridham, "Rethinking regime-change theory and the international dimension of democratisation: ten years after in East-Central Europe", in Geoffrey Pridham and Attila Ágh (eds) *Prospects for democratic consolidation in East-Central Europe* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2001), стр. 71.

⁵ Diane Ethier, "Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives", *Democratization* 10:1 (2003): 116.

соответствие данным критериям гарантирует им членство в ЕС, а несоответствие, напротив, приводит к исключению из союза.

Однако эффективность обусловленности членства в применении к демократизации ставит ряд серьезных вопросов. В соответствии с первыми отчетами Комиссии, опубликованными в 1997 г., восточные страны, претендующие на членство в ЕС, уже тогда соответствовали Копенгагенским политическим критериям. Исключение составляла только Словакия, которая была исключена из первой группы претендентов в 1997 г., так как она не отвечала политическим критериям. Таким образом, не было особой необходимости применять демократическую обусловленность. Даже если страна-кандидат на вступление в сообщество не соответствует политическим нормам, ЕС имеет весомую позицию в изменении ее курса. Это должно происходить перед началом переговоров о вступлении, так как выполнение основных демократических норм является предварительным условием для начала переговоров. После начала переговоров роль ЕС становится подтвердительной: он контролирует развитие и может временно прекратить переговоры, если в стране будет замечена задержка в развитии демократии (этот принцип сейчас особенно важен в отношениях с Турцией).

Копенгагенские политические критерии включают в себя основные, минимальные условия для развития демократии. По сообщениям Комиссии, страны-претенденты на вступление в ЕС, перевыполняют условия членства в вопросах демократии и уважения национальных меньшинств – другими словами отчеты не только освещают аспекты, необходимые для вступления. Пожелания Комиссии все же не представляют собой жесткую форму политики обусловленности. Рекомендации Брюсселя, которые не являются решающими для вступления в ЕС, имеют небольшое отношение к процессу расширения сообщества в целом. Хотя нельзя отрицать, что эти рекомендации оказали определенное давление на правительства стран-претендентов и послужили толчком к началу политических изменений. Например, изменения в Законе об Эстонском гражданстве в 1998 г. и в Законе о языке в 2000 г. были очевидной реакцией на критику со стороны Европейского Союза.

Строгая обусловленность расширения ЕС коснулась не только норм демократии. Обязательным требованием для стран-претендентов является выполнения всех норм членства в ЕС, включая принятие и введение около 80 000 страниц законодательства ЕС. Для стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), вошедших в состав Европейского Союза в 2004 г. Было меньше пространства для маневра и переговоров в отличие от стран, ранее присоединившихся к ЕС. Частично это объясняется тем, что количество *acquis* (правовые нормы ЕС) со временем увеличилось, да и сами эти нормы стали намного более конкретными. Кроме того, сам подход ЕС к странам-претендентам на этот раз был иным — «взаимо обязывающие отношения» были заменены отношением к кандидатам как к «клиентам»⁶. Комиссия постоянно наблюдала за их прогрессом на пути к вступлению в ЕС. Подробные рекомендации, представленные в отчетах Комиссии, затем уточнялись в Договорах о партнерстве по подготовке к вступлению в ЕС (ДППВ)⁷, которые обозначали текущие и долгосрочные приоритеты в каждой сфере, и в Национальной Программе по Принятию *Acquis* (НППА). Данная программа готовилась правительством каждой из стран ЦВЕ по требованию Комиссии. Продвижение переговоров напрямую зависело от реализации этих программ.

Главенствующая роль требований ЕС во внутренней политике наряду с жестким графиком выполнения норм для вступления вызвали ряд негативных побочных эффектов, повлиявших на демократию в странах-претендентах. Например, во время переговоров о вступлении в Эстонии (1998–2002 гг.) было дано очень мало времени для обсуждения вопросов, связанных с ЕС, публично или даже в Парламенте до принятия самих решений; государственные чиновники были завалены работой, качество нового законодательства оставляло желать лучшего; нормы ЕС перенимались на поверхностном уровне, а не вводились в нацио-

⁶ Heather Grabbe, "How does the EU measure when the CEECs are ready to join", in Charles Jenkins, ed., *The Unification of Europe? An analysis of EU enlargement* (London: Centre for Reform, 2000), стр. 43.

⁷ Идея ДППВ возникла в 1997 г., а первые версии, разработанные отдельно для каждой страны-претендента, были представлены в марте 1998 г.

нальную систему; наблюдались большие проблемы с проведением изменений в жизнь и контролем над этим процессом. Более того, многие граждане выражали отчуждение, апатию и скептицизм по отношению к государству и политической элите.⁸

В общем, эффективность демократической обусловленности в отношениях ЕС с странами ЦВЕ мало доказана. Как сделали вывод Шиммельфенниг и другие авторы, «влияние демократической обусловленности было незначительным, но и не неуместным»⁹. Скорее не играя решающей роли, обусловленность оказывалась эффективной в тех случаях, когда играла либо утверждающую, либо укрепляющую роль.

Помощь

Вывод, только что сделанный нами в отношении обусловленности, также уместен для второго основного инструмента продвижения демократии, используемого ЕС – помощи. ЕС был и является самым крупным внешним донором для стран ЦВЕ, размеры помощи которого постоянно увеличиваются начиная с конца 1980-ых гг. Роль демократической обусловленности в общем объеме помощи очень скромна¹⁰. И что более важно: не смотря на размеры фондов, внешняя помощь демократии не творит чудеса. В течение двух последних десятилетий общий объем содействия развитию демократии, полученного от стран Запада, многократно возрос. И все же эффективность этих усилий вызы-

⁸ Для более детального анализа смотри Kristi Raik, *Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? – Estonia's Democracy and Integration into the European Union*. Tartu: Tartu University Press, 2003.

⁹ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert and Heiko Knobel, "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies* 40:3(2003): 515.

¹⁰ По данным нескольких источников, она составляла только около 1% в 1990-ых. Нет точных сведений обо всем периоде до вступления в ЕС для стран, вошедших в состав союза в 2004. Karen E. Smith, "Western Actors and the Promotion of Democracy", in Jan Zielonka and Alex Pravda (eds), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 2: International and Transnational Factor* (Oxford: Oxford University Press, 2001), стр. 49; J.R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe* (New York, Palgrave for St. Martin's Griffin, 2001), стр. 87.

вает определенное подозрение, как у исследователей, так и у государственных деятелей, определяющих развитие внешней политики. Например, один из ведущих экспертов в данной области, Томас Каротерс, призывает к «умеренным ожиданиям», напоминая о том, «помощь демократии обычно не оказывает значительного эффекта на политический курс стран, получающих эту поддержку»¹¹. Внутренние факторы остаются решающими для успешности, отсутствия или провала демократических реформ. Внешняя поддержка может содействовать проведению демократических реформ, а также может помочь про-демократическим силам в авторитарных странах в достижении своих целей. Однако эта внешняя помощь не изменит существующий строй, если положение внутренних дел не указывает на стремление к демократии.

Демократическая обусловленность это принцип, неотделимый от любой помощи ЕС. Это означает, что страна может лишиться поддержки ЕС, если она изменяет демократическим принципам. Предлагаемая помощь может напоминать даваемую кролику морковку: чем очевиднее стремление государства к демократизации, тем больше помощи ЕС она получает. Тем не менее, по словам Ричарда Янгса: «Общая помощь ЕС, оказанная странам Центральной и Восточной Европы, не имеет существенной связи с соответствующим прогрессом этих стран в улучшении качества демократических процессов»¹². Более того, ЕС не выработал каких-либо подотчетных механизмов или систематических процедур, которые обосновывали бы демократическую обусловленность его помощи другим странам»¹³.

Когда дело касается объема демократической помощи странам-претендентам на вступление в ЕС, не достаточно принимать во внимание только определенные программы демократии. Часто нелегко провести границу между помощью демократии и каким-либо другим видом содействия, так как и политическая, и

¹¹ Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 1999), стр. 308.

¹² Robert Youngs, "European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On", *European Foreign Affairs Review* 6:3(2001): 359.

¹³ Smith 1998, 266.

экономическая поддержка, оказываемая стране-претенденту на членство в ЕС, также способствуют укреплению демократии. Несомненно, действие демократии является более эффективным, если институционный аппарат государства работает слаженно, профессиональные чиновники обладают хорошими навыками политического планирования и составления законопроектов, а судебное ведомство является независимым и работает эффективно. Организация учреждений и улучшение административного потенциала являются основными направлениями, по которым ЕС оказывает помощь странам-претендентам, хотя чаще всего это и не называется «помощью демократии». В то же время, большая часть оказываемой ЕС помощи далеко не связана с демократией. Например, демократия может замечательно функционировать без согласования налоговой политики при наличии правовых и исполнительных структур, необходимых для внедрения Единой сельскохозяйственной политики.

Одной из областей, получающей все больше поддержки ЕС, является гражданское общество. ЕС поддерживает гражданскую инициативу в странах-претендентах на членство в ЕС при помощи различных программ в рамках PHARE. Более половины исходящей от PHARE поддержки демократии получили НГО, что намного больше помощи США, при распределении которой большее внимание уделялось формальным элементам демократии. Таким образом, можно говорить об особом подходе, применяемом ЕС для продвижения демократии¹⁴. В период подготовки к вступлению в ЕС эстонские НГО получали помощь посредством различных программ PHARE, которые составили около 4 процентов от всей поддержки ЕС¹⁵. При распределении

¹⁴ Youngs 2001. Необходимо заметить, что США также начали оказывать большую поддержку гражданскому обществу, особенно в странах, правительства которых не склонны к проведению реформ.

¹⁵ В период между 1993–2000, эстонское гражданское общество получило более 3 миллионов евро из фондов PHARE, в то время, как общая финансовая помощь PHARE Эстонии составила 153 миллиона евро (24 миллиона евро в 2000 г.). Эстонские НГО получили около 820 000 евро от программы ACCESS. Доля гражданского общества и общем бюджете PHARE для Эстонии выросла до 4 процентов в 2001. (Источники:

помощи, направленной на урегулирование вопросов по правам человека,¹⁶ одной из основных целей была интеграция русскоговорящего населения в эстонское общество. Вместе с этим, в конце 1990-ых ЕС стал выделять больше средств на проведение проектов, целью которых было повышение уровня информированности населения о Европейском Союзе. Эта сфера приобрела особое значение перед проведением референдума о присоединении к ЕС в сентябре 2003 г. Европейская Комиссия была самым крупным единым спонсором проведения неправительственной кампании этого референдума в Эстонии¹⁷.

Вступление в ЕС и, в особенности, данный референдум сыграли немаловажную роль в активизации эстонского общества, его осознания собственных возможностей участвовать в происходящем в стране. Проекты НГО, имеющие отношение к ЕС, улучшили их способности анализировать деятельность властей и организованно отстаивать свои интересы. Этот пример наглядно свидетельствует о том, как поддержка ЕС разбудила активность местного демократического движения, основанием которого является стремление страны к укреплению демократии. Семена поддержки ЕС или какой-либо другой организации не дали бы ростков демократизации без местной плодородной «почвы».

Конвергенция и социализация

В то время как демократическая обусловленность имеет наибольшее значение перед началом переговоров, а поддержка ЕС становится особенно важной в период подготовки к вступлению в ЕС, конвергенция и социализация занимают свои позиции гораздо медленнее и становятся более актуальными после присоединения. Конвергенция означает «постепенное движение в соответствии с системой»¹⁸. Это понятие тесно связано с обусловлен-

Делегация Европейской Комиссии в Эстонии; Европейская Комиссия, Программа PHARE: Годовой отчет 2000.)

¹⁶ Youngs 2001: 362–65.

¹⁷ Посредством программы небольших проектов, направленной на улучшение информированности общества, Комиссия выделила 150 000 евро на 7 проектов в 2002, и 200 000 евро на десять проектов в 2003.

¹⁸ Pridham 2001, 57.

ностью и даже частично покрывает последнюю: целью условий вступления в ЕС является продвижение конвергенции посредством побуждения стран-претендентов следовать правилам и нормам ЕС. Недостаточно того, что страны, готовящиеся к вступлению в ЕС, поверхностно переймут правила. Они также должны показать истинную приверженность единым ценностям и принять общие представления о национальных и европейских ценностях и интересах в такой степени, что эти общие ценности и интересы окажутся сильнее явных различий и разногласий между странами-членами ЕС.

Сущностью социализации является интернационализация общих норм и ценностей. Это непрекращающийся процесс ЕС, так как диапазон деятельности и политики ЕС постоянно расширяется, а основные принципы Союза периодически пересматриваются и уточняются. Например, ЕС добавил принципы демократии и правила законодательства к своему основополагающему договору не ранее 1997 г. Само же содержание этих норм, наряду с Европейской Конвенцией и проектом конституционального договора не раз уточнялось в последние годы в связи с расширением ЕС. Другим примером служит стремительное развитие Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ) ЕС в течение последнего десятилетия, вместе с разработкой ряда общих требований и целей (включая демократию), которые и составляют основу этой новой политики.

Довольно легко и просто измерить объем помощи ЕС, оказанной странам-кандидатам на вступление в ЕС. Эффект демократической обусловленности также может быть достаточно точно выделен в форме решений и законопроектов, принятых и одобренных целевыми странами в качестве реакции на требования ЕС. Конвергенцию и социализацию, напротив, очень сложно доказать или измерить. Вместо произведения мгновенного эффекта они призваны играть важную роль в формировании политической системы и культуры стран-претендентов в дальнейшем будущем.

Давайте снова обратимся к примеру гражданского общества. Некоторые исследования, проведенные в 1990-ых гг., указывают на то, что в те годы гражданское общество в странах ЦВЕ было

намного слабее, чем в так называемой Западной Европе¹⁹. Также можно охарактеризовать стран ЦВЕ и их западных соседей как представителей различных типов демократических сообществ (Fuchs и Klingemann). Не только уровень гражданской активности в посткоммунистических странах был ниже, но также наблюдались и значительные различия между бывшими востоком и западом в области политических ценностей, включая законопослушность и доверие другим членам сообщества.²⁰

Однако, политическая культура и гражданское общество стран ЦВЕ продолжают изменяться и на данный момент являются более динамичными в недавно присоединившихся странах, чем в государствах, давно присоединившихся к ЕС. Как я уже утверждала ранее, интеграция в ЕС дала толчок к развитию эстонского гражданского общества. Если говорить о количестве, то разница между новыми и старыми членами постоянно сокращается: так, в 1996 число НГО в Эстонии едва превышало 3000 (предполагаемое число активных групп больше, примерно 4000)²¹, но в 2005 г. оно составляло уже 11000 (плюс 12000 квартирных товариществ). Если рассматривать качество, то нужно заметить, что по некоторым параметрам гражданское общество Эстонии было более активным, чем общества стран, давно являющихся членами ЕС. Самым явным свидетельством динамичной и новаторской природы эстонского гражданского общества является Концепция развития гражданского общества, принятая Парламентом Эстонии в декабре 2002 г. Данный документ содержит национальную стратегию, целью которой является развитие сотрудничества и партнерства между НГО и государственными властями. Эта Концеп-

¹⁹ Например Sten Berglund, Frank H. Aarebrot, Henri Vogt and Georgi Karasimeonov, 'Civil Society', in *Challenges to Democracy: Eastern Europe Ten Years after the Collapse of Communism* (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2001) стр.147-70; Marc Morjé Howard, "The Weakness of Postcommunist Civil Society", *Journal of Democracy* 13:1 (2002): 157-69.

²⁰ Fuchs, Dieter and Klingemann, Hans-Dieter, "Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe", in Peter Mair and Jan Zielonka (eds), *The Enlarged European Union: Diversity and Adaptation* (London and Portland, Or.: Frank Cass, 2002), стр. 19-54.

²¹ Heli Kask, "NGOs in Estonia", <http://www.esis.ee/ist2000/einst/society/ngo.htm> (10.3.2006)

ция представляет собой результат трехлетней подготовительной работы, в которой принимали участие сотни НГО, несколько академических экспертов и все основные политические партии. Сам процесс создания этого документа доказал и еще больше укрепил жизнестойкость этой сферы эстонского общества²². Принятие Концепции было отмечено активистами эстонских НГО как гигантский шаг вперед и даже названо «достижением международного уровня», которое вызвало интерес во многих странах, как «новых», так и «старых» приверженцев демократии²³. Положительное развитие было обозначено индексом жизнеспособности НГО, ежегодно измеряемым со стороны ОМРСША/USAID (Организация Международного Развития США), которая в 2004 г. поставила Эстонию на первое место среди стран Центральной и Восточной Европы²⁴. ЕС не имел прямого влияния на ход данного положительного развития, но сам процесс интеграции существенно изменил отношение политической элиты к гражданскому обществу, а сотрудничество эстонских НГО и с ими европейскими партнерами получило поддержку ЕС и придало сил эстонским активистам.

Как и обусловленность, конвергенция и социализация имеют отрицательные стороны. Страны-претенденты на вступление в ЕС и новые члены Союза осваивают не только демократию, но и сам демократический дефицит, характерный для ЕС. Основными чертами этого дефицита являются слабый контроль граждан над принятием политических решений, сильная роль исполнительной ветви при принятии решений в ЕС и, соответственно, слабая роль парламентов, как Европарламента, так и законодательных органов в самих странах. Более того, не существует единых

²² Mikko Lagerspetz, "Estonian NGOs as Civil Society?" Paper presented at the 5th Conference of the European Sociological Association, 28 August – 1 September 2001, Helsinki, Finland.

²³ Kerttu Ruus, 'Change of mindset underway as Estonian parliament adopts agreement on civil society.' *the public policy site*, <http://www.policy.lv/index.php?id=102558&lang=en> 04.02.2003.

²⁴ USAID, "The 2004 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia." Eighth Edition – May 2005. United States Agency for International Development, Bureau for Europe and Eurasia, Office of Democracy, Governance and Social Transition.

европейских СМИ, а обзор событий ЕС, предоставляемый национальными СМИ, часто ограничен. Гражданам, организациям и даже национальным парламентам тяжело следить за принятием решений в ЕС, не говоря уже об оказании влияния на этот процесс. ЕС является предметом для узких кругов элиты. И в этом отношении новые члены ЕС никак не отличаются от старых.

Заключение

Политологи не способны полностью доказать влияние расширения ЕС на демократизацию (бывших) стран-кандидатов на вступление в ЕС. Вполне вероятно, что стран ЦВЕ, теперь являющиеся членами ЕС, были бы демократическими странами и без присоединения к Союзу, но мы не можем повернуть время вспять и проверить правдивость этого утверждения. Тем не менее, с большой вероятностью можно заявить, что все недавно вступившие в ЕС страны, за исключением Словакии, в любом случае являлись сторонниками демократии и интеграции с Западом. К тому же, приоритеты лидеров этих стран в общем и целом совпадали с ожиданиями Запада. Обусловленность и поддержка ЕС были в основном направлены на аспекты, отличные от демократии; и обусловленность не всегда приводит к конвергенции. Ограниченное воздействие на демократизацию, оказанное ЕС при помощи различных инструментов и механизмов, суммировано в приведенной ниже таблице.

Таблица. Основные формы воздействия ЕС на демократизацию стран-кандидатов

Инструменты и механизмы	Цели и результаты	График деятельности
Демократическая обусловленность	Формальное соответствие – принятие Копенгагенских критериев, включая минимальные условия для либеральной демократии	В центре внимания переговоры: минимальные нормы для демократии как предварительное условие для начала переговоров о вступлении
Помощь	Поддержка в принятии и внедрении норм ЕС, включая организацию учреждений, законодательство, гражданское общество и т.д.	В центре внимания период подготовки к вступлению: объем помощи возрастает по мере приближения стран-кандидатов к самому вступлению
Конвергенция, социализация	Внедрение единых норм – не прямое долгосрочное воздействие интеграции; сближает членов ЕС	В центре внимания период после вступления в ЕС: начинается до вступления, продолжается и углубляется после присоединения к ЕС

Актуальность опыта недавнего «большого» расширения ЕС для политики продвижения демократии, проводимой ЕС, будет незначительной в будущем, если только ЕС не выразит ясных намерений продолжать расширение. Эта «большая» экспансия была и остается исключительной по своим масштабам и интенсивности. Ожидается, что Болгария, Румыния и, возможно, Хорватия присоединятся к этой «волне» в течение этого десятилетия. Кроме того, дальнейшее расширение ЕС поддерживается немногими. Таким образом, ЕС не в состоянии оказывать подобное влияние на развитие остальных соседствующих с ним стран. Эффективность расширения как инструмента продвижения демократии остается спорной, и скорее всего в ближайшие годы мы не получим новых доказательств, которые помогли бы нам подтвердить или опровергнуть наши предположения. Возможно, ЕС

станет (по меньшей мере он должен стать) боле открытым для дальнейшего расширения, если страны-претенденты на вступление в ЕС, такие как Украина или Турция, смогут успешно провести внутренние реформы и доказать свою способность соответствовать условиям членства в ЕС. В этом случае роль ЕС будет, опять же, не решающей, а вспомогательной и утверждающей.

Русскоязычные Сообщества и Демократическая Консолидация в постсоветских странах Балтии Обществах

ТИМОФЕЙ АГАРИН

Геттингенский университет

Абердинский университет

Актуальные исследования социально-политического развития постсоветских Балтийских государств свидетельствует о несоответствии, существующем между правительственными программами по вопросам демократической консолидации общества, и реальной готовностью этнических групп взаимодействовать на данной социально-политической арене. Несмотря на существующие различия в понимании главной цели демократических преобразований в ходе расширения Евросоюза, правительственные институты, общественные объединения и национальные меньшинства уже предприняли ряд шагов по объединению Балтийских сообществ. В настоящей статье на основе понятия «тройного перехода», введенного в научную дискуссию в начале 1991 года Клаусом Оффе, автор оценивает роль русскоязычных сообществ в формировании многосторонних изменений в восточном регионе Балтийского моря. Несмотря на то, что русскоязычные сообщества поставили себе несколько иные цели, чем эстонские, латышские и литовские сообщества, тем не менее пути и темпы перехода способствовали снятию межэтнического конфликта и созданию благоприятных условий для демократической консолидации в постсоветской прибалтике.

‘Тройной переход’ как предпосылка демократической консолидации

Анализируя произошедшие в Центральной Европе в начале 1990 годов изменения, Клаус Оффе высказал предположение о возможности создания политической структуры в результате принятия решений на трех иерархических уровнях, причем особое значение он придавал ‘решениям по вопросам самоопределения’.¹ Оффе полагал, что консолидация в вопросах самоопределения возможна путем введения новых правил, процедур и законов. Завершающим этапом такой консолидации будет процесс принятия решений по распределению политической власти и экономических ресурсов.² Допуская вероятность одновременного введения рыночной экономики и демократии, а также необходимость ‘продолжительного наблюдения’ за ходом этих процессов, Оффе особо подчеркивал, что эти процессы сопряжены с трудностями и могут привести к недовольству общественности.³ Споры и примирения по различным общественно-политическим вопросам будут постепенно сглаживаться и приведут к постепенному признанию демократического правления, что позволит принимать «комплексные решения» по спорным вопросам.⁴

После выхода из состава Советского Союза, Балтийские государства провели существенное реформирование институтов в политической, экономической и социально-культурной сферах. Значительное влияние на эти процессы оказали постсоветская демократизация и прозападная ориентация. Тем не менее, Оффе не мог предвидеть той роли, которую сыграли в этом процессе международные организации. Изучение последствий их работы остается главным моментом при анализе социально-культурных изменений.⁵ При обсуждении демократических преобразований вновь и вновь звучит мысль, что даже если созданы и должным

¹ Offe, ‘Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe’, *Social Research*, 58 (1991): 865–82.

² Там же., стр. 869.

³ Там же., стр. 875.

⁴ Там же., стр. 892.

⁵ Pettai and Zielonka, *The Road to the European Union. Volume 2: Estonia, Latvia and Lithuania* (Manchester: Manchester University Press, 2003).

образом функционируют все демократические институты, именно индивидуальное участие в существующей структуре является показателем принятия нового режима общественностью.⁶ Свидетельством успеха и одобрения демократических преобразований является их поддержка широкой общественностью. Поскольку гражданская активность в социалистических обществах не расценивалась как эффективное средство при изменении режима и политики, возросшее политическое участие в новых демократических государствах может рассматриваться как инструмент «обратной связи» правительственной политики. В связи с этим гражданская активность в постсоветских государствах может расцениваться как достижение периода Независимости, что явно свидетельствует о международном признании определенных демократических ценностей и норм. В свою очередь, гражданское участие свидетельствует о растущем осознании того, что отдельные люди, участвующие в этом процессе, могут быть выразителями общих интересов при прямом обращении к государству. Кроме того, участие в демократических и гражданских институтах *не* ограничивается только членами политического сообщества. Напротив, 'демократически консолидированное общество' позволяет лицам, вовлеченным в гражданскую деятельность, показать свою принадлежность к политическому сообществу- персональной готовностью сообщить политикам о необходимости конкретных реформ, вне зависимости от собственного гражданского статуса.⁷

Обсуждение роли гражданского общества в демократических преобразованиях либо направлено на продвижение демократических ценностей, а следовательно, создание *более гражданского общества*, либо направлено на выработку концепции гражданского общества как системы мер, находящихся в распоряжении политического сообщества для уравнивания влияния государства на личность.⁸ Гораздо более важным представляется та

⁶ Linz and Stepan, 'Toward Consolidated Democracies', *Journal of Democracy*, 7 (1996): 14-33.

⁷ Foley and Edwards, 'The Paradox of Civil Society', *Journal of Democracy*, 7 (1996): 38-52.

⁸ Putnam, 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', *Journal of Democracy*, 6 (1995): 65-78.

деятельность, которую осуществляет гражданское общество по продвижению демократических ценностей и созданию действительных связей между политическим сообществом и государственными институтами, которые традиционно рассматриваются в качестве объективных инструментов обеспечения общественных интересов. Успешная деятельность гражданского общества повышает доверие отдельных личностей к государственным институтам, что, в дальнейшем, ведет к обмену мнениями по вопросам перспектив и направлений развития между членами общества и политическими институтами.⁹ В этой связи особое внимание следует уделить природе гражданского общества: оно не может быть ориентировано на обретение власти или на получение прибыли, его целью должны быть действия, которые нельзя осуществить в одиночку.¹⁰ Безусловно, такое определение гражданского общества подразумевает, что его члены могут способствовать изменениям в существующих силовых отношениях. В некоторых случаях, они могут инициировать дискуссии о правомерности государственных решений, *в случае если* ими изменения рассматриваются как возможные, общественная деятельность как целесообразная, а также гражданская деятельность как имеющая действительное влияние на политическую систему.

В период демократической консолидации зачастую наблюдается рост интереса членов различных сообществ к участию в гражданских общественных организациях. В последнее время роль отдельных лиц и организаций в выражении групповых интересов и потребностей через политические структуры в многонациональных государствах особенно часто интерпретируется с привлечением теории мультикультурности.¹¹ Реализация посылок данной теории и разъяснение преимуществ мультикультурного общества могут реализоваться, в первую очередь, через признание прав национальных меньшинств быть

⁹ Skocpol, Ganz and Munson, 'A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Voluntarism in the United States', *American Political Science Review*, 94 (2000): 527–46.

¹⁰ Howard, *The weakness of civil society in post-Communist Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003). 32–38.

¹¹ Kuzio, 'Western Multicultural Theory and Practice and its Applicability to the Post-Soviet States', *Journal of Contemporary European Studies*, 13 (2005): 221–37.

неотъемлемой частью демократического общества и вносить свой вклад в развитие гражданского государства. В таком случае, особенно когда право участия в государственном управлении не распространяется на всех жителей национального государства, особо важно обратить внимание на возможности именно гражданского общества для участия тех лиц, которым отказано во влиянии на политические процессы (например, не имеющих права принимать участие в государственных выборах). Широкий резонанс в дебатах о демократизации в Прибалтийских государствах, особенно Эстонии и Латвии, имеет тот факт, что общества данных государств составляют не только граждане, но и жители, т.н. не-граждане, чьи общественно-культурные интересы и политические требования не признаются законными. Тем не менее, за последнее десятилетие были приняты законодательные изменения, которые позволили этим группам, состоящим в основном из русскоязычных «рабочих мигрантов» советского периода, – пользоваться государственными институтами как «обслуживающими организациям», где законодательным порядком учитываются их требования в отношении выбранных органов власти соответствующих государств.¹²

Несмотря на существующие в трех Балтийских государствах различия в вопросах гражданства, стратегий создания единого государства и темпов социальной консолидации между сообществами представителей «государственной национальности» и в основном русскоязычных жителей, роль последних в политических, экономических и социально- культурных преобразованиях в регионе остается значительной. Успех 'тройного перехода' признан на международном уровне: об этом свидетельствует вступление Балтийских государств в Евросоюз при его последнем расширении. В ситуации, когда положительные результаты экономических преобразований не расцениваются как результат присутствия русскоязычного населения, многие политические и социально- культурные изменения в Балтийских государствах следует рассматривать как результат политического моделирования и заимствования. В следующей части статьи

¹² Budryte, *Taming Nationalism? Political Community Building in the post-Soviet Baltic States* (Aldershot: Ashgate, 2005).

описываются изменения, которые были приняты в результате учета интересов русскоязычного населения стран Балтии в процессе подготовки к вступлению в Евросоюз.

Структурные преобразования в Балтийских государствах

Теории демократизации подчеркивают, что даже политические сообщества с либеральными критериями членства оказываются под постоянным давлением со стороны политических процессов, объединяющих общественный дискурс и позволяющих применять социальные требования к вопросам выработки политических стратегий. Наряду с этим, возможны особенные толкования процесса национальной консолидации и социально-экономических преобразований, которые могут снизить готовность общественности к демократизации. Еще одним побочным эффектом особой интерпретации истории может стать возрождение воспоминаний о прежнем положении и возможностях особой национальной группы и принятия политических и социо-экономических шагов для обеспечения специфических результатов преобразований.

Несмотря на то, что большая часть местного русскоговорящего населения была исключена из процесса принятия решений на раннем этапе формирования государственности в начале 1990-х годов – более явно в случае Эстонии и Латвии и менее открыто в случае Литвы – имеющееся у него право выразить свое мнение посредством участия в местных политических процессах позволило ему активно участвовать в формировании политики. Взаимное признание гражданских и национальных меньшинств в Балтийских государствах позднее стало возможным благодаря поправкам в первоначальных социальных и политических программах и признанию интересов русскоязычного населения, а также благодаря либерализации политических критерий инклюзии.¹³

¹³ Kymlicka, 'Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe', in Kymlicka and Opalski (ed.), *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2003)

Хотя могут существовать различные причины, давшие правовой статус существующим политическим программам, следует отметить, что и русскоязычное население, и граждане «государственной национальности» стран Балтии успешно продвигали законы и положения, отвечающие их интересам и таким образом обеспечили политические преобразования, которые без этих усилий не были бы реализованы. Учет деятельности русскоязычных национальных меньшинств необходим при анализе их сотрудничества с государственными институтами, особенно когда экономические интересы и осознание права меньшинств на культурное своеобразие преобладают в обсуждении процесса выработки решений по вопросам социальным и политическим. Аналогичным образом, именно готовность политиков учесть интересы тех, кто не имеет гражданства, является практическим средством в продвижении и поддержке гражданского участия как основного вклада в процесс демократической консолидации.

В течение последних десяти лет члены русскоязычных сообществ Прибалтийских государств добились успеха в реализации своих интересов и активном участии в процессах формирования политики на местном и государственном уровнях. На разных уровнях и в разной степени русскоязычное население доводило до сведения ответственных за формирование политики лиц те требования, которые считало важными для изменений на уровне государственных институтов. Во время процесса подготовки вступления в Евросоюз можно было наблюдать несколько вариантов участия русскоязычных сообществ в этом процессе: они стремились к решению проблем в качестве представителей местных органов власти; они поддерживали партии, открыто представляющие интересы меньшинств или партии национальных меньшинств; или поддерживали партии титульных национальностей, которые представляли социальные интересы меньшинств.

Первый вариант наблюдался в Эстонии, где компактно проживающее русскоязычное население Северной и Восточной Эстонии повлияло на предоставление правительством права не-эстонским жителям участвовать в выборах правительственных чиновников на региональном уровне. Эти чиновники представляли интересы

членов сообщества, которое не имело права политического волеизъявления на уровне государственных парламентских выборов. Таким образом, например, местные органы управления могли напрямую сообщать об интересах русскоязычного населения в, скажем, Таллинне и Нарве, и представлять их в городском совете на протяжении всего постсоветского периода, тем самым способствуя процессу формирования политики на этом уровне.

Другой вариант наблюдался в Латвии, где партии русскоязычного населения имели более прямое влияние на государственную политику ввиду продолжительного представительства в национальном Парламенте. Несмотря на то, что в Парламенте Латвии было представлено несколько русскоязычных партий на протяжении всего периода Независимости, особые формы политической активности русскоязычного населения и латышей стали играть существенную роль при обсуждении изменений Закона о Гражданстве в 1998 году.¹⁴ Так совместными усилиями четырех партий была создана коалиция За Права Человека в Единой Латвии (ЗаПЧЕЛ) с тем, чтобы получить четверть мест в Парламентских выборах 2002 года. Это позволило представить интересы русскоязычного электората и интересы не-латышей в национальном Парламенте более эффективно.¹⁵

Специфика этнического состава Литвы и относительная пассивность русскоязычного населения в реализации своих интересов через парламентские выборы, привели к тому, что их чаяния были озвучены литовскими партиями, которые преследовали определенную социальную программу, а не выражали беспокойства определенной этнической группы.¹⁶ Несмотря на терпимость политического сообщества Литвы, русскоязычное население склонно к дистансированию от участия в политических процессах и не участвует активно в принятии исключительно политических решений.¹⁷ Малочисленность однородных

¹⁴ Naturalization Board of the Republic of Latvia, *Programme 'On the Way to a Civic Society - 2000', Survey of Latvian Inhabitants* (Riga: 2001).

¹⁵ См. Официальный сайт объединения ЗаПЧЕЛ, www.pctvl.lv

¹⁶ Kasatkina and Leoncikas, *Lietuvos etniniu grupiu adaptacija: kontekstas ir eiga* (Vilnius: Eugrimas, 2003), стр. 12.

¹⁷ Jurkynas, 'Emerging Cleavages in New Democracies: The Case of Lithuania', *Journal of Baltic Studies*, 3 (2004): 278-98.

поселений русскоязычного населения, различия их социальных и экономических интересов и их склонность к поддержке политических проектов левого толка – все это может служить объяснением того, почему русскоязычное население поддерживает литовские партии, или почему участие русскоязычного населения в политической жизни страны настолько ограничено.

Такой краткий анализ указывает на трудности, которые стоят перед Балтийскими государствами при вовлечении русскоязычных граждан и не-граждан в политическую деятельность. Тем не менее, наблюдаемые в Эстонии и Латвии изменения в политической сфере позволяют сделать предположение о том, что начавшие выходить на политическую арену организации, выражающие интересы исключенных из политического процесса жителей, могут стать более популярными. Если мы примем во внимание тот факт, что во времена Советской инклюзии русскоязычное население проживало в основном в советских промышленных центрах, их ограниченное участие в политической жизни постсоветского периода не вызывает удивления. При осуществлении экономической перестройки, последовавшей вслед за политической независимостью Балтийских государств, русскоязычные сообщества вынуждены были устанавливать более тесные связи внутри языковых сообществ в городских регионах, где адекватно реализовывались их социальные и экономические потребности. Именно поэтому русскоязычное население вынуждено было полагаться на социальную сеть, чтобы преодолеть последствия социального и экономического исключения, при этом вопросам политического волеизъявления или получению гражданства придавалось меньшее значение.¹⁸ В связи с этим становится понятно, почему, несмотря на языковую общность, части сообщества, определяемые как русскоязычные, имели противоречивые интересы, что делало выражение их на политической арене трудной задачей. По этой причине участие в общественных организациях может рассматриваться как возможность политической самореализации маргинализованной части общества или средство политического участия не-граждан.

¹⁸ Aasland and Fløtten, 'Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia', *Europe-Asia Studies*, 53 (2001): 1023–49.

Выросшее за последние 15 лет благосостояние членов русскоязычных сообществ явно свидетельствует о том, что их политическая пассивность в ранние годы Независимости является следствием влияния советского социального и политического строя. Так укрепление статуса независимых постсоветских Прибалтийских государств происходило за счет символизации «национальной идеи» Балтийских государств, которая была направлена на пресечение самой возможности недемократического выражения политической воли русскоязычного населения. В литературе по данному вопросу детальному анализу подвергаются в основном соображения внешней безопасности в политическом дискурсе независимых Эстонии и Латвии. Хотя процесс формирования решений в Литве изучен меньше, некоторые исследователи данного государства также указывают на проблематичное отношение к вопросам «безопасности» и «самоопределения» в литовском дискурсе политического самоопределения.¹⁹ Для сравнения, в последние годы в отношениях литовских меньшинств и государственной нации превалирует осторожность, в то время как выступления русскоязычных в Эстонии и Латвии более критичны, поскольку они имеют целью обеспечение интересов меньшинств как гарантию устойчивого развития независимости и демократического правления в свете интенсивирующейся Европейской интеграции.²⁰ Становится понятным, почему существующие в настоящее время политические режимы в Балтийских государствах рассматриваются жителями не-титупольной национальности как гаранты экономической стабильности и имеют повышенное влияние на дальнейшее формирование положительного отношения русскоязычного населения к стране проживания. В то же время, непоследовательность политических решений Российского правительства в отношении к русскоязычному населению в т.н. «государствах ближнего зарубежья», зачастую авторитарная

¹⁹ Pavlovaite, 'Paradise Regained: The Conceptualization of Europe in the Lithuanian Debate', in Lehti and Smith (ed.), *Post-Cold War Identity Politics: Northern and Baltic Experiences* (London: Frank Cass, 2003), 199-218

²⁰ Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia* (Stuttgart: ibidem Verlag, 2005).

политическая практика и отрицательные последствия социально-экономических преобразований в России, способствовали тому, что лица не-титульных национальностей в Балтийских государствах более не фаворизируют ни региональное территориальное самоопределение в политических границах Прибалтийских государств, ни индивидуальную миграцию в Российскую Федерацию.²¹

Высказываемые учеными прогнозы политического развития постсоветских прибалтийских государств признают тот факт, что большинство политических и общественных деятелей считают дальнейшее развитие демократических режимов в регионе единственно верным. Это обуславливается прежде всего теми уступками, которые были сделаны правительствами Балтийских государств в пользу не-титульных национальностей, позволяющим исключенным из сферы политической жизни лицам участвовать в политическом и социо-экономическом развитии на региональном уровне. Предпринятые шаги по поддержке экономически ущемленных лиц в независимости от их статуса гражданства, говорят в пользу мнения, что существующее политическое устройство будет в дальнейшем пользоваться большей поддержкой местного населения, которое не видит возможности развития стран Балтики вне рамок Евросоюза. С учетом политических преобразований, которые воспринимаются как правомерные, (даже если некоторые и считают их дискриминационными), вероятнее всего, что русскоязычное население и представители государственных национальностей Балтийских государств, будут апеллировать не к культурным, а социальным различиям.²²

Ряд последствий «тройного перехода», который определяется как преобразования в экономической, политической и социально-культурной сферах, требует определения первостепенных задач в ходе процесса консолидации общества в постсоветских государствах. При сохранении приоритетной роли политической системы как инструмента гражданского участия, работа в

²¹ Rose, Berglund and Munro, *Baltic Identities and Interests in a European Setting: A Bottom Up Perspective* (Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, 2005).

²² Sartori, 'Understanding Pluralism', *Journal of Democracy*, 8 (1996): 58–69.

общественных организациях также является действенным средством в вопросах признания и включения экономических и социально- культурных интересов различных социальных групп в процесс формирования политики. Поскольку роль гражданского общества становится все более значительной, было бы верным предположить, что именно при активной поддержке *гражданского общества* возможно установление нового видения «общественного патриотизма» в процессах демократической консолидации обществ стран Балтии.

Библиография

- Aasland, Aadne and Tone Fløtten, 'Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia', *Europe-Asia Studies*, 53 (2001): 1023–49.
- Budryte, Dovile, *Taming Nationalism? Political Community Building in the post-Soviet Baltic States* (Aldershot, Ashgate, 2005).
- Foley, Michael W. and Bob Edwards, 'The Paradox of Civil Society', *Journal of Democracy*, 7 (1996): 38–52.
- For Human Rights in United Latvia, *www.pctol.lv*
- Galbreath, David J., *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia* (Stuttgart, ibidem Verlag, 2005).
- Howard, Marc M., *The weakness of civil society in post-Communist Europe* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).
- Jurkynas, Mindaugas, 'Emerging Cleavages in New Democracies: The Case of Lithuania', *Journal of Baltic Studies*, 3 (2004): 278–98.
- Kasatkina, Natalija and Tadas Leoncikas, *Lietuvos etniniiu grupiu adaptacija: kontekstas ir eiga* (Vilnius, Eugrimas, 2003).
- Kuzio, Taras, 'Western Multicultural Theory and Practice and its Applicability to the Post-Soviet States', *Journal of Contemporary European Studies*, 13 (2005): 221–37.
- Kymlicka, Will, 'Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe', in Will Kymlicka and Magda Opalski (eds.), *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford, Oxford University Press, 2003).
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan, 'Toward Consolidated Democracies', *Journal of Democracy*, 7 (1996): 14–33.
- Naturalization Board of the Republic Of Latvia, *Programme 'On the Way to a Civic Society – 2000', Survey of Latvian Inhabitants* (Riga, 2001).

- Offe, Claus, 'Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe', *Social Research*, 58 (1991): 865–82.
- Pavlovaite, Inga, 'Paradise Regained: The Conceptualization of Europe in the Lithuanian Debate', in Marko Lehti and David J. Smith (ed.), *Post-Cold War Identity Politics: Northern and Baltic Experiences* (London, Frank Cass, 2003), pp. 199–218.
- Pettai, Vello and Jan Zielonka (eds.), *The Road to the European Union. Volume 2: Estonia, Latvia and Lithuania*, (Manchester, 2003).
- Putnam, Robert, 'Bowling Alone: America's Declining Social Capital', *Journal of Democracy*, 6 (1995): 65–78.
- Rose, Richard, Sten Berglund and Neil Munro, *Baltic Identities and Interests in a European Setting: A Bottom Up Perspective* (Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 2005).
- Sartori, Giovanni, 'Understanding Pluralism', *Journal of Democracy*, 8 (1996): 58–69.
- Skocpol, Theda, Marshall Ganz and Ziad Munson, 'A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Voluntarism in the United States', *American Political Science Review*, 94 (2000): 527–46.

Вернувшаяся диаспора и политическое лидерство в случае посткоммунистической Латвии и Литвы

ДЖЕННИФЕР СКУЛТЕ-УЭЙСС
Американский университет Ливана

Взаимодействие национальной идентичности, опыта диаспоры и посткоммунистической политики – сложный процесс. В посткоммунистический период сразу же начинается поиск связей, соединяющих страны с их демократическим прошлым (реальным и приукрашенным) и национальной историей, «прерванной» коммунистическим режимом, и вернувшаяся диаспора может помочь их обрести. Если национальную идентичность понимать как связующую воедино членов диаспоры и тех, кто остался на родине, восприятие непрерывности политической истории становится возможным, когда члены диаспоры возвращаются на родину, чтобы занять руководящую роль на политической арене. В особом случае групп диаспоры, возникших в то время, когда коммунисты пришли к власти в Центральной и Восточной Европе и Евразии, члены диаспоры ощущают, что вследствие этого не только они или их родители были вынуждены покинуть свою родину, но что их родина была подчинена огромной империи, которая стремилась стереть национальную идентичность народа. Тем более сильное чувство национальной идентичности и заинтересованности в «восстановлении» того, что они воспринимают как аутентичную идентичность самой родины, может у них быть.

Эта небольшая статья описывает возвращение некоторых членов латышской и литовской диаспоры и занятие ими руководящих политических позиций на родине. Описание и анализ основаны на более чем 20 глубоких интервью с вернувшимися из диаспоры политическими лидерами в период с лета 2002 до осени 2004 г. Учитывая, что число вернувшихся политических лидеров

из диаспоры в двух балтийских странах было небольшим, выводы, сделанные на базе интервью, дополняются анализом более широкого феномена возвращения диаспоры и ее ангажирования на родине — явления, которое становится все более распространенным во всем мире и входит в основной дискурс социальных наук. Дискуссия и анализ сфокусированы на следующих вопросах: когда вернувшиеся члены диаспоры способны стать политическими лидерами своей страны и как они проявляют себя в качестве политических лидеров? Статья завершается обсуждением того, как вернувшиеся члены диаспоры могли способствовать демократизации двух балтийских стран, и обобщением того, как балтийский опыт может быть полезным для других советских республик в посткоммунистическую эпоху.

Обзор исследования

Тогда как официальный коммунизм стремился искоренить нации, советский коммунизм в реальности использовал маленькие нации и национализм для достижения своих политических целей — ре-акцентируя в этом процессе национальные идентичности.¹ Цель, которая была достигнута, — по крайней мере в течение почти всего коммунистического периода — разрушение связей на национальной (а также на религиозной и профессиональной) основе и создание нового, но не вполне атомизированного общества, где индивиды могли сотрудничать друг с другом только при посредничестве правительства и партии. Атомизация латвийского и литовского обществ при советском строе привела к тому, что когда коммунизм пал, латвийская и литовская публика стала стремиться к образованию связей и социальных сетей вне партии. Я утверждаю в данной статье, что эта ситуация создала среду, более благоприятную для определения политических возможностей включения вернувшейся диаспоры в постсоветские и посткоммунистические общества.

¹ Ronald Suny, *The Revenge of The Past : Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1993) и Mišionas, Romuld J. and Rein Taagepera, *The Baltic States. Years of Dependence 1940–1990* (Los Angeles: University of California Press, 1993).

Тем не менее, хотя статус диаспоры позволял вернувшимся стать членами нации, различия между ними и «местными» (соотечественниками, которые никогда не были частью диаспоры) были неизбежны: в свое время члены диаспоры начали новую жизнь за пределами родины, никогда до конца не веря, что удастся вернуться. Эта двойственность — ощущение себя частью нации и ощущение непринадлежности — многократно проявлялась в интервью, проведенных для исследования.²

Хотя в этой статье невозможно полностью описать данные и анализ интервью,³ автор считает своим долгом поделиться наиболее важными находками. Поскольку после восстановления независимости в балтийских государствах остались многие неэтнические балты, исследования показали, что многие бывшие коммунистические политические лидеры перешли в частный бизнес (зачастую с помощью или в результате схем массовой приватизации в начале и середине 1990 гг.) или в бюрократию, где знание и опыт часто оказывались важнее старой политической ангажированности.⁴ Поэтому национальные политические лидеры, с которыми вернувшаяся диаспора разделила лидерство, — это скорее молодые, обученные коммунистами политические карьеристы, которые пришли к политическому лидерству через «продолжение по вертикали», нежели старые аппаратчики Коммунистической партии.⁵

Основная общая черта некоторых наиболее саморефлективных политических лидеров из вернувшейся диаспоры, которых я

² Личные интервью с Муизниексом, Скуцасом, Смулктисом, Земкалнисом, Кроникайтисом, Павловскисом и Васкелисом в мае 2002 г.

³ Полное исследование и анализ этой темы см. в: Jennifer Annemarie Skulte, *Returned Diaspora, National Identity and Political Leadership in Latvia and Lithuania*, Ph.D. Dissertation, University of Maryland, 2005.

⁴ John Higley, Włodzimierz Wesolowski and Jan Pakulski, eds., *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe* (Palgrave MacMillan, 1998); Anton Steen and Jüri Ruus, 'Change of Regime-Continuity of Elites? The Case of Estonia' in *East European Politics and Societies*; vol. 16: 1 (Winter 2002); Vladimir Shlapentokh, Christopher K. Vanderpool and Boris Doktorov, *The New Elite in Post-Communist Eastern Europe* (College Station, TX: Texas A&M University Press, 1999).

⁵ См. сжатое обсуждение понятия «продолжение по вертикали» в: Steen and Ruus, 2002.

интервьюировала, — это умение использовать медиа, особенно международные медиа, в свою пользу. Генерал Кронкайтис и Нильс Муизниекс особенно подробно описывали, как они использовали медиа в качестве стратегии для достижения политических целей.⁶

В первую очередь должны были вернуться на родину те, кто претендовал на знание или выражал желание понять ситуацию в стране.⁷ Эту характеристику несколько трудно зафиксировать, так как она служит (поизитивным) самоописанием вернувшейся диаспоры, которую я интервьюировала, и в то же время отражает способность приспособиться, общую для тех, кто остался на родине. Тем не менее, способность адаптироваться является ключевой для успешного вхождения в ранг политической элиты, так что эта характеристикой невозможно пренебречь. Вдобавок интересно отметить, что фактически все интервьюированные отметили «необходимость культурной адаптации» по возвращении домой, подтвердив, таким образом, что существует разница между местными жителями и членами диаспоры, несмотря на прочные узы общей национальной идентичности.

В заключение общего описания политических лидеров из вернувшейся диаспоры Латвии и Литвы нужно отметить, что все без исключения интервьюируемые называли в качестве основного мотивирующего возвращение фактора связь с родиной. Хотя это может показаться очевидным, степень идентификации политических лидеров из диаспоры с национальной идентичностью родины почеркивается. Тем не менее, большинство интер-

⁶ Муизниекс утверждал, что в то время, когда он начал все более открыто критиковать отношение латвийского правительства к русскому меньшинству, он научился использовать медиа, чтобы поместить свои мнения и политические позиции в парадигму превалирующих взглядов на права человека в Европе, а позицию латвийского правительства — вне европейского мейнстрима, к которому Латвия надеялась примкнуть в ближайшем будущем. (личное интервью, май 2002 г.). Он развил отношения с медиа до такой степени, что через некоторое время представители латвийских медиа и даже латвийской политической элиты стали просить его поделиться с опытом такого эффективного использования медиа.

⁷ Личное интервью с Кесгутисом Янкаускасом, апрель 2003. Сходные чувства выражали многие интервьюируемые.

вьюируемых также говорили о (различной степени) амбивалентности в отношении к своей идентичности как бывших членов диаспоры или ощущали наличие двойной или двух конкурирующих идентичностей.⁸

Результаты исследования

Мое исследование и анализ темы вернувшейся диаспоры и политического лидерства в Латвии и Литве показывают, что вернувшаяся диаспора наиболее способна взять на себя политическое лидерство на родине, когда для этого существуют и формальные, и неформальные возможности. Точнее, диаспора должна рассматриваться большей частью общества на родине как составная часть «нации» и, следовательно, способная представлять ее в политическом руководстве. Более того, существующие политические институты и правила обеспечивают «пришельцам» большие или меньшие возможности политического лидерства, как показывает сравнение действующей парламентарной системы Латвии (больше возможностей для привлечения диаспоры) и гибридной парламентарно-президентской системы Литвы (меньше возможностей для привлечения диаспоры).

Опыт диаспоры и опыт в диаспоре

Все респонденты подчеркивали, что их прежний опыт — профессиональный, личный или и тот, и другой — сыграл важную роль в их политическом лидерстве. С одной стороны, опыт иммигрантов вне родины оставил неизгладимый след на каждом из них. С другой стороны, ряд респондентов отметили определенную амбивалентность чувства принадлежности к двум культурам. Тогда как Йонас Кронкайтис сравнил свою лояльность и США, и Литве с лояльностью ребенка к его родителям,⁹ другие отметили, что они почувствовали необходимость отказаться от

⁸ Имена не называются для защиты респондентов.

⁹ Он сказал: «Это проблема ценностей. Если эти страны имеют общие ценности, нет проблем... точно так же ребенок может быть лоялен по отношению к своим родителям» (май 2002 г.)

адоптированного гражданства и принять гражданство родины.¹⁰ Некоторые, напротив, осознанно решили удерживать оба гражданства, чтобы была возможность вернуться на свою вторую родину в будущем, так как они чувствовали, что больше не являются «своими» на исконной родине.¹¹

Опыт пребывания в диаспоре, который рассматривается как наиболее важный для политического лидерства, связан с умениями, интересами и мнениями, которые были или еще остались малодоступными на родине. С этой точки зрения, определенные умения и опыт востребованы на родине, так как они служат увеличению политического потенциала страны. Особенно в Латвии и Литве, где демократизация и переход на рыночные отношения все еще не завершены, политические лидеры из вернувшейся диаспоры иногда лучше всего соответствуют целям родины, особенно внешнеполитическим, — по крайней мере так считает большая часть латвийского и литовского электората.

Таким образом, потенциальные возможности возвращения и вовлечения в политическое руководство диаспоры, по-видимому, особенно велики, когда родина и приемная страна сильно отличаются по своему политическому, социальному и экономическому развитию. Возвращение на родину и политическое лидерство связано со многими расчетами: степень преданности родине, преимущества (финансовые, политические, социальные и профессиональные) и потери, которые влечет за собой отъезд.

В этом случае опыт диаспоры, социализации в какой-либо стране и политического (через гражданство) участия в ее жизни имеет продолжительный эффект. В случае этих двух посткоммунистических стран опыт демократии был позитивно воспринят электоратами и практически применен самими политическими лидерами диаспоры, использовавшими переговоры и компромисс при достижении политических целей.

¹⁰ Примерами этого являются Оярс Калнинс и, конечно, Валдас Адамкус и Вайра Вике-Фрейберга, которые должны были отказаться от всякого другого гражданства по закону. Интересно, что большая часть интервьюированных мною политических лидеров или предпочли сохранить оба гражданства и сообщили мне этот факт, или вуалировали свое решение, опасаясь общественной критики.

¹¹ Имена не называются по требованию респондентов.

Результаты исследования также весомо свидетельствуют в пользу того, что национальная идентичность не только изменчивый, но и динамический инструмент, используемый индивидами и группами в области политики. В данном исследовании национальная идентичность оказалась и ключевым фактором того, как структурируются формальные и неформальные возможности участия вернувшейся диаспоры в политическом руководстве, и стимулирующей основой политических мнений и действий.

Национальная идентичность была ключом к определенным аспектам политического лидерства вернувшейся диаспоры в Латвии и Литве. Тогда как все респонденты называли прочную национальную идентичность одним из факторов, мотивировавших возврат на родину, многие видели в национальной идентичности также основу формулировки политических целей, таких как определение гражданства или отношение солдат к национальному флагу.¹² Прочная национальная идентичность связала диаспору с родиной тонкими, но явными нитями. На основе данного исследования можно сделать важный вывод: чем больше дебатов об определении национальной идентичности в отношении к этничности, тем больше возможность возвращения и вовлечения в политику членов диаспоры, так как несмотря на их отсутствие, они воспринимаются как неотъемлемая часть нации.¹³ Это очень важно и значимо для дальнейшего исследования.

Менее важно для построения теории, но все же примечательно почерпнутое мною из интервью и других исследований наблюдение, что вернувшиеся из диаспоры политики воспринимаются ими самими, а также политической и академической элитой родины как менее коррумпированные и менее подверженные коррупции, чем «местные».¹⁴ Это является результатом разно-

¹² Интервью с Кронкайтисом, май 2002 г.

¹³ Данный анализ подразумевает, что диаспора и титульная нация — одно и то же, что не всегда так. Было бы также интересно исследовать судьбу диаспор, отличных от титульной нации, по возвращении на родину; из региональных примеров — евреев в Литву и Латвию.

¹⁴ Хотя многие интервьюированные и исследователи отмечают этот факт, до сих пор мне не удалось найти обзоров, которые бы его подтверждали.

образных факторов, включая личную этику, непринадлежность или слабую принадлежность к местным сетям патронажа, «незапятнанность» коммунистическим/ советским периодом и иные причины политической ангажированности («высшее призвание» служения обществу и т.д.).

Вдобавок вернувшиеся из диаспоры политики отличаются от местных коллег своей квалификацией. Многие из них имеют профессиональную подготовку, например, военную или юридическую, которая либо недооценивалась в советское время, либо ее представителями были не-балты или те, кто не мог претендовать на роль лидеров в посткоммунистическом обществе из-за запятнанного прошлого. Профессиональные умения и связи, которые политики вернувшейся диаспоры реализуют в своей работе в Латвии и Литве, могут быть полезными не только на выборах, но и для выполнения должности на высшем уровне.

Еще одной областью отличий между политиками диаспоры и их местными коллегами является опыт демократической политики. Электорат склонен рассматривать кандидатов и политических лидеров из диаспоры как более компетентных в области демократии — и теоретически, и практически. Хотя эта характеристика не является полностью позитивной, так как прямой опыт демократии с большой вероятностью означает отсутствие прямого опыта коммунизма, — она была наиболее часто называемой причиной поддержки политических лидеров из вернувшейся диаспоры.

Кроме выводов, которые могут быть приложимы и в других контекстах, мое исследование и анализ темы содержат два примечательных наблюдения: устойчивая власть элит — даже в условиях радикальной смены режима — и важность социализации и связей в адоптированной стране. Первое, устойчивая власть элит, подтверждает теорию, которая утверждает, что хотя элиты могут циркулировать, они редко сменяются в широком масштабе. Второе, касающееся значимости социализации и связей в приемной стране, подтверждает некоторые современные исследования в области транснациональной политики и того, как политическая культура может и не может меняться.

Устойчивая власть элит

Тогда как большая часть литературы о непрерывности и смене элит предсказывает значительную смену элиты вместе со сменой режима — такой, какая произошла в начале 1990-х гг., когда коммунизм пал и независимость Латвии и Литвы была восстановлена, данные, собранные в ходе данного исследования, этому противоречат. Когда элиты вынуждены уйти (или чувствуют, что вынуждены), они надеются вернуться и претендовать на «должное» место в обществе — и обычно у них есть возможность это сделать. Хотя политические лидеры Латвии и Литвы из вернувшейся диаспоры оказались в специфическом историческом контексте, который, очевидно, неповторим, радикальная смена режима и возвращение на родину членов диаспоры происходили (Афганистан, Ирак, Палестина, Ливан) и будут происходить (может быть, Белоруссия?) и в других местах. Как замечают Доган и Хигли:

Смена политических элит возможна только если есть организованная оппозиция и, таким образом, резервуар контрэлит. Новая правящая элита не может быть создана *ex nihilo*. Страны Восточной Европы не были плюралистическими обществами, когда их коммунистические режимы пали в промежутке между 1989 и 1991 гг. За исключением Польши, где коммунистический режим всегда был более авторитарным, чем тоталитарным (Higley and Pakulski, 1995; Linz and Stepan, 1996), нигде не было свободных партий, свободных профсоюзов и экономических сил, свободных от государства; в православных странах региона не было относительно независимых церковных иерархий. Поскольку при коммунистическом режиме не было контрэлитных баз власти, неудивительно, что посткоммунистические элиты по большей части состояли из людей, которые занимали видные позиции в коммунистических режимах.¹⁵

¹⁵ Mattei Dogan and John Higley, *Elites, Crises and the Origins of Regimes* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 1998); 23. См. также: Linz, Juan and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press; 1996).

Адоптированные страны в диаспоре – социализация и связи

Также и то, где селятся диаспоры, определяет их интерес и способность оставаться вовлеченными в политическую активность диаспоры и родины, а также потенциальное возвращение на родину для прямого участия в политике. В случае балтийских государств члены элиты, эмигрировавшей в конце второй мировой войны, отправились на запад, в то время как депортированные этнические балты – элита и не-элита – были отправлены на восток, вглубь Советского Союза. Из латвийских и литовских диаспор, которые остаются в странах бывшего Советского Союза, ни одна, по-видимому, не является достаточно богатой или не обладает требуемыми качествами, чтобы ее члены заняли руководящие политические позиции в независимой Латвии и Литве. Важно, что политические и экономические системы западных, либеральных демократий по большей части имеют традицию принятия иммигрантов и их интеграции (исключая до недавнего времени Швецию и Германию). В этих странах иммигранты смогли аккультурироваться и стать активными гражданами принявших их стран, сохраняя отличные культурные и другие традиции и черты образа жизни своей родины. Когда возникла возможность возврата на родину (и многие утверждают, что западные диаспоры сыграли свою роль в создании этой возможности), они хотели и смогли воспользоваться этой возможностью.

Можно ли обобщить это исследование?

Хотя два балтийских примера несомненно коренятся в конкретном историческом моменте распада советской империи и дискредитации коммунизма, их опыт может послужить уроком и в других контекстах. Во-первых, стоит повторить, что вернувшаяся диаспора, по-видимому, займет руководящие политические позиции на родине, если у нее будут для этого возможности. Я имею в виду, что законы гражданства и то, как определяется национальная идентичность на родине, позволяют или не позволяют вернувшейся диаспоре стремиться к политическому лидерству, побуждают или удерживают ее от этого. Формальные поли-

тические институты и процедуры тоже очень важны, как видно на примере различий между латвийской парламентарной системой со строго пропорциональным представительством и литовской смешанной президентской и парламентарной системой — и с одномандатными округами, где побеждает кандидат, набравший больше голосов, и с пропорциональным представительством через многоместные округа и национальные партийные списки.

Тип смены режима также является важным фактором в определении того, может и будет ли вернувшаяся диаспора стремиться к политическому лидерству на родине. Чем кардинальнее смена режима, тем вероятнее, что члены диаспоры, покинувшие родину из-за предыдущей смены режима, захотят вернуться. Тем не менее, хотя смена режима, конечно, представляется необходимой для того, чтобы многие члены диаспоры вернулись и участвовали в политике, отдельные индивиды возвращаются, даже если не происходит ширококомасштабных изменений.

Драматическое падение советского коммунизма в Латвии и Литве в начале 1990-х повлекло за собой и значительные перемены, и возникновение непредвиденных связей с межвоенным и с коммунистическим периодами. Различные политические институты (ре) адоптированные этими странами, так же как и различные советские и коммунистические институциональные и человеческие наследия создали различные возможности для вовлечения вернувшейся диаспоры в политику на высшем уровне. Способность национальной идентичности пережить советский период на родине в балтийских странах, также как и в диаспоре, несомненно помогли Латвии и Литве восстановить суверенные демократические государства. Без сомнения, вернувшиеся члены диаспоры сыграли ключевую роль в возрождении и развитии своего отечества.

ЧАСТЬ 3:

ПРИМЕНИМОСТЬ ОПЫТА ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

Рекомендации по борьбе с коррупцией для посткоммунистического региона: одна формула для всех?

РАСМА КАРКЛИНС

Университет Иллинойса, Чикаго

Ответом на вопрос, вынесенный в заглавие, является классическое: «и да, и нет». Ответ «нет» обусловлен необходимостью учитывать местный и национальный контексты – успешные стратегии по борьбе с коррупцией должны вырабатываться на основе тщательного анализа местных условий. С другой стороны, существуют определенные базовые принципы, которые роднят все антикоррупционные формулы.

Укрепление демократии тесно связано со степенью успешности борьбы с коррупцией. Коррупция не является непреложным фактом политики, как верят фаталисты, а может сдерживаться эффективными политическими методами. Тремя краеугольными камнями в вопросе противодействия коррупции являются создание системы институциональных сдержек и противовесов, эффективная работа механизмов подотчетности и мобилизация населения на участие в повышении общественного благосостояния.¹ Однако политические меры в отношении борьбы с коррупцией не будут иметь эффекта, если не учитывать множество других факторов, как показано в моей монографии и сведено на Рисунке 1. Ниже приводятся основные аргументы.

¹ Rasma Karklins. *The System MadeMeDo It: Corruption in Post-Communist Societies*. New York: M.E. Sharpe, 2005.

Модель

Первым звеном, имеющим решающее значение для понижения уровня коррупции, является легитимность политического режима того или иного государства и его способность стимулировать добродетельное поведение общественности. Злоупотребления связаны с негативным отношением к политике и ролью граждан в таком отношении. Люди должны верить, что правительственная система их страны действительно работает. Если они будут убеждены в эффективности режима, у них появится мотивация для работы на общее благо нации. Недостаточно просто бороться «против» коррупции, люди должны верить в положительную альтернативу грязной политике. Для этого необходимо идти дальше, чем простое преподавание этики, – определять логику и ценность гражданской добродетели и государства, в котором граждане прилагают усилия для достижения общих целей. Многие граждане в посткоммунистических странах жаждут такой политической системы, которая бы работала, и которую они могли бы поддерживать. Построить легитимный политический режим тяжело, но это имеет решающее значение для развития общественной воодушевленности, которую можно определить, в отличие от коррупции, как «использование власти граждан на благо общества».

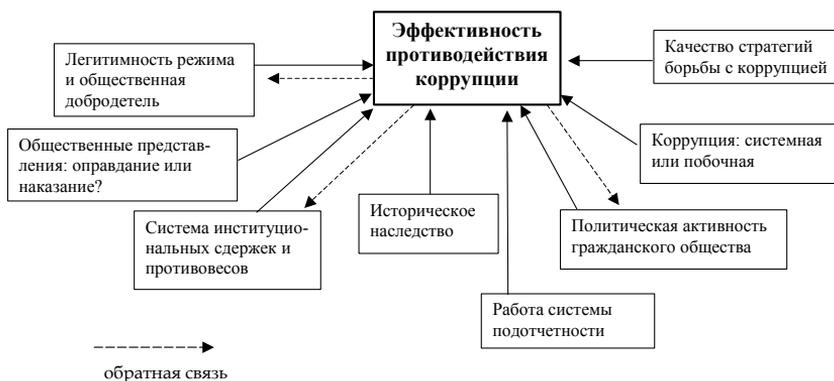


Рисунок 1. Факторы, влияющие на коррупцию

Это подводит нас к следующему фактору, показанному на Рисунке 1, – предел, до которого граждане и официальные лица готовы оправдывать отдельные проявления коррупции. Общественные ценности и точки зрения выражаются в дискурсе, который создает или климат прощения коррупции, или климат общественного порицания. Усилия по борьбе с коррупцией должны быть направлены на снижение терпимости как по отношению к мелкой коррупции, так и по отношению к широкомасштабной коррупции. Костяк для преобразований составляют честные граждане. Однако на сегодняшний день очень многие граждане посткоммунистических государств принимают участие в мелкой коррупционной деятельности сами и спокойно относятся к участию в ней других граждан. Но есть и многие недовольные ситуацией, особенно в отношении коррупции в высших эшелонах власти. При разработке стратегий борьбы с коррупцией следует учитывать эту амбивалентность. Эффективная политика может использовать гнев для мобилизации населения против широкомасштабной коррупции и акцентировать опасность терпимого отношения к мелкой коррупции.

На уровень коррупции может повлиять система сдержек и противовесов по отношению к представителям власти, в особенности, если она подкреплена независимой судебной системой, органами надзора и свободными СМИ. Хорошие законы и институциональные механизмы проходят долгий путь до эффективного сдерживания коррупционных импульсов. Антикоррупционная формула может быть вкратце представлена так: коррупцию можно сдерживать, демонополизировав процесс принятия решений, ограничив свободу (индивидуальных) действий и создав систему подотчетности.

На эффективность мер влияют разнообразные исторические наследия, в особенности обычаи, сформировавшиеся за время предыдущих коммунистических режимов. Устоявшиеся обычаи изживаются непросто, тем более если в их основу положены неформальные структуры, такие как цепочки обмена личными услугами как на уровне элиты, так и на уровне масс. Коммунистические режимы создавали благоприятные условия для возникновения действенных сетей политического патронажа и

личного влияния. Это наследие частично сохраняется, особенно когда речь идет о политических картелях, стремящихся к захвату государства. Другими обычаями, нарушающими слаженное функционирование правовой системы, являются взаимное покрывательство и использование компромата.

Установившиеся шаблоны поведения часто подрывают политическую подотчетность. Недостаточно, чтобы существовали законы, в которых прописаны институты подотчетности, – они должны иметь реальные последствия. Внедрение на практике эффективной системы подотчетности образует пятую колонну в здании сдерживания коррупции. Когда народ увидит, что политики и официальные лица несут ответственность за свои действия, уровень коррупции будет снижаться, а доверие к государственным учреждениям расти.

Шестой фактор, показанный на Рисунке 1, – участие гражданского общества в сдерживании коррупции. Мобилизация граждан «снизу» является мощной движущей силой для создания чистого (от коррупции) правительства. Под этим понимаются различные виды гражданской активности, включая формирование предвыборных коалиций. Неправительственные организации играют важную роль в повседневном мониторинге коррупции и осуществлении различных проектов, повышающих гражданскую бдительность и политическую прозрачность.

Седьмым и восьмым определяющими факторами эффективности контроля за коррупцией являются глубина коррупции и предел, до которого может работать соответствующая стратегия борьбы с коррупцией. Если коррупция широко распространена или даже системна, с ней будет очень трудно совладать. Системная коррупция может быть институализирована или являться результатом распространенных шаблонов поведения населения. Поведение индивидуума связано с поведением других индивидуумов, поэтому если «каждый» вовлечен в преступную деятельность, изменить эту тенденцию очень тяжело. СМИ должны балансировать на тонкой грани – они должны разоблачать коррупцию, но подача материала должна быть конкретной и не носить фаталистический характер. Если проявления коррупции освещаются как доминанты поведения элит или масс,

это может стать «сбывающимся пророчеством». Хорошая политика должна работать в обратном направлении, т.е. на создание нисходящей модели, в которой такие проявления появляются все реже и реже.

Как показано на Рисунке 1, различные факторы, определяющие эффективность борьбы с коррупцией, действуют не в одностороннем порядке, а обладают обратной связью. Например, успешное контролирование коррупции меняет общественные представления и способствует тому, что большее количество людей противостоит ей. Заразительными являются оба вида деятельности – и коррупция, и борьба с ней – и они могут влиять на поступки людей в обществе.

Практические соображения относительно разработки стратегии борьбы с коррупцией

Чтобы заставить любую антикоррупционную стратегию работать, политикам прежде всего следует понять значения термина «стратегия». Стратегия – это план действий, который не только определяет, что необходимо достичь и при помощи каких средств, но и просчитывает последовательность шагов, ведущих к цели. Она должна разрабатываться так, чтобы избегать структурных просчетов и предвидеть ответные шаги противника, в нашем случае – людей, которые извлекают пользу из коррупции. Основываясь на подобном анализе, политики должны определить первоначальные приоритеты, меры, которые будут иметь важнейшее значение в противодействии существующей коррупции, и политические инициативы, которые будут оказывать наиболее сильное сдерживающее воздействие на проявления коррупции в будущем.

При определении первоначальных целей антикоррупционных усилий следует учитывать и другие моменты. Как сэкономить общественные деньги? Как можно получить быстрые и более заметные результаты? Какие результаты будут иметь наибольшее влияние на всеобщий моральный дух и заставят поверить, что уровень коррупции начал понижаться? Чтобы повысить их эффективность, следует тщательно выбирать время для внед-

рения новых инициатив, то же можно сказать применительно к международной помощи. Самая главная задача – тщательно выбрать, какая движущая сила будет претворять инициативы наиболее эффективно, будут ли это политические лидеры, специализированные антикоррупционные подразделения или организации, или гражданское общество и общественная мобилизация?

Если выбирается последнее, потому что политический истеблишмент слишком коррумпирован, чтобы предпринимать реформы, активисты гражданского общества должны учитывать неравный баланс сил между ними и властью, которая им противостоит. Руководители, возглавляющие государственные учреждения, изначально имеют преимущество, располагая ресурсами и коллективами зависимых работников. Одиночки, бросающие вызов «системе», едва ли добьются успеха, если не сумеют организовать одну или несколько групп, которые смогли бы провести продолжительную кампанию и поддержать друг друга. Солидарность очень важна, так как официальные власти обладают властью наказания. Вариантами наказания тех, кто бросает вызов существующему статус-кво, являются лишение работы, заработной платы и многие другие. Институциональные акторы, участвующие в коррупции, чрезвычайно заботятся о защите себя и своих махинаций и, как правило, очень умело и настойчиво отражают любые вызовы.

Для того, чтобы противостоять мощи такой системы, антикоррупционные группы могут обратиться к урокам диссидентских движений, успешно боровшихся с коммунистическими режимами. Диссиденты добивались победы тогда, когда их действия основывались на хорошо продуманных стратегиях в рамках законности, более высоком моральном духе, взаимопомощи и солидарности, обращении к международному сообществу и поддержке народных масс в решающие моменты. Стоит помнить, что именно коррупция и использование официальными лицами своего положения в корыстных целях были основными вопросами, которые поднимала Солидарность и другие подобные группы, действовавшие в последнюю фазу того или иного коммунистического режима. Если коррупция эндемична для

постсоветских стран, со временем там могут возникнуть похожие движения.

Четыре стадии сдерживания коррупции

Конечная цель данного исследования – понять, что требуется для создания эффективной системы контроля коррупции. Первый шаг – осознание, что коррупция является серьезной проблемой – образует также первую из четырех стадий разработки мер по борьбе с коррупцией. Помимо осознания, что коррупция обходится дорого, данный первоначальный этап включает в себя начало изучения фактов о коррупции, с которой вы столкнулись. На второй стадии начинают вводиться в действие правовые и институциональные механизмы подотчетности, которые на третьей стадии должны действительно заработать. Четвертая стадия предполагает настройку всей системы по предотвращению коррупции до тех пор, пока она не станет функционирующей частью развитой демократии.

Двадцать восемь посткоммунистических стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза значительно отличаются друг от друга в плане того, на какой стадии борьбы с коррупцией они находятся. Авангард составляют те страны, которые стали полноправными членами Европейского Союза и НАТО. В этих странах период осознания серьезности проблемы коррупции пришелся на 1995–96 гг., вторая стадия создания первоначального законодательства и соответствующих институтов по предотвращению коррупции началась в период между 1997 и 1998 гг. и была завершена к началу 2004 г., в основном потому, что выработать антикоррупционную политику было одним из условий вступления в Европейский Союз. Начали ли работать все принятые меры и насколько результативно, и вступили ли эти страны в третью фазу эффективного контроля за уровнем коррупции – покажет будущее. Остается открытым вопрос, когда эти государства достигнут «нормальных» уровней коррупции, наблюдаемых в странах с оформившейся демократией. Многим другим странам посткоммунистического региона предстоит пройти еще более долгий путь.

Бастион, маяк или мост? Роль стран Балтии в отношениях ЕС с «восточными соседями»¹

ДЭВИД ГОЛБРЕТ и ДЖЕРЕМИ У. ЛАМОРО

Факультет политики и международных отношений
Абердинский университет

Лишь два года спустя после двойного расширения Европейского Союза страны Балтии получили непосредственный опыт международного влияния на процесс демократизации. В дополнение к их опыту бывших советских республик, в гео-политическом смысле роль Балтийских государств определяется сегодня как ключевая в процессе влияния на реформирование того, что принято называть российским «ближним зарубежьем». Вопрос заключается лишь в том, какую роль будут играть правительства в Таллинне, Риге и Вильнюсе в данном процессе. Мы полагаем, существует три роли, которые Балтийские страны могли бы сыграть в отношении «новых аутсайдеров» ЕС: бастиона, маяка или моста².

При все более очевидном истощении ресурса для расширения с одной стороны, и воинственности внешней политики России в

¹ Первый из двух авторов хотел бы поблагодарить Шотландский трест Карнеги за вклад в проведение исследования в Латвии с апреля по июнь 2004 года. Оба автора хотели бы выразить благодарность Колледжу искусств и социальных наук Абердинского университета за вклад в проведение исследования в Латвии в апреле 2006 года.

² Дискуссию термина 'новые аутсайдеры' см. Stephen White, Ian McAllister and Margot Light, 'Enlargement and the New Outsiders', *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002): 135–53. Эти авторы используют данный термин для обозначения западных ННГ (новых независимых государств), что само по себе не является адекватной формулировкой.

отношении экспорта энергоносителей в бывшие советские республики с другой, Балтийские государства могут стать восточным оплотом «Европейской крепости». В качестве альтернативы, предварительный анализ происходящего предполагает, что Балтийские страны уже разработали определенную сплоченную стратегию в попытке заполнения пробела между «западом» и другими постсоветскими странами, не взирая на все еще незаконченный процесс выработки направлений внешней политики, призванных помочь странам Балтии справиться с изменяющимися возможностями и ограничениями, вызванными их членством в международных организациях.³ Таким образом, эти страны могли бы стать хорошим примером в процессе изменения по трем направлениям: демократизации, маркетинга и постсоветизации. Наконец, можно ожидать, что Балтийские страны будут играть активную роль в вовлечении стран «восточного соседства» в продвижение реформ и включения этих стран в Евро-атлантическое сообщество. В какой бы роли они не находились, в роли бастиона, маяка или моста, Балтийские страны будут играть ключевую роль в отношениях Запада с Востоком.

Представленный доклад делится на две части. Во-первых, для того, чтобы оценить логический смысл трех предложенных метафор, мы представляем расширенный контекст взаимоотношений в «восточном соседстве». Построение данного контекста мы проводим, рассматривая три соперничающие точки зрения, представленные в данном регионе – российскую, европейскую и балтийскую. Российская внешняя политика на постсоветском пространстве отошла от названия «ближнее зарубежье». Тем не менее, Москва по-прежнему вовлечена в дела других постсоветских государств.

Точка зрения ЕС в данном регионе базируется на практических, конструктивных взаимоотношениях с Российской Феде-

³ Предварительное исследование см. David J. Galbreath, 'The Baltic States and the European Neighbourhood Policy: Maximising the Voices of Small Nations', in Tiirmaa-Klaar, Heli (ed.), *Baltic Outlooks on European Foreign and Security Policy* (Tallinn: Tallinn University Press, 2006). Исследование по внешней политике Латвии с момента расширения см. David J. Galbreath, 'Latvian Foreign Policy after Enlargement: Continuity and Change', *Cooperation and Conflict*, (2006 в печати).

рацией, с одновременной поддержкой политических и экономических реформ в Молдове, Грузии и в особенности на Украине.

Точка зрения Балтийских стран на происходящее в регионе основывается на прошлый опыт членства в Советском Союзе и внешнюю политику постсоветской России, касающуюся войск, границ и национальных меньшинств.⁴ У правительств трех Балтийских стран есть страстное желание увидеть уменьшение влияния Москвы на постсоветской территории, и продолжающийся процесс включения других постсоветских государств в Евро-атлантическое сообщество только способствует росту такого рода желания. Во-вторых, мы рассматриваем роль Балтийских стран в восточном «соседстве» посредством трех метафор. Под 'бастионом' мы понимаем то, что Балтийские страны являются пограничными и четко отмечают линию раздела между «нами» и «ими». 'Маяк' символизирует Балтийские страны как эксперта в процессе перехода для тех, кто остается за пределами Евро-атлантического сообщества. 'Мост' представляет Балтийские страны как активных сторонников дальнейшего расширения ЕС и НАТО за включение европейских стран, упомянутых в Европейской политике соседства (ЕПС) Евросоюза. Каждая из этих трех ролей зависит от интересов России, Европы и Балтийских стран. Теперь давайте посмотрим внимательнее на региональные точки зрения.

Соперничающие точки зрения «соседства»/«ближнего зарубежья»

Существует три воззрения (logics) на проблему российского/ европейского «соседства» Молдовы, Грузии и Украины, как, впрочем, хоть и в меньшей степени, и Беларуси.⁵ Свои воззрения на проблему имеют Россия, Европа (имеется ввиду, главным образом, ЕС) и Балтийские страны. Российское воззрение, по причинам исторического и стратегического характера, заключается в том, чтобы оставить эти государства в зоне своего

⁴ Три стороны проблемы детально изложены в David J. Galbreath, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia* (Stuttgart: ibidem Verlag, 2005), гл.8.

⁵ Galbreath, 'The Baltic States and the European Neighbourhood Policy'.

«ближнего зарубежья». Европа же разделилась в своем отношении к этим странам. В то время, как одни европейские страны желают видеть продолжение тенденций активных действий и влияния, *возможно*, даже предлагая вышеупомянутым и прочим странам членство в ЕС, другие страны высказывают мнение, что Европе следует прекратить расширение и сконцентрироваться на развитии уже существующей Европы. В фокусе внимания должно находиться укрепление «Европейской крепости», разделяющей тех, кто находится по разные стороны ее стен. Наконец, среди Балтийских стран нет противоречий на предмет их видения региона. По историческим причинам и ради будущих целей правительства Балтийских стран хотели бы ускорить процесс включения Молдовы, Грузии и Украины в расширенную Европу. Теории, лежащие в основе трех представленных воззрений, дают представление о целях внешнеполитической деятельности России, Европы и Балтийских стран.

Взгляд России на «ближнее зарубежье» в огромной степени зависит от их взгляда на ситуацию в мире в целом. По мнению Дерека Авера, министр иностранных дел России заявил, что мир жесток, мир – это то место, где слабых бьют, и государства имеют склонность недолюбливать любое другое государство, становящееся сильнее.⁶ Следуя данной точке зрения, политическое руководство в Москве смотрит на мир через реалистические линзы «политики силы». Действительно, теоретическая составляющая, лежащая в основе российского понимания ситуации заключается в том, что попытки любого государства распространить свое влияние на те страны, которые Россия определила зоной своего влияния, воспринимаются в качестве потенциальной угрозы российской безопасности.⁷ Данная логика, однако, не подразумевает того, что Россия является государством-агрессором, не желающим искать компромиссы или сотрудничать с другими государствами. Скорее наоборот, это означает, что Россия и ЕС имеют очень схожую внешнюю политику: укрепить безопасность тех стран, с которыми у них имеются общие

⁶ Derek Averre, 'Russia and the European Union: Convergence or Divergence?' *European Security*, 14 (2005): 175–202, стр.193.

⁷ Там же стр.179.

границы в надежде на предотвращение распространения внешних факторов нестабильности через свои границы. Исходя из базового принципа данной первоначальной теоретической составляющей, мы можем определить две дальнейшие основные точки воззрения России на ее «ближнее зарубежье». Во-первых, большинство стран, о которых идет речь, имели и имеют связи с Россией на протяжении столетий. Понятно, что Россия нерешительно ослабляет силу своего влияния в тех странах, куда она вложила (как, впрочем, откуда и взяла) так много. Во-вторых, Россия видит себя в качестве «центра политических, экономических структур, а также структур обеспечения безопасности в Содружестве Независимых Государств (СНГ)»⁸, в которое входят Молдова, Грузия и Украина. Россия не желает и не стремится сдавать этих позиций. Сдав их, Россия рискует быть смещенной с позиции реальной силы в данном регионе на позиции стороннего наблюдателя, особенно по части экономических и социальных проблем.⁹ По мнению Смита (Smith), в его нынешней форме ЕПС уготовил России роль аутсайдера, хотя российское руководство само воспротивилось включению в «соседство».¹⁰ Соответственно, удачное проведение ЕПС в жизнь привело бы к изолированной России.

Хотя и Россия и ЕС имеют общие цели в отношениях с общим для них «соседством», ЕС придерживается внешне более либеральных рамок в развитии своих основополагающих принципов в политике. В то время как Россия усматривает в увеличивающемся влиянии прочих сил в соседних государствах угрозу безопасности, ЕС рассматривает свое собственное вмешательство как средство продвижения положительной в конечном итоге программы действий в отношении безопасности, делая упор на распространении демократических ценностей, соблюдении прав

⁸ Там же стр.176.

⁹ Helmut Hubel, 'The Baltic Sea Subregion after Dual Enlargement', *Cooperation and Conflict*, 39 (2004): 283–298, стр.291.

¹⁰ Karen E. Smith, 'The Outsiders: The European Neighbourhood Policy', *International Affairs*, 81 (2005): 757–773, стр.760.

человека и экономическом развитии.¹¹ Данные концепции базируются на двух широких либеральных теориях: демократического мира и комплексной взаимозависимости.¹² Там, где теория демократического мира утверждает, что демократические государства не воюют друг с другом, комплексная взаимозависимость убеждает в том, что взаимозависимые государства с наименьшей вероятностью будут проявлять агрессию друг к другу из-за боязни негативной реверберации (резонанса). Существует связь, лежащая в основе этих двух широких либеральных теорий международных отношений – когда государства связаны между собой, будь то идеологически, политически или экономически, уменьшаются шансы на возникновение конфликта между ними. Соответственно, ЕПС поощряет именно сотрудничество, а не изоляцию, исключение или *realpolitik*. В теории, если бы ЕПС успешно продвигала демократию и взаимозависимость в европейском соседстве, ЕС смог бы создать «круг государств, разделяющих основополагающие ценности и цели ЕС, сведенных в как можно более тесные взаимоотношения, простирающихся за границы кооперации, чтобы затронуть в значительной степени экономическую и политическую интеграцию».¹³ Однако, страны ЕС должны определиться, насколько тесно они хотят сотрудничать со своими новыми соседями, поскольку кооперация может быть интерпретирована как интеграция и полноправное членство,¹⁴ а зачастую именно этим и является. Два отдельных вопроса вырастают из проблемы тесности отношений. Первый: если Евросоюз решает способствовать глубокой интеграции с «восточными соседями», он рискует

¹¹ *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper* Commission of the European Communities, 12.5.2004 http://www.europe.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf, стр. 7.)

¹² Дискуссия на тему теории демократического мира изложена в Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1996). Исследование 'комплексной взаимозависимости' см. Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (New York: Little Brown, 1977).

¹³ Европейская политика соседства, стр. 5

¹⁴ См, для примера, случай Украины, рассмотренный Смитом в 'The Outsiders', стр. 767-769.

вбить клин между Брюсселем и Москвой – то, чего ЕС всеми силами до сих пор старался избежать.¹⁵ Второй вопрос, в чем-то противоречащий первому: если ЕС не предложит «восточным соседям» интеграции или членства в качестве возможного варианта, это серьезно снизит влияние ЕС в этих странах, потенциально обостряя решение именно тех проблем, на которые ЕС и хотело бы обратить внимание.¹⁶

В то время как ЕС раздирают противоречия на предмет того, какой подход к «восточным соседям» был бы лучше, Балтийские страны предлагают общую позицию: приблизить «восточное соседство» к ЕС для того, чтобы расширить членство и включить их в Союз.¹⁷ Данный курс представляется логичным, имея ввиду внешнюю политику малых государств.¹⁸ Если малые государства должны отдать часть своей автономии большому коллективному образованию, почему бы не отдать его тому образованию, у которого лучше репутация? Для государств «восточного соседства» выбор стоит между Россией с одной стороны и Евро-атлантическим сообществом с другой, каким он был и для Балтийских стран. Успехи, сопутствовавшие Балтийским странам в процессах демократизации, маркетинга и де-советизации, являются прекрасным примером для подражания для Молдовы, Грузии и Украины на предмет того, как объединить политические и экономические реформы в попытке интегрироваться в Евро-атлантическое сообщество.¹⁹ Несмотря на очевидную простоту предложенного плана действий, выбор представляется гораздо более

¹⁵ Christopher S. Browning and Pertti Joenniemi, 'Regionality beyond Security? The Baltic Sea Region after Enlargement', *Cooperation and Conflict*, 39 (2004): 233–253.

¹⁶ Smith, 'The Outsiders', стр. 768.

¹⁷ Galbreath, 'The Baltic States and the European Neighbourhood Policy', стр. 3.

¹⁸ David Vital, *The survival of small states: studies in small power/great power conflict* (London, New York: Oxford University Press, 1971). Теория малых государств утверждает, что малые государства имеют две возможности в мировой политике: пытаться оставаться полностью автономными и, таким образом, рисковать полной потерей своей автономии в большем государстве, либо формировать союзнические отношения с большим государством и, таким образом, заплатить лишь частью своей самостоятельности.

серьезным для стран «восточного соседства», частично из-за исторических связей, имеющих у них с Россией. В то время как страны Балтии были признаны независимыми в период между войнами, географические и политические территории, входящие сейчас в страны «восточного соседства» были связаны с Россией на протяжении веков и только с распадом Советского Союза в 1991 году получили независимость.²⁰ Смогут ли Балтийские страны помочь странам «восточного соседства» преодолеть наследие советского прошлого? Это зависит от роли, которые правительства Балтийских государств будут играть в претворении в жизнь ЕПС.

Описание внешней политики стран Балтии посредством метафор

С момента вступления в ЕС страны Балтии укрепили свои дипломатические отношения с другими постсоветскими государствами. Проекты по развитию сотрудничества министерств иностранных дел Эстонии, Латвии и Литвы показывают, что центром их внимания были главным образом Молдова, Грузия и Украина.²¹ Постсоветский опыт Молдовы – напоминание того, как могли бы развиваться события в Эстонии и Латвии, если бы возникли этнические конфликты между титульными нациями и русскоговорящим населением этих стран, как это и случилось в Приднестровье. Основные цели внешней политики правительства

¹⁹ Galbreath, 'The Baltic States and the European Neighbourhood policy', стр. 1.

²⁰ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours* (Brussels: European Commission, 2003).

²¹ Министерство иностранных дел Эстонии, *Estonian Development Co-operation Projects in 2004*, http://www.vm.ee/eng/kat_178/5306.html (Date accessed: 9 December 2005). Министерство иностранных дел Эстонии, *Estonia Today: Development Co-operation*, http://web-static.vm.ee/static/failid/224/Развитие_сотрудничество.pdf (Date accessed: 9 December 2005). Министерство иностранных дел Латвии, *Development Co-operation Plan of the Republic of Latvia for 2005* <http://www.mfa.gov.lv/en/DevelopmentCo-operation/Projects/> (Date accessed: 8 December 2005). Министерство иностранных дел Литвы, *Programme of the Government of the Republic of Lithuania for 2004–2008* http://www.lrv.lt/main_en.php?cat=6&gr=4&d=2001 (Date accessed: 5 December 2005).

Молдовы сегодня совпадают с целями внешней политики Балтийских стран до их вступления в ЕС: членство в ЕС и НАТО. Хотя путь, который Молдове предстоит пройти в этом направлении гораздо длиннее того, который проделала каждая из трех стран Балтии. Отношения с Грузией улучшились со времени революции роз 2003 года и с изменением тона грузинской внешней политики в отношении Москвы. Грузия тоже нацелена на членство в НАТО – в общем-то неудивительное желание правительства Михаила Саакашвили, если принять во внимание несметное число угроз безопасности, с которыми приходится сталкиваться Грузии.²² У Украины проблемы другого рода, состоящие, главным образом, во взаимозависимости от Российской Федерации и собственной истории советского прошлого. Подобно событиям в Грузии, отношения между Украиной и Балтийскими странами улучшились со времени Оранжевой революции 2004 года. Молдова, Грузия и Украина столкнулись со многими из тех же проблем, которые были и остаются у Балтийских государств. Для Эстонии, Латвии и Литвы решение этих проблем виделось в обретении членства в международных организациях, что обеспечивало надежность демократии и безопасности, переход от командных к рыночным формам руководства в экономике, а также внедрение эффективных и ответственных методов политического руководства. В результате совсем не удивительно, что Молдова, Грузия и Украина выбирают тот же самый путь, одновременно продолжая развитие отношений с Российской Федерацией.

Однако будущему расширенного Европейского союза был нанесен серьезный удар, когда на референдумах по принятию европейской конституции во Франции и Нидерландах результатом стал отрицательный ответ.²³ В дополнение к явному неодобрению нынешнего состояния внутренней политики, отрицание принятия конституции было отражением недовольства недавно проведенным и запланированным на будущее расширениями. Вкупе с данной внутренней дилеммой, Евросоюз также

²² Bruno Coppieters and Robert Legvold, *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution* (London: MIT Press, 2005).

²³ *Wall Street Journal*, 'Membership has its privileges – Or does it?', 27 June 2005.

высказал нежелание расширяться слишком далеко и слишком скоро из-за боязни создания напряженности в отношениях с Москвой.²⁴ В 1990-х российское Министерство иностранных дел неоднократно высказывалось по поводу нежелательности распространения западного влияния в регионе СНГ. В то время как отношения между ЕС и Россией все очевиднее становились асимметричными, в Брюсселе по-прежнему существует нежелание выполнять свою заступническую роль без одобрения на то России. Пример такого рода заступничества – миссия ЕС на мониторинг украинско-молдавской границы (т.е. района Приднестровья), установленный в декабре 2005 года.²⁵ Тем не менее, как указывалось выше, порой противоречивые воззрения ЕС и России на определенные проблемы оставляют место для маневра Молдове, Грузии и Украине. Евро-атлантическое сообщество возобновило свои отношения с этими новыми «аутсайдерами», на будущее разрывая круг «отсутствия заинтересованности, партнерства, разочарования».²⁶ Принимая во внимание существующие ограничения действий Евросоюза как по внутренним вопросам, так и региональным, какова же роль, которую будут играть страны Балтии в отношениях Евро-атлантического сообщества с его новыми «соседями»?

Мы отводим три возможных роли для Балтийских стран по отношению к ЕС и восточному «соседству»: *бастиона, маяка и моста*. Под «бастионом» мы имеем ввиду имидж Евросоюза как «Европейской крепости», традиционно применяемый к иммиграционной и торговой политике.²⁷ В то время как процесс

²⁴ *EUI ViewsWire*, 'EU/Georgia politics: Georgian premier wants EU to punch its weight', 8 December 2005.

²⁵ *EUI ViewsWire* 'Moldova politics: EU to join negotiations on the future of Transdnistria', 29 September 2005; *EUI ViewsWire* 'EU/Moldova politics: Partial reprieve for rogue state's officials', 8 December 2005.

²⁶ См. Taras Kuzio, 'Ukraine's Relations with the West: Disinterest, Partnership, Disillusionment', *European Security*, 12 (2003): 21–44.

²⁷ Lykke Friis and Anna Murphy, 'The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries', *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999): 211–232. , Andrew Geddes, 'Europe's Border Relationships and International Migration Relations', *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005): 787–806. , Paul Howe, 'Insiders and Outsiders in a Community of Europeans: A Reply to Kostakopoulou', *Journal of Common Market Studies*, 35 (1997): 309–

расширения, кульминацией которого стало включение самого большого количества стран в историю организации, отметил период включения, а не исключения, наступил период 'усталости от расширения' с преобладающими тенденциями к восстановлению «Европейской крепости». Это в том случае, если ЕПС является стратегией, нацеленной на удержание соседей Евросоюза на почтённом расстоянии. Ни рамочная программа *Расширенная Европа – Добрососедство*, ни стратегическая *Европейская политика добрососедства* Еврокомиссии не выводят на повестку дня дальнейшее расширение ЕС, хотя имеется перспектива на региональную интеграцию. К примеру, в то время как украинские власти, судя по заявлениям министра иностранных дел Украины Бориса Тарасюка, сделанных им в декабре 2005 года, хотели бы подписать договор о членстве в Евросоюзе к 2008 году, Европейская Комиссия не высказала ответных намерений видеть Украину в членах организации.²⁸ Не смотря на совершенно ясные сигналы из Брюсселя, украинские власти определили гармонизацию отношений с ЕС в качестве главного приоритета действий своего правительства.²⁹ В качестве 'бастиона' страны Балтии могли бы взять на себя роль пограничника, ограничивая сотрудничество с восточными соседями ЕС только теми вопросами, решение которых требуется для достижения региональной стабильности и практических экономических выгод. После дефолта 1998 года экономические выгоды в рамках СНГ были невелики. Балтийские страны уже приложили активные усилия для изменения отношений в торговле, отойдя от тесного сотрудничества с другими странами бывшего Советского Союза. Следовательно, членство в ЕС означало бы, что дальнейшая интеграция

314. , Theodora Kostakopoulou, 'Why a 'Community of Europeans' Could be a Community of Exclusion: A Reply to Howe', *Journal of Common Market Studies*, 35 (1997): 301–308., Jan Zielonka, 'How New Enlarged Borders will Reshape the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001): 507–536.

²⁸ *EIU ViewsWire* 'Ukraine politics: Ukraine eyes EU entry treaty 'by 2008'', 21 December 2005.

²⁹ См. Министерство иностранных дел Украины, *Measures to Implement Ukraine-EU Action Plan in 2005* http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/data/upload/publication/eu/en/2000/078_ap-measures_e.doc (Date accessed: 28 February 2006).

заставила Балтийские страны все чаще смотреть в своей внешней политике на запад в ущерб отношениям с «восточными соседями» Евросоюза.

В то время как многие страны в центральной и восточной Европе осуществили переход к демократическому управлению и рыночной экономике, большинство стран бывшего Советского Союза либо остановились на этом пути, либо и вовсе повернули вспять. Одно из ключевых отличий между данными двумя группами стран состоит в силе влияния советского наследия на процесс перехода, характерное для второй группы стран. Хотя у них все еще есть проблемы, имеющие корни в советском прошлом, Балтийские страны смогли осуществить не только процессы демократизации, маркетизации, но и де-советизации настолько успешно, что к 1996-му году Эстония была включена в список стран-кандидатов на вступление в ЕС, а Латвия и Литва вошли в него лишь годом позже.³⁰ Обладая собственным опытом тройного перехода и последующей европейской интеграции, страны Балтии могли бы послужить 'маяком', подающим достойный пример для подражания тем странам, которые хотят осуществить переход от постсоветского к европейскому укладу жизни. Для них Балтийский опыт интеграции мог бы послужить дорожной картой на их переходном пути,³¹ подобно влиянию, оказанному странами Балтии на подъем националистических движений в конце советского периода. Это означает, что исключительность ситуации, в которой в свое время оказались страны Балтии могла быть лишь временной, и те проблемы, с которыми сегодня сталкиваются Молдова, Грузия и Украина не являются проблемами, характерными для тройного перехода исключительно в этих трех государствах. Логичный вывод, напрашивающийся из действий Балтийских стран в качестве 'маяка', заключается в том, что сейчас в фокусе дальнейших действий находится сам процесс перехода, а не членство в ЕС и НАТО. Данная роль Балтийских государств отвечает ЕПС, где главное внимание уделено превращению «соседства» в мирный и стабильный регион, а не

³⁰ См. *Agenda 2000* Еврокомиссии (1997).

³¹ Nils R. Muiznieks, 'The Influence of the Baltic Popular Movements on the Process of Soviet Disintegration', *Europe-Asia Studies*, 47 (1995): 3–25.

подготовке «соседства» к принятию в европейские организации. Потенциал НАТО на расширение не ограничивается такого рода грандиозными стратегиями, но тем не менее, институт коллективной безопасности имеет выработанную политику интеграции без членства в организации, вписанную в программу Партнерство во имя мира (1994). В качестве 'маяка' Балтийские страны справились бы и с этой функцией: региональная интеграция без членства в структурах. Как уже указывалось выше, способность ЕС к расширению была подорвана непринятием Конституции. После вступления Румынии и Болгарии (2007/08), хватит ли у Евросоюза политической воли идти и дальше по этому пути? Ответ на этот вопрос остается неясным.

Вероятно, у ЕС будет достаточно политической воли и практической силы продолжить расширение до Балкан, став, таким образом, по истине европейской организацией. В таком случае страны Балтии могли бы стать 'мостом' к членству, а не быть примером для подражания или стражем границ. Принимая во внимание политику соотношения сил в балтийском субрегионе, построение 'моста' между «соседями» и европейскими организациями – предпочтительная роль для стран Балтии. Членство (или процесс принятия) не только «закрепляет» политические и экономические реформы, оно также закрепляет позиции «общности». Под этими позициями мы понимаем стратегию, которую можно обозначить как «не их ближнее зарубежье, а наше ближнее зарубежье». Действия Балтийских стран в качестве моста прекрасно совпадают с их воззрением на «восточное соседство». Имея руководства стран, скептически настроенных к региональной политике Москвы, можно решить две задачи. Во-первых, это подтверждает правильность воззрения стран Балтии на ситуацию в регионе, где отношение к российскому руководству характеризуется как имперское и не заслуживающее доверия. Постоянное нарушение воздушных границ Балтийских стран российскими воздушными судами, недавние проблемы с поставками газа в Украину и Грузию и ощутимая поддержка сепаратистских групп в Молдавии, Грузии и Азербайджане только подтверждают эту точку зрения. Во-вторых, ориентированные на запад руководства «стран-соседей» способствуют вовлечению ЕС в

процессы, происходящие на востоке Европы, особенно в то время, когда внутри ЕС существует постоянное давление обращать большее внимание на юг. В Балтийских государствах не заинтересованы в еще одном периоде «отсутствия интереса» и «разрушения надежд», напротив, они ратуют за продолжительное «партнерство». ³² В целом, отношения между ЕС и Россией не всегда совпадают с ожиданиями стран Балтии, как показал недавний пример с планами строительства газопровода по дну Балтийского моря, поддержанный Герхардом Шредером. ³³ Усиление позиций на всех направлениях могло бы внести кардинальные изменения в расстановку сил в данном субрегионе.

Воззрение стран Балтии на «восточное соседство», как указывалось выше, предполагает, что руководства в Таллинне, Риге и Вильнюсе не желают поддерживать «Европейскую крепость» в части не включения таких европейских государств как Молдова, Грузия и Украина. Тем не менее, со стороны правительств стран Балтии на протяжении уже нескольких лет было приложено так много усилий, направленных на вступление в Евро-атлантическое сообщество, что пока что преждевременно приостанавливать развитие стратегий балтийских стран во внешней политике. Одновременно с этим, внешнеполитические проекты, одобренные в 2004 году, отражают целостность стратегии по поддержке реформ в Молдове, Грузии и Украине со стороны стран Балтии. Это – доказательство тому, что мы с недоверием относимся к роли этих стран в качестве ‘бастиона’. Отличие между ролью ‘маяка’ и ‘моста’ представляется более сложным, поскольку отчасти роли здесь определяются не правительствами Балтийских государств, а событиями внутри и между ЕС, НАТО и Россией. Государства Балтии знают, чтобы сделать шансы на успешность процесса перехода в странах, о которых идет речь, максимальными, шансы на вступление должны быть привязаны к процессу ведения переговоров, т.е. вступлению в европейские организации. Государства Балтии в равной степени осознают также, что европейская интеграция – это позитивный путь противостояния

³² Kuzio, ‘Ukraine's Relations with the West’.

³³ *The Baltic Times*, ‘Adamkus shares frank words with Schroeder’ 2 November 2005.

очевидно агрессивной внешнеполитической линии России в регионе, до недавнего времени называвшемся российским «ближним зарубежьем». Евро-атлантическое сообщество нуждается в построении моста и должно поддерживать европейскую интеграцию в «европейском соседстве». Страны Балтии вполне могли бы стать таким 'мостом'.

Библиография

- Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours* (Brussels: European Commission, 2003).
- Averre, Derek, 'Russia and the European Union: Convergence or Divergence?' *European Security*, 14 (2005): 175–202.
- Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1996).
- Browning, Christopher S. and Pertti Joenniemi, 'Regionality beyond Security? The Baltic Sea Region after Enlargement', *Cooperation and Conflict*, 39 (2004): 233–253.
- Coppieters, Bruno and Robert Legvold, *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution* (London: MIT Press, 2005).
- Friis, Lykke and Anna Murphy, 'The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries', *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999): 211–232.
- Galbreath, David J., 'The Baltic States and the European Neighbourhood Policy: Maximising the Voices of Small Nations', in H. Tiirmaa-Klaar (ed.), *Baltic Outlooks on European Foreign and Security Policy* (Tallinn: Tallinn University Press, 2006).
- Galbreath, David J., 'Latvian Foreign Policy after Enlargement: Continuity and Change', *Cooperation and Conflict*, Forthcoming (2006):
- Galbreath, David J., *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia* (Stuttgart: ibidem Verlag, 2005).
- Geddes, Andrew, 'Europe's Border Relationships and International Migration Relations', *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005): 787–806.
- Howe, Paul, 'Insiders and Outsiders in a Community of Europeans: A Reply to Kostakopoulou', *Journal of Common Market Studies*, 35 (1997): 309–314.
- Hubel, Helmut, 'The Baltic Sea Subregion after Dual Enlargement', *Cooperation and Conflict*, 39 (2004): 283–298.
- Keohane, Robert and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (New York: Little Brown, 1977).

-
- Kostakopoulou, Theodora, 'Why a 'Community of Europeans' Could be a Community of Exclusion: A Reply to Howe', *Journal of Common Market Studies*, 35 (1997): 301-308.
- Kuzio, Taras, 'Ukraine's Relations with the West: Disinterest, Partnership, Disillusionment', *European Security*, 12 (2003): 21-44.
- Muiznieks, Nils R., 'The Influence of the Baltic Popular Movements on the Process of Soviet Disintegration', *Europe-Asia Studies*, 47 (1995): 3-25.
- Smith, Karen E., 'The Outsiders: The European Neighbourhood Policy', *International Affairs*, 81 (2005): 757-773.
- Vital, David, *The survival of small states: studies in small power/great power conflict* (London, New York: Oxford University Press, 1971).
- White, Stephen, Ian McAllister and Margot Light, 'Enlargement and the New Outsiders', *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002): 135-53.
- Zielonka, Jan, 'How New Enlarged Borders will Reshape the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001): 507-536.

Общие ценности как основа интеграции: есть ли предел расширению Европы? Страны Балтии как мост между Европой и остальным миром

КАТРИН НЫМАН-МЕТКАЛФ

Рижский Аспирантский Юридический Колледж

Университет Конкордия Аудентес

Восточно-европейский Институт Университета г. Упсала

Введение

Европейский Союз (ЕС) имеет уникальную возможность оказывать влияние на развитие законопроектов в странах-претендентах на членство в ЕС, руководствуясь тем фактом, что для вступления в ЕС или даже для других форм более близких взаимоотношений, ЕС может выдвигать свои требования в отношении проведения законодательных и исполнительных реформ. Для того, чтобы страна стала членом или партнером ЕС, данные требования должны быть выполнены в полном объеме, который может зависеть от национальных особенностей. Это не означает унификации законодательной и исполнительной систем, за исключением некоторых определенных областей, но подразумевает наличие общей основы. Для создания такой основы необходимы общие ценности и принципы. Одним из ключевых слов является доверие: сама организация ЕС строится на принципе доверия государств-членов друг другу. Структура Союза включает в себя как защитные механизмы, так и механизмы, улучшающие сотрудничество. Но все же, основной характеристикой этой системы является то, что каждая страна-член ЕС доверяет решениям, принятым правительствами других стран, входящих в ЕС. Такое

доверие также необходимо для близких взаимоотношений не только в свете членства в ЕС. Чем ближе взаимоотношения, тем более актуальным становится наличие доверия и общих ценностей.

Построение систем доверия и общего взгляда на мир было принципом, лежавшим в основе подготовки к вступлению в ЕС для стран, недавно ставших его членами, и остается таковым для стран – потенциальных членов ЕС. Успех стран Балтии в качестве членов ЕС наглядно демонстрирует, как гармонично эти страны вошли в единую систему ценностей. Расширение этой ценностной системы, потенциальное или действительное, является критерием расширения ЕС и определяет возможные отношения ЕС такими странами, как, например, страны бывшего СССР. Важно осознать, насколько процесс формирования ценностей подвержен внешнему влиянию, такому как помощь ЕС, требования к проведению реформ. Также важно определить, в какой степени ценности задаются особенностями культуры.

ЕС как инициатор реформ

ЕС без сомнения является главным инициатором проведения реформ в Европе. Ярким примером этого являются страны, желающие вступить в ЕС, недавно ставшие его членами и даже те страны, которые возможно (на данный момент) не стремятся к членству в ЕС. В связи с этим, ЕС имеет уникальную возможность оказывать влияние на развитие законопроектов в странах-претендентах на членство в ЕС. ЕС может и будет предъявлять свои требования. Как следствие суверенитета государств, охраняемого международным законодательством, страна может принять решение проигнорировать данные требования. В таком случае, эта страна не сможет насладиться выгодами от взаимоотношений с ЕС. Таким образом, ЕС получает возможность оказывать влияние, недоступное другим международным организациям. ЕС обладает таким широким спектром взаимоотношений, что может заложить основу, необходимую для проведения реформ во многих государствах. ЕС может воспользоваться своими условиями в большей, по сравнению с нынешней, степени или уже

сточить их. Применение обусловленности в отношениях ЕС с остальными странами не является последовательным и не всегда приводит к желаемым результатам. В основном, менее влиятельные страны, на которые, по разным причинам легче оказывать воздействие (часто из-за их стремления присоединиться к ЕС), испытывают на себе влияние обусловленности в полной мере. В это же время крупные государства (такие как Россия или Китай) смогут выстроить взаимоотношения с ЕС в независимости от соблюдения прав человека, которое, теоретически, должно быть условием.

Тем не менее, это не уменьшает важность ЕС как инициатора законодательной реформы в Европе и ее окрестностях. Эта реформа включает в себя технические аспекты, такие как законы о конкуренции, таможенном и телекоммуникациях. Также имеет большое значение сама суть демократического принципа правового государства. В некоторых сферах, особенно в технических, реформа законодательства может заключаться в приведение законопроектов в соответствие с законодательством ЕС. Но влияние ЕС не ограничивается этим: даже те сферы, которые остаются в компетенции самого государства-члена ЕС или которые не включаются в соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве, заключаемые с не-членами ЕС, будут регулироваться в соответствии с определенными стандартами. Для стран, готовящихся к вступлению в ЕС, требования ЕС важны как эталон хорошего законодательства. Например, законы о телекоммуникациях и конкуренции в странах Балтии отвечают как требованиям времени, так и международным стандартам, иногда даже в большей степени, чем соответствующие законопроекты демократических стран, давно являющихся членами ЕС. Страны-кандидаты, такие как государства Балтии, не имели готовой законодательной системы, подлежащей изменению. Поэтому в эпоху либерализации и развитой законодательной системы они начали с нуля, используя в качестве моделей действующие и многоаспектные правила ЕС. Все страны-претенденты должны насладиться преимуществами начала с чистого листа, хотя это требует открытости, политической готовности и компетенции писать законопроекты и определять процедуры их введения. Тот факт, что ЕС оказывает

практическую помощь посредством пособий, обучения и различных проектов еще больше подчеркивает его значимость как инициатора реформ.¹ Страны Балтии могут служить примером успешного применения предоставленных возможностей.

Приблизительное соответствие законодательной, институциональной и административной реформ является решающей не только для стран-кандидатов, но и – хотя и в меньшей форме – для других партнеров ЕС. Для потенциальных членов ЕС особая природа законодательства Евросоюза как составная часть национальной законодательной системы, которая должна приниматься странами-членами ЕС, подчеркивает значимость уже действующих организаций. Сделать целью членство в ЕС, или хотя бы установление более тесных связей с Сообществом значит применить метод кнута и пряника, необходимый для проведения реформ. Если страна, вставшая на курс реформ, лишается перспективы членства или более тесного сотрудничества с ЕС, также теряется хорошая возможность оказать на эту страну положительное влияние. Это можно наблюдать на примере Балканских стран или Турции, и через какое-то время, это будет очевидным и для стран бывшего СССР.

Членство в ЕС

Критерии членства в ЕС изложены в статье 49 Договора о Европейском Союзе гласящей, что любое европейское государство, соблюдающее принципы, изложенные в статье 6(1), а именно принципы свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также принцип правового государства, может стать членом Европейского ЕС. В статье 6(1) ясно говорится о том, что вышеизложенные принципы одинаковы для всех государств-членов Союза. Эти критерии были представлены посредством изменений, внесенных в Амстердамский Договор в 1999. Предыдущие критерии были более обобщенными; в соответствии с ними любое европейское государство могло ходатайствовать о

¹ Katrin Nyman-Metcalf "Influence through Assistance - The EU Assistance Programmes", *European Public Law*, Vol. 9, Issue 3, September 2003, стр. 425-442.

вступлении в ЕС. Также существуют нормы, определяющие другие отношения с ЕС, например соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве. Характер этих взаимоотношений определяет вид норм. Они выделяют такие принципы как свобода, демократия, уважение прав человека и основных свобод, а также основы правового государства. Учитывая, что эти принципы едины для всех членов ЕС, можно утверждать об очевидном наличии общности ценностей. В вопросе определения членства в ЕС общность ценностей является более существенным фактором, чем географическое месторасположение. Трудно определить, существует ли узкий круг потенциальных членов ЕС, и что это за страны. Страны, входящие в ЕС на данный момент (включая и новых членов), неохотно ведут серьезные разговоры о новых странах, упоминая лишь государства, уже имеющие статус претендентов на вступление в ЕС. В то же самое время, политическое развитие стран бывшего СССР указывает на то, что число потенциальных членов ЕС выше предполагаемого. Даже учитывая то, что Совет Европы и ЕС представляют собой абсолютно разные организации, тот факт, что Совет Европы состоит из 46 членов, может указывать на то, что число возможных членов ЕС превышает количество ожидающих в приемной кандидатов.²

Не может быть никаких компромиссов в вопросе выдвижения требований потенциальным членам ЕС, в соответствии с которыми они должны подчиниться общей системе ЕС, включая главенствующую силу законодательства ЕС и лояльность в соблюдении закона. Страны, которые не желают войти в данную систему по причине своего размера или по каким-либо другим причинам, не могут считаться членами ЕС. Сущность Совета Европы, разительно отличающего от ЕС, означает, что членство в этой организации не сигнализирует о том, что государство желает подчиниться требованиям ЕС. Так как ЕС постоянно расширяется как в размерах, так и в сфере оказываемого им влияния, построение конструктивных отношений со странами, не входящими в состав ЕС, приобретает все большую значимость. ЕС организация *sui generis*, не имеющая аналогов ни во времени, ни в

² Thibault Courcelle "Le Conseil de l'Europe et ses limites", *Hérodote*, 3e trimestre 2005, No. 118, стр. 48-67.

пространстве. Таким образом, ЕС мог бы использовать возможность построить *sui generis* отношения с другими государствами. Это можно осуществить, только если обе стороны заинтересованы в выборе наиболее целесообразных решений. До настоящего времени тема построения особых взаимоотношений поднималась некоторыми странами в одностороннем порядке с целью избежания проблем с определенными кандидатами (особенно с Турцией). Общие разговоры о взаимоотношениях, отличных от полноправного членства в ЕС, непродуктивны, если они используются во избежание решения вопроса о том, какие страны могут вступить в ЕС. С другой стороны, это не означает, что такие взаимоотношения не могут рассматриваться серьезно, если наблюдается обоюдная заинтересованность в их особом статусе. Страна, подобная России, обладает важным потенциалом для ЕС – потенциальной пользой, но одновременно и потенциальной опасностью.³ Можно многое приобрести и ничего не потерять, если интегрировать близких соседей ЕС в европейские структуры, даже если нелегко себе представить, что именно будут представлять собой эти структуры.

Вопрос об общих ценностях не только определяет, где будут проходить границы ЕС, но и какие дальнейшие реформы необходимы для приспособления новых членов ЕС. Если наличие общих ценностей необходимо, количество и характер потенциальных членов ЕС могут отличаться от их числа, полученного в случае, если право на вступление в ЕС будет определяться только практическими аспектами. Реформы будут основываться не только на практических соображениях, но и на перспективах продвижения основных ценностей. Возможно, расширение ЕС за счет стран, отличающихся по своей культуре и истории, кажется проблематичным как с точки зрения организации, так и действительных и новых членов ЕС. Но также сложно ответить на вопрос, что является критерием оценивания культуры и ценностей государства. ЕС не стремится к однородности, и он уже многообразен – как же тогда возможно утверждать, что некоторые страны

³ Falk Bomsdorf “Die gesellschaftliche Dimension des russischen Wandels”, *Europäische Rundschau* 2003/2, стр. 19–30. О Турции см. *Internationale Politik* Nr.11, Nov. 2000 “Kandidat Türkei” thematic issue.

слишком отличаются от остальных, когда все европейские страны претерпевают изменения, и кто знает, как и когда? Тот факт, что ЕС нуждается в институциональной реформе, не может вечно оставаться препятствием. Если возможно решить все практические вопросы, тогда не существует числового предела количеству членов ЕС, но есть предел тому, сколько стран смогут соответствовать системе общих ценностей⁴.

После того, как страна вступила в ЕС, она может оказывать влияние на проводимую ЕС политику. Процесс принятия решений дает маленьким странам несоразмерное влияние. Таким образом, страны Балтии перешли из категории стран, нуждавшихся в проведении реформ, в категорию государств, чьи решения формируют Европейский Союз. Даже если формальные возможности существуют и имеют влияние, не стоит его преувеличивать: одно небольшое государство-член ЕС не изменит всего ЕС. Тот факт, что страны Балтии по очевидным причинам имеют четкое представление о том, что такое бывший Советский Союз, означает также, что они обладают прекрасной возможностью повлиять на взаимоотношения ЕС со странами бывшего СССР, выступая советчиками в вопросах установки и разъяснения реалистичных норм.

Общие ценности

Должны ли, и если да, то в какой степени, культурные особенности стран приниматься во внимание при проведении законодательной реформы, – спорный вопрос так же, как и вопрос о культурной относительности прав в общем. Некоторые страны склонны заявлять о том, что, так как страна является «отличающейся», права не могут применяться так, как в остальных странах, и в связи с этим, ход реформ должен замедлиться, или же количество реформ должно уменьшиться. Также популярно заявлять, от имени властей и населения, что проведение определенных реформ и достижение прогресса невозможны, потому что страна и менталитет населения «отличаются». Об

⁴ Yves Lacoste "Dans l'avenir, une très grande Europe de l'Atlantique au Pacifique?" *Hérodote*, 3e trimestre 2005, No. 118, стр. 202-212.

этом можно услышать, например, в России или на Балканах. Отношение стран Балтии можно охарактеризовать фразой «все возможно»! Негативные взгляды на возможности страны могут быть легко использованы властями в качестве предлога для избежания проведения реформ. Это неубедительный предлог: даже если реформы будут выглядеть и проводиться иначе из-за традиций и культуры, это не может быть предлогом для отказа от разработки действенной законодательной системы и механизмов, которые гарантировали бы соблюдение прав человека и соответствие принципу правового государства. Страны Балтии как члены ЕС с советским прошлым могут служить примером эффективности реформ, даже если изначально положение этих стран не было многообещающим. Однако, в этом контексте можно часто услышать комментарии о том, что страны Балтии добились успеха, так как их культура благоволит проведению реформ, и поэтому страны Балтии нельзя считать «отличающимися». Питерс и Швенке были правы, когда они предупредили о том, что межкультурная моральная относительность может дорого обойтись, так как она может легко стать служанкой диктаторов.⁵ Говоря сути и защите прав в своих речах об их относительности, лидеры стран-кандидатов обычно более осторожны, чем лидеры авторитарных стран. И все же, следует понимать, с какой целью это делается: с целью ограничения международно признаваемых и обеспечиваемых государствами прав.⁶

Может ли что-либо, такое же неопределенное, как общие ценности, служить источником чего-либо настолько конкретного, как правовые обязательства? Откуда мы знаем, что именно представляют собой эти ценности и принципы, кому они должны

⁵ Anne Peters, Heiner Schwenke "Comparative Law beyond Post-Modernism", *International and Comparative Law Quarterly* Vol. 49 October 2000, стр. 800–834.

⁶ Авторитарный взгляд на культурную относительность прав может быть продемонстрирован на примере речи Премьер-Министра Китая Ли Панга в адрес Консульства Безопасности ООН в 1992 г., цитируемой Мюллерсоном: «По своей сути, вопрос прав человека решается внутри суверенитета каждой страны. Государственные права человека не должны обсуждаться в отрыве от истории и национальной обстановки..», Rein Müllerson *International Law, Rights and Politics* (London & New York, 1994) стр. 203–204, fn. 135.

принадлежать и кто это определяет? Эти вопросы достаточно сложны и в национальном аспекте, но когда они затрагивают государства с различными традициями и культурой, проблема становится еще сложнее. Однако, применение ценностей и принципов на международном уровне очень важно. Статья 38 Устава Международного Суда Юстиции⁷ приводит списки источников международного права. Кроме конвенций и обычного права, и под условиями принятия судебных решений и монографий, пункт в) упоминает «общие принципы законодательства, признаваемые цивилизованными нациями». Эта фраза может быть рассмотрена в контексте времени, так как Устав был написан в 1945, когда было принято разделять мир на «цивилизованный» и остальной; при этом большая часть последнего представляла собой колонии. Хотя некоторые считают пункт в) устаревшим, многие комментаторы находят, что он может быть интерпретирован в современных обстоятельствах, просто с новым значением – ссылка на цивилизованные нации должна рассматриваться как указатель на общие ценности и принципы. Эти ценности, включающие в себя определенные права человека и запрет на агрессию, не может отменить ни одно государство. Даже если не принимать во внимание более детальную интерпретацию этого пункта, можно утверждать, что общие принципы являются источником международного права. Если переместиться с глобального на национальный уровень, также можно найти ссылки на принципы. В континентальных законодательных системах не так часто суд формулирует принципы, как они используются в качестве элемента интерпретации или введения в действие. В странах с общим правом принципы используются скорее как источник законодательства. Со временем они будут развиты и выделены для отдельной страны.

Все эти примеры иллюстрируют прямые отношения законодательства ЕС к общим принципам, среди которых различают технические вопросы и основополагающие принципы. Статья 288(2) Договора о Европейском Союзе (ЕС) гласит: «В случае внедоговорной ответственности, Сообщество, в соответствии с

⁷ Устав Международного Суда Юстиции, Сан-Франциско, 26 июня 1945 г. (UN Charter). Вступил в силу 24 октября 1945 г.

общими принципами права, действующими во всех государствах-членах, возмещает ущерб, нанесенный...» Статья 11 Договора ЕС, посвященная общей внешней политике и политике безопасности, упоминает в качестве одной из целей «защищать общие ценности, основополагающие интересы, независимость и целостность Союза...» Интересно рассмотреть, как же определяется общий принцип. Если все страны-члены ЕС имеют одинаковые или схожие условия, это довольно просто. В общем, определить общие принципы было довольно просто, и Суд Юстиции выделил их в своем прецедентном праве. Для нахождения принципов часто невозможно механически сравнить законодательства различных стран с целью доказательства существования одинаковых условий. Имеются отличия в стиле законопроектов; и то, что выражается законом одной страны, может подразумеваться по-другому в законопроекте другого государства. Принципы могут быть изложены в специализированном законодательстве или общем праве, а могут быть вообще не записаны. Поэтому результаты сравнения законодательств различных стран не оправдают времени и усилий, затраченных на сам процесс сравнения. Также возникнут такие вопросы как: что делать, если у 20 из 24 стран-членов ЕС условия совпадают, а у одной или пяти нет? Имеет ли значение то, будут ли это самые крупные или маленькие страны, входящие в состав ЕС? Существует практически бесконечное число комбинаций возможностей, и попытки решить эту задачу не принесут желаемого результата. Это не способ поиска общих принципов, так как их определение должно превосходить фактическое сравнение и рассматривать принципы, стоящие за условиями, изучить дух закона, его цель, а не словесную формулировку. Общие основополагающие принципы часто можно определить, даже если конкретные правила и законодательные системы стран отличаются друг от друга. Но все это при условии наличия единого общего понимания.

Поиску общих принципов способствует тот факт, что членство в ЕС привело к законодательной гармонизации в сферах, все еще регулируемых национальным законодательством. Это может быть прямым следствием действий ЕС или косвенным, в качестве результата сотрудничества. Также неудивительным является на-

личие одинаковых правил в более широком контексте коммерческого права, так как действия и принципы стран, активно функционирующих в одной и той же коммерческой среде, довольно согласованны. Гармонизация проводится через законодательство и другие государственные критерии, такие как конвенции, возможно вместе с моделями законопроектов, а также через сами действия коммерческих партнеров. Начало с чистого листа и в этой сфере часто дает странам Балтии преимущества, даже если недостаточный опыт может, в некотором отношении, ослабить их позиции.

Вопрос об общих принципах может быть рассмотрен с точки зрения их необходимости и тех преимуществ, которые они предлагают. Тогда ключевым словом этого обсуждения становится доверие. Система ЕС строится вокруг утверждения о том, что страны-члены ЕС должны доверять друг другу. Необходимыми условиями для членства в ЕС являются желание стран – членов ЕС подчиняться общей системе, согласие совместно принимать решения и соблюдать лояльность при их выполнении. Законодательство ЕС практически полностью введено в действие странами, входящими в ЕС, и их институтами. В структуре ЕС присутствуют защитные механизмы, такие как контролирующая роль Комиссии, возможности привлечения государств к судебной ответственности, а также методы улучшения сотрудничества. И все же, важность доверия невозможно отрицать. Доверие необходимо для признания решений, принятых властями других стран, обеспечения свободного передвижения товаров или специалистов получившим квалификацию в другой стране. Мы доверяем людям, если чувствуем, что они выполняют наши требования и оправдывают наши ожидания. То же самое происходит и на уровне государств.

Рассуждая о психологии государств, давние члены ЕС иногда выражают опасения в отношении стран Восточной и Центральной Европы. Наряду с более слабой (но намного быстрее развивающейся!) экономикой этих государств, или определенными законами и процедурами, не соответствующими требованиям ЕС, приобретает значение более абстрактное отсутствие доверия. Если в его основании лежат не только конкретные примеры раз-

ногласий по законопроектам и процедурам, но и неприятие основополагающих принципов, тогда усилия, прилагаемые для построения полностью доверительных отношений, не могут ограничиваться гармонизацией законодательств. Вместо этого необходимо перенести свод принципов и ценностей в государства, вызывающие сомнения. Сами же эти страны должны знать, как применить эти принципы и доказать их применение, как продемонстрировать, что различное применение ценностей и принципов лишь вопрос практики и необходимости проведения законодательной и институциональной реформ. Новые члены ЕС желали войти в состав ЕС, так как они чувствовали себя частью Европейской семьи, насильно отлученной от нее и стремящейся к воссоединению.⁸ Временное отсутствие этих государств было обусловлено историческими событиями и навязанной этим странам ситуацией. Это утверждение также справедливо в отношении других стран, уже зарекомендовавших себя как кандидаты на вступление в ЕС или стремящихся к обретению этого статуса. Однако необходимо искреннее стремление к проведению реформ. Все европейские страны – в широком понимании определения Европы – являются сторонами Европейской Конвенции по Правам Человека. Принципы этой Конвенции одобрены ЕС; они являются мерилем европейских ценностей.⁹ Странам, недавно вступившим в ЕС, удалось завоевать доверие достаточно быстро (не в последнюю очередь странам Балтии). Чем лучше новые члены ЕС, включая страны Балтии, понимают своих восточных соседей, тем существеннее они смогут помочь отбросить излишнюю подозрительность к этим странам, вместо того, чтобы подталкивать «старую» Европу к еще большей подозрительности.

⁸ Говоря о падении Берлинской стены Франк Миттеран заметил, что Европа была *“comme un fleuve rentre dans son lit, l’Europe est rentrée dans son histoire et dans sa géographie”* – похожа на реку, которая вернулась к своему устью, а Европа вернулась к своей истории и географии. Quoted by Courcelle, стр. 48.

⁹ Подробнее о ценностях и правах человека смотри J.H.H. Weiler *The Constitution of Europe: “Do the new clothes have an emperor” and other essays on European Integration* (Cambridge University Press, 1999)

Заключение

Не существует альтернативы общим ценностям и доверию между членами ЕС и, в меньшей степени, между ЕС и его партнерами. При оценивании возможного расширения ЕС главным критерием должно быть не географическое положение, а соответствие ценностям ЕС. Важность ЕС заключается в его деятельности по формированию процесса реформирования Европы. Таким образом, посредством проведения реформ ЕС также продвигает свои ценности. Целью данного процесса является не превращение государств в близнецов, а гарантирование должного уважения к принципу правового государства, которое является залогом доверия. ЕС требует соответствия общим ценностям, как для обеспечения своей деятельности, так и для сохранения идеи европейской интеграции. Процесс становления членом или партнером ЕС это процесс проведения практических реформ и процесс обучения тому, как принимать и использовать общие ценности. Залогом успешного проведения реформ часто является «начало с чистого листа», и страны Балтии являются наглядным примером успешного использования данного метода. В вопросе ценностей и общих принципов необходима традиция, облегчающая процесс их принятия. Однако, культура и традиции не должны использоваться как предлог для отказа от проведения законодательных реформ, гарантирующих соблюдение прав. Страны Балтии обладают потенциалом не только в качестве примеров того, как осуществление реформ внушает доверие, даже несмотря на сложности в начале пути к их проведению. Как члены ЕС эти государства также демонстрируют, как их понимание возможностей передается остальным странам ЕС.

Библиография

- Falk Bomsdorf "Die gesellschaftliche Dimension des russischen Wandels", *Europäische Rundschau* 2003/2, pp. 19–30
- Thibault Courcelle „Le Conseil de l'Europe et ses limites”, *Hérodote*, 3e trimestre 2005, No. 118, pp. 48–67
- Yves Lacoste "Dans l'avenir, une très grande Europe de l'Atlantique au Pacifique?" *Hérodote*, 3e trimestre 2005, No. 118, pp. 202–212

-
- Rein Müllerson *International Law, Rights and Politics* (Routledge, London & New York, 1994)
- Katrin Nyman-Metcalf "Influence through Assistance - The EU Assistance Programmes", *European Public Law*, Vol. 9, Issue 3, September 2003, pp. 425-442
- Anne Peters and Heiner Schwenke "Comparative Law beyond Post-Modernism", *International and Comparative Law Quarterly* Vol. 49 October 2000, pp. 800-834
- J.H.H. Weiler *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor" and other essays on European Integration* (Cambridge University Press, 1999)
- "Kandidat Türkei" thematic issue, *Internationale Politik* Nr.11, Nov. 2000.

Экспортеры балтийской демократии в Среднюю Азию? Взгляд из Литвы

ЭГДУНАС РАЧИУС

Институт международных отношений и политологии
Вильнюсский университет

Западноевропейские и североамериканские страны хвалят Литву и родственные ей государства Латвию и Эстонию как пример удачной и быстрой демократизации, которому бывшие советские республики должны подражать.¹ Литовские (и, можно предположить, латвийские и эстонские) лидеры также часто говорят о необходимости расширять демократию дальше на восток, на территории бывших советских республик². Они уже активно участвовали в демократизации Украины, Грузии, Молдовы и — менее успешно — Белоруссии.

Примечательно, что разговор литовских политиков о расширении демократии на восток очень редко затрагивает страны Средней Азии. Примеры упоминания Средней Азии как возможной цели расширения демократии очень немногочисленны. Например, ныне смещенный президент Роландас Паксас и его

¹ См., например, *President Bush Discusses Freedom and Democracy in Latvia*, The Small Guild Hall Riga, Latvia, 7 May 2005, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/05/20050507-8.html>

² Об этом говорится, например, в последних речах Президента Литвы. См.: *Speech of President of the Republic of Lithuania Valdas Adamkus "Discovering Terra Democratica in Eastern Europe and Beyond: Successes, Challenges and the Way Forward"*, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 19 September 2005, <http://www.president.lt/en/news.full/5982>. См. также: Adamkus, Valdas. *Black Sea Vision, Lithuanian Foreign Policy Review*, 2004, 1–2. См. также: *Address by H.E. Mr. Antanas Valionis, Minister of Foreign Affairs of Lithuania, at the international conference "The Baltic region and the South Caucasus: strategies for cooperation and patterns of reform"*, 8 February 2005, <http://amb.urm.lt/nato/showitem.php?TopMenuID=983&ItemID=2535&SiteID=66&LangID=2>

единомышленники провозгласили в свое время развитие демократии в Средней Азии одним из приоритетов внешней политики. В программе так называемой Коалиции Паксаса «За порядок и справедливость», которая сама опирается на программу президентской предвыборной кампании Паксаса 2003 года, говорится, что ее члены, если их изберут, будут, в числе прочих вещей, «способствовать распространению демократии в странах-членах СНГ, соседней Белоруссии, на Кавказе и в странах Средней Азии».³ В середине 2004 г. тогдашний президент Артурас Паулаускас косвенно побуждал литовцев уделять больше внимания демократизации государств, находящихся на востоке от границы Литвы, подразумевая в том числе и Среднюю Азию.⁴

Хотя действующий президент Валдас Адамкус (инаугурированный летом 2004 г.) до сих пор не высказывался прямо на эту тему, его деятельность и речи позволяют предполагать, что он поддержал бы идею распространения демократии в Средней Азии. Министерство иностранных дел Литвы также хранит молчание по поводу этой темы.⁵ В основных документах литовской внешней политики Средняя Азия не упоминается совсем.⁶

Хотя проблема релевантности балтийского опыта демократизации в условиях стран бывшей советской Средней Азии и не кажется самой насущной в данный момент, она все же заслуживает рассмотрения. Можно ли с полной уверенностью надеяться, что опыт демократизации балтийских государств

³ Программа коалиции Роландаса Паксаса «За порядок и справедливость», датированная 6 июлем 2004 г., <http://www.ldp.lt/list.php?strid=1266&id=2047>. Сторонники Паксаса составляют оппозиционную группу из 9 человек в общем составе (141 членов) нынешнего литовского парламента.

⁴ Речь Его Превосходительства Господина Артураса Палаускаса, Действующего Президента Республики Литвы, в Вильнюсском университете о новой внешней политике Литвы, 24 мая 2004 г., http://www.urm.lt/popup2.php?item_id=8496

⁵ Тем не менее, обычно утверждается, что присутствие Литвы в Афганистане, где она возглавляет PRT, является формой распространения демократии и, таким образом, перенесением своего опыта демократизации в Среднюю Азию.

⁶ *Resolution on Directions in Foreign Policy of the Republic of Lithuania following Lithuania's accession to NATO and the European Union*, принятая сеймом Литвы 1 мая 2004 г. http://www.urm.lt/popup2.php?nr=1&item_id=8500&m_e_id=4&_menu_i_id=162;240&no_cache=1

(соответственным образом усовершенствованный) может быть с успехом применен в государствах Средней Азии? Иными словами, могут ли прибалтийские государства стать экспортерами демократии в Среднюю Азию?

Аргумент «общей истории»

Что общего у этих двух регионов и велика ли разница, несмотря на общий опыт долгого совместного пребывания в тюрьме под названием Советский Союз? Литовские политики и политические аналитики обычно говорят о так называемой «общей истории» прибалтийских и других бывших советских республик.⁷ По их описанию можно предположить, что будучи «соузниками» в «тюрьме» Советского Союза в течение четырех десятилетий, пленные нации, по-видимому, достаточно хорошо узнали друг друга.

Выделяются некоторые аспекты этой «общей истории». Прежде всего утверждается, что все советские республики управлялись в принципе более или менее единообразно, через местные центральные комитеты Коммунистической партии. Поэтому предполагается, что достаточно знать, как система работала в одной республике, чтобы представить, как она работала во всех остальных. Во-вторых, СССР был, тем не менее, централизованным государством, и Москва – основным центром, где принимались решения по политическим, оборонным и экономическим вопросам. Это значит, что у правительств республик почти не было влияния не только в вопросах внешней политики и обороны, но и в области внутренней политики. Поскольку экономика всего государства планировалась в Москве, республики должны были просто следовать намеченному курсу.

В-третьих, предполагается, что на социальном уровне происходило смешение людей из разных республик (например, в Советской Армии, где служило большинство мужчин – обычно вдали от своей родины, или во время учебы в Москве,

⁷ См., например: *Address of the President of the Republic of Lithuania Valdas Adamkus to the Members of Georgia's Parliament*, 11 November 2005, <http://www.president.lt/en/news.full/6167>

Ленинграде, Киеве и других местах вместе с представителями разных регионов страны, или во время карьерной службы – на всесоюзных конференциях, симпозиумах, учениях, фестивалях и проч.). Предполагается, что эти встречи с людьми из дальних республик заложили основу «культурной осведомленности» или даже «культурной грамотности»⁸ в отношении друг к другу – нечто, что стало теперь неотъемлемым качеством и преимуществом по сравнению и с западноевропейцами, и американцами, у которых этого нет. Наконец, русский был в СССР общим языком (*lingua franca*) и до сих пор широко понимается старшим поколением в практически всех частях бывшего Союза.

Хотя внешне аргумент «общей истории» кажется достаточно убедительным (особенно для внешнего мира), возможность его реального применения сомнительна. Прежде всего поскольку он предполагает наличие некоей общей советской культуры, которая якобы до сих пор существует в бывших советских республиках, и игнорирует культурные различия как несущественные – такие, которыми легко пренебречь. Тем не менее, СССР не был (или, точнее, ему не удалось стать) культурным монолитом, каким он представлялся, – культуры в его составе пережили унифицирующую политику советской машинерии, пусть и в измененной форме. На самом деле, можно говорить о двуслойной истории (или параллельных историях), только одна часть которой является общей. Понятие «общей истории» указывает на пансоветский исторический пласт, включавший в себя межреспубликанские отношения, где Москва неизбежно была третьей,

⁸ Под «культурной осведомленностью» понимается общее знакомство с историей и языками обществ, которыми кто-то занимается. Можно утверждать, что «культурная осведомленность» – существенная предпосылка во всяких транснациональных отношениях. Тот, кто ими занимается, должен иметь минимальный багаж знаний о местной культуре, что должно облегчить взаимодействие и дать более благоприятные результаты. Можно также утверждать, что «культурная грамотность» еще более желательна. Она включает не только поверхностное знакомство с основными аспектами коренных культур, но и более глубокое знание интеллектуальных течений, стратификации данного общества, групп нажима, неформальных лидеров и религии, поддерживаемое глубоким изучением местного языка.

основной стороной, или отношения республик с Москвой. «Общая история» относится к реальности искусственных пансоветских отношений между республиками, которая едва ли значима или полезна в постсоветской реальности. Большая часть накопленных знаний и умений устарела, как только исчезли условия, которые стимулировали их появление. Особенно поскольку балтийские государства дистанцировались от ново-созданного СНГ и поскольку с введением визового режима передвижение между Прибалтикой и дальними бывшими советскими республиками почти прекратилось.

Более того, под поверхностным слоем более или менее унифицированного пансоветского стиля жизни и официальной культуры всегда существовала альтернативная (параллельная и обычно незамечаемая) история соответствующих наций. Постоянно существовало напряжение между искусственной официальной (желаемой) историей и культурой, с одной стороны, и устойчивыми исконными культурами, с другой. Тем не менее, поскольку непосредственные отношения республик, основанные на близком сотрудничестве и взаимном интересе, были редки, население одной республики не имело возможности познакомиться с исконной культурой других республик. Следовательно, внутренняя жизнь республик, с их культурами и субкультурами, оставалась по большей части невидимой для внешнего наблюдателя. И «культурная осведомленность» была в реальности не более чем анекдотической коллекцией стереотипов.

Географическая близость была основным фактором повышенной степени аутентичного «культурного сознания». Так, в случае Белоруссии и Украины литовцы могут претендовать на некоторое интуитивное знание этих обществ (Белоруссия, так же как отчасти и Украина, входила в Великое Княжество Литовское и объединенное польско-литовское государство до того, как была инкорпорирована в Российскую империю), которым можно руководиться в отношениях с этими государствами. Очевидно, это ощутимое сходство помогло Литве в случае посредничества с Украиной.

Но чем дальше на восток, тем меньше сходства между Прибалтикой и другими частями бывшего СССР. Уже государства

южного Кавказа свидетельствуют об этом. В конце концов, по внимательном рассмотрении становится ясно, что балтийские общества существенно отличаются от обществ современной Средней Азии. В случае Литвы можно добавить фактическое отсутствие профессионального интереса к истории, языку или современным проблемам среднеазиатских, а также южнокавказских обществ в советский период.

Разные пути

Все прибалтийские государства одновременно взяли решительный курс на быструю двухслойную демократизацию — и граждане, и политические элиты желали демократических изменений в своих странах. Советская номенклатура была первоначально отодвинута в сторону прогрессивными националистическими силами, которые предприняли первые существенные шаги в сторону полного преобразования своих обществ. Бывшие коммунисты, тем не менее, вскоре реорганизовались, чтобы наверстать упущенное, и в некоторых случаях, например, в Литве они даже постепенно вернулись к власти. Только теперь они более или менее совпадали в своих взглядах с националистами. Установленные приоритеты — конкурентоспособная либеральная экономика и открытое, плюралистическое и демократическое общество, а также доступ в ЕС и НАТО (первое как условие второго) — поддерживались всеми часто меняющимися правительствами, и левыми, и правыми.

Среднеазиатские республики взяли не менее решительный курс на обновление авторитарного режима. Изначальные различия между Прибалтикой и Средней Азией заметны уже на этом этапе: прежде всего общества среднеазиатских республик, в отличие от прибалтийских, практически не искали выхода из СССР (хотя там и были внутренние волнения начиная с 1980-х). Тогда как балтийские народы начали активно стремиться к независимости почти за три года до ее восстановления, среднеазиатские общества приобрели ее благодаря распаду СССР практически без всякого усилия с их стороны. Другими словами, если балтийские народы усиленно искали независимости, жители

Средней Азии получили ее непроизвольно. Для многих из них распад СССР до сих пор является травмой.

Во-вторых, в отличие от Прибалтики, политическое руководство в среднеазиатских республиках не переходило в руки антикоммунистических – националистических сил (которые просто не существовали), но продолжало удерживаться теми же коммунистическими лидерами, которые правили ими от имени советской Коммунистической партии. Они быстро нейтрализовали какую бы то ни было политическую оппозицию и скоро упрочили свою власть, ослабляющую общество.

Различное происхождение и новейшая история государственности могут отчасти объяснить разные пути этих двух регионов. Можно вспомнить, что между войнами балтийские страны были признанными международным сообществом суверенными национальными государствами, членами Лиги наций, с установленными международными границами и своими маленькими народами. Все эти возможности были утрачены в тогда уже советской Средней Азии, усмирённой и подчинённой большевиками, без опыта независимости, с ее искусственными, но не международными границами и мультиэтническими обществами. Это означало, что в советское время балтийские народы должны были справляться с потерей независимости и бороться за ее восстановление, тогда как среднеазиатские государства должны были прежде идентифицировать себя как нации.⁹

Можно сделать следующий предварительный вывод: тогда как в странах Балтии и общества, и политики стремились и были способны к преобразованиям, в Средней Азии общества не были способны и не стремились к ним, а политики их решительно не хотели.

⁹ См. убедительный анализ в: Olivier Roy, *The New Central Asia. The Creation of Nations* (New York, 2000), стр. 161–189

Предпосылки экспорта демократии

Если балтийские и среднеазиатские общества так различны, что у них может быть общего? При одном походе, это существующие в данный момент правительства, при другом — политическая оппозиция и (гражданское) общество (в форме НГО).

При первом (эволюционном) подходе, институциональные и административные/юридические реформы являются, по-видимому, теми областями, где Литва может поделиться опытом со среднеазиатскими бывшими «союзниками». Эти реформы должны в идеале привести к распространению хороших практик администрирования и власти закона, что, в свою очередь, облегчило бы демократизацию среднеазиатских государств, о которых идет речь. Этот поход, тем не менее, кажется наименее возможным — откровенно авторитарные режимы некоторых стран региона (а именно Узбекистана и Туркменистана) никогда не изменятся и не допустят перемен в государствах, которыми они управляют. Как и в случае с граничащей с Литвой Белоруссией, обращаться к правителям этих стран бесполезно. Более того, у министерства иностранных дел Литвы нет достаточного дипломатического потенциала (только два дипломата работают в отделе Средней Азии и Южного Кавказа) и представительства в Средней Азии (на весь Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан — единственное посольство из трех дипломатов, тогда как Узбекистан покрывается посольством в Турции), чтобы вовлечь местные власти в более или менее продолжительный диалог.

При втором (революционном) подходе демократические изменения должны проводиться снизу вверх — путем поддержки и вовлечения политической оппозиции и элементов гражданского общества. Революционная фаза должна в конечном итоге перейти в эволюционную — как только режим будет изменен снизу, новые лидеры должны перейти в роль учеников и обучены новым (демократическим) методам правления.

Но в случае революционного подхода углубленное знание местного общества еще более необходимо, чем в случае эволюционного. Под знанием здесь понимается не просто поверхностный индивидуальный опыт или воспоминания о советском прошлом, но солидный запас исследований, а также анализ

истории и современных социо-культурных реалий обществ, о которых идет речь. Иными словами, нужна «культурная осведомленность» или даже «грамотность».

Конечно, невозможно ожидать от всякого государственного чиновника или служащего частного сектора, занятого конкретными обязанностями на территории дальних обществ или связанных с этими обществами, чтобы он хорошо разбирался во всех тонкостях местной культуры. Но можно ожидать (или даже требовать) от тех, кто выносит решения, знания культур, на которые их решения повлияют, или наличия помощников-экспертов, которые будут их консультировать. Обычно только «культурно грамотные» решения приветствуются партнерами. Желательно также, чтобы даже служащие низшего уровня государственного и частного сектора прошли интенсивный «культурный инструктаж» — чтобы им читались курсы об истории, языке, религии и обществе тех стран, куда они будут посланы или с которыми будут работать.

Таким образом, история культуры и структура обществ-партнеров должны изучаться заново. Полагаясь на гипотетическую «общую историю», невозможно справиться с такими факторами как патриархальная или клановая социальная, политическая и экономическая система или возрождение роли религии (а именно ислама, который фактически неизвестен в странах Балтии) в среднеазиатских обществах. Поскольку практически во всех них (примечательное исключение составляет Казахстан) много говорится о возрождении ислама¹⁰, недооценка этого привела бы в конечном итоге к провалу всякой попытки демократизации. Постоянная угроза терроризма в Средней Азии — другая особенность, о которой стоит всегда помнить. Можно добавить торговлю наркотиками, контрабанду оружия и нелегальную миграцию к списку особенностей, которые делают эти два региона различными, и требовать на этой основе усилий для ознакомления с

¹⁰ Mir Zohar Husain, *Global Islamic Politics* (New York, 1995), стр. 250–268; Roy, *The New Central Asia*, стр. 143–16; Odil Ruzaliev, 'Islam in Uzbekistan: Implications of 9/11 and Policy Recommendations for the United States', *Journal of Muslim Minority Affairs*, 25/1 (2005): 13–29

реалиями местных обществ. До сих пор, тем не менее, в Литве не накоплено профессионального знания об этих проблемах.

Заключение

Литва, достигнув статуса демократического общества с действующей либеральной экономикой, морально обязана делиться своими достижениями с менее успешными странами на востоке от ее границы. Но она должна быть реалистичной в отношении того, где и чего она может достичь. До сих пор литовская политическая элита (осознанно или случайно) в основном воздерживалась от включения в риторику «распространения демократии» Средней Азии и скорее сосредотачивалась (и на словах и на практике) на географически близких бывших советских республиках.

Такая позиция оправдана с нескольких точек зрения, которые обсуждались выше. Во-первых, аргумент «общей истории» едва ли имеет смысл в случае балтийских и среднеазиатских обществ и в реальности мало полезен. Во-вторых, вступая в партнерские отношения, нужно иметь минимальный багаж знаний о партнере. Пока Литва не является «культурно осведомленной/грамотной» ни на политическом, ни на академическом уровне, чтобы занять позицию эксперта в отношении к среднеазиатским государствам. Более того, нужно признать, что в реальности между литовским и среднеазиатскими обществами очень мало общего. Таким образом, во избежание ловушки неоориентализма, не стоит предполагать, что Литва знает эти общества. В-третьих, восприимчивость среднеазиатских обществ к демократическим преобразованиям очень низка — режим сопротивляется им, а гражданское общество очень слабо. Чтобы произошли реальные перемены, нужна заинтересованность самих этих обществ — они должны хотеть измениться и стать более демократическими. До сих пор этого, к сожалению, не наблюдалось. Напротив, происходит их постепенная ре-исламизация.

Эти труднопреодолимые препятствия несомненно помешали бы Литве (а также Латвии и Эстонии) удачно экспортировать демократию в Среднюю Азию. Следовательно, хотя весьма жела-

тельно, чтобы Литва проявляла больше интереса к обширному и значительному региону Средней Азии, не следует, тем не менее, обольщаться иллюзией, что она может влиять на процессы в регионе или стать экспортером демократии.

ЧАСТЬ 4:

ОЖИДАНИЯ И ПОТРЕБНОСТИ
ДЕМОКРАТИЗАЦИИ
У ВОСТОЧНЫХ СОСЕДЕЙ ЕС

Что могут (надеются) получить демократизирующиеся страны из-за границы?

Гия Нодия

Кавказский институт мира, демократии и развития
Университет языка и культуры имени Ильи Чавчавадзе

Чья демократизация?

Демократизация, руководимая или поддерживаемая из-за рубежа, является определенным парадоксом, но она стала нормой. Это парадокс потому, что по определению демократия зиждется на власти народа – то есть, этого народа, его воли, привычек, традиций и институтов. Демократия должна быть возвращена дома, и поэтому быть такой же уникальной, как и *демос*, который ее претворяет в жизнь. Она должна быть эндемической для своей земли. Политический дискурс подчеркивает это: все настаивают, что люди делают *свой* выбор, что они создают институты, подходящие для данной конкретной страны и отражающие их личные ценности и интересы.

Но, тем не менее, широко распространено убеждение, что мы живем в эпоху управляемых или поддерживаемых демократизаций. Успех или провал демократических преобразований в конкретной стране часто рассматривается как показатель хорошей или плохой работы посла США, направленного в эту страну. Конечно, дело не только в США – заслуги в отношении любого хоть сколько-нибудь значимого шага в направлении демократизации всегда готовы приписать себе многие иностранные правительства и организации по содействию демократии. С другой стороны, как только в «переходных» странах наблюдается стагнация или откат от демократических процессов, начинают

появляться саркастические публикации, критикующие общество по содействию демократии за растрату тяжело заработанных налогоплательщиками денег на коррумпированные правительства и местные элитарные неправительственные организации (НПО).

Философская проблема собственности (насколько демократизации принадлежат местному электорату или иностранным промутерам?) связана с практической – проблемой измерения. Как прекрасно знает любой человек, дающий или получающий деньги на содействие демократии, большая доля этих денег тратится на определение эффективности усилий и результатов. Однако можно утверждать, что насколько важны воздействия, настолько трудно их измерить. Якобы «точные» методологии социологии могут привести к заблуждениям. Поэтому я выскажу несколько наблюдений, основанных на личном опыте общения с теми акторами, которые имеют наиболее заметное влияние на политические процессы в моей стране – Грузии.

Какое значение имеют аутсайдеры?

Я начну с некоторых общих утверждений. Конечно, демократия – или усилия, чтобы стать демократией, называемые также «демократизацией» или «демократическими преобразованиями» – всегда локальны. То есть, конкретная страна становится демократией, откатывается назад (становится более авторитарной) или прилагает усилия, чтобы стать демократией, но не добивается успеха – в зависимости от того, что делают или не делают местные игроки. Отдельные случаи – демократизации в результате прямых военных интервенций, как это было в Германии или Японии после Второй мировой войны, или не так давно в Ираке. Но даже они показывают, что, в конце концов, судьба демократии зависит от местных игроков (которые оказались более подготовленными к консолидации демократических режимов в послевоенной Германии и Японии, чем в сегодняшнем Ираке). Внешние интервенции могут только положить начало.

В случаях, не предполагающих военных интервенций, влияние внешних игроков можно охарактеризовать следующим образом:

- (1) Поощрение: внешние игроки в некотором роде вдохновляют местных игроков сделать то, что они в других обстоятельствах не смогли бы (не отважились бы) сделать.
- (2) Сдерживание: внешние игроки предотвращают местных игроков от совершения того, что они в других обстоятельствах бы сделали.
- (3) Знания: местные агенты учатся от своих внешних коллег, как лучше сделать то, что они сами хотели бы сделать.

Так называемое содействие демократии, т.е. широкий набор умышленных и целенаправленных действий, производимых специальными внешними агентами для достижения определенных целей, в основном (хотя и не всегда) связано с третьим пунктом. Неудивительно, что часто активность в области содействия демократии проходит под более мягким заглавием «технического содействия», т.е. передачи знаний/опыта. Я не хотел бы принижать роль усилий в этом направлении, но утверждаю, что виды воздействия, описанные в первых двух пунктах, являются решающими в распространении демократии во всем мире, включая такие страны, как Грузия. С этого я и начну.

Внешние акторы могут влиять на то, что мы делаем или не делаем, двумя способами. Первый – намеренный и целенаправленный, его можно просто назвать *политическое давление*. Внешние акторы хотят, чтобы местные коллеги тем или иным образом изменили свое поведение, – одни должны оказать давление на других. Другой способ – ненамеренный. Его можно назвать *эффект демонстрации*. С точки зрения потребителя его можно назвать *усвоенный урок*. Агенты в каких-то странах делают что-то – например, строят эффективную демократическую систему, или успешно подвергают критике или бросают вызов автократическому режиму, а агенты в другой стране решают *воспроизвести* их усилия.

Мои наблюдения за политическим поведением грузинских игроков, а также игроков в других странах, говорят о том, что

целенаправленное воздействие со стороны внешних игроков на местных намного эффективнее, когда оно отрицательное – т.е. когда оно приобретает форму сдерживания. Даже для наиболее сильных внешних игроков намного проще оказать давление на местных акторов, чтобы те не делали того, что они сделали бы в других обстоятельствах, чем заставить их сделать то, что они не хотят делать. С другой стороны, если говорить о позитивных импульсах извне, механизм «эффекта демонстрации» или «усвоенных уроков» выглядит более адекватным.

Почему критическая масса людей в какой-либо стране (т.е. политических агентов, способных достичь определенных результатов) должна решить, что пришло время сделать что-нибудь, чтобы бросить вызов существующему порядку вещей и преобразовать страну в демократию? Они должны верить, по крайней мере, в две вещи. Первое: демократия – хороший политический режим (или, говоря языком Черчилля, менее плохой, чем имеющийся). Второе: усилия по демократизации данной страны имеют практический смысл – т.е. существуют шансы на успех. (Я здесь предполагаю, что число людей, которые готовы бросить вызов существующему автократическому/тоталитарному режиму, даже если бы они знали, что это безнадежно, настолько ничтожно, что в целях данного анализа их можно не принимать во внимание). Для того чтобы породить политическую активность значительного масштаба, идея демократии должна рассматриваться как *хорошая* в принципе и осуществимая для моей конкретной страны.

В доказательство того, что демократия – лучший (или менее плохой) политический режим, чем другие, можно приводить разные аргументы, включая метафизические: свобода и равенство – принципы, на которых основывается демократия, – отражают суть человеческой природы. Это то, во что верили классические либеральные философы, которые первыми сформулировали идеи, разделяемые большинством сегодняшних демократов. Тем не менее, я бы хотел заметить (будучи приверженцем указанного набора политических идей), что этого не достаточно. С тех пор были сотворены другие политические метафизики – подкрепляющие различные версии тоталитарного или автократического

строев – которые обладают не меньшей привлекательностью как для интеллигенции, так и для масс. Либеральная демократия выиграла (на данный момент, по крайней мере) историческое состязание с другими идеологическими системами, потому что она оказалась более успешной – она смогла обеспечить устойчивый мир, благосостояние и порядок в определенной части мира (традиционно называемой «Западом») так, как ни один другой режим смог, и она была ответственна, по крайней мере отчасти, за возникновение пропасти в развитии между «Западом» и «остальным миром». Историческим результатом 20-го века стало то, что демократия стала идентифицироваться с успехом, тогда как отсутствие оной рассматривается как неудача. Поэтому самым мощным стимулом к демократизации является то, что я бы назвал *коллективным тщеславием* – я хочу, чтобы моя страна была демократической потому, что я хочу жить в успешной стране, а не в стране-неудачнице. Грузины хотят, чтобы их страна была демократической потому, что самые могущественные, богатые и стабильные государства – демократии, и грузины хотят воспроизвести рецепт их успеха. Поэтому самое важное, что могут сделать внешние игроки (а под ними мы обычно подразумеваем страны Запада, не так ли?) для демократизирующихся стран, это просто оставаться демократическими и в то же время продолжать быть богатыми, могущественными, стабильными и сохранять внутренний порядок.

Но даже несмотря на то, что я восхищаюсь успехами западных стран, у меня возникает вопрос: «А может ли моя страна стать демократической?» На этом пути могут быть два препятствия – политическое и культурное. Первое препятствие – это агенты, которые хотят, чтобы тираническое правление сохранялось (местные диктаторы или другие заинтересованные группы, иностранные имперские силы, и т.д.). Культурные препятствия можно свести к следующему: мой народ может быть «не готовым к демократии». Это означает, что его социальные и культурные черты/традиции по каким-либо причинам сдерживают его от принятия демократических институтов. Грузия, как и другие похожие страны, как правило, пытается разобраться с обоими

препятствиями в разное время. Какое воздействие могут оказать внешние политические игроки в таких случаях?

Первое необходимое действие – бросить вызов тиранам. Первое, что местные демократические силы ожидают от влиятельных внешних игроков, это прямая политическая поддержка – внешние агенты должны ослабить (или, лучше всего, напрямую свергнуть) местную тиранию и усилить позиции или открыть дорогу к власти для тех, кто боролся с режимом. Однако такая прямая помощь приходит редко или бывает недостаточной, чтобы привести к серьезным переменам. Редко случается и прямое военное вмешательство, прямым мотивом которого, как правило, не является изменение диктаторского режима, просто потому что он диктаторский. Тираны, в свою очередь, – рациональные политические игроки, которые опасаются быть свергнутыми. Если внешние игроки не идут на насильственную «смену режима», очень непросто заставить диктаторов сделать что-то, что в конечном счете приведет их к потере власти. Часто пассивность зарубежных демократических сил разочаровывает местных демократов, в то время как именно первые подчеркивают, что они исполнили самую трудную и опасную часть работы по борьбе с режимом.

Однако на этапе свержения тиранов внешние агенты могут играть очень важную роль, направляя своим примером (т.е. создавая эффект демонстрации). Если я вижу, как свергают тиранов в другой стране, это вдохновляет меня сделать то же самое в своей. Но также имеет значение и то, у каких стран я беру уроки: чем ближе мы географически и культурно, чем более похожий политический опыт мы имеем, тем вероятнее повторение событий. Если «страны, подобные нашей» успешно перебороли свои тиранические режимы, мы верим, что можем сделать то же.

Я проиллюстрирую свои утверждения примерами из недавнего прошлого Грузии.

Борьба с коммунистическим режимом

Первый эпизод связан с периодом борьбы с типичным тираническим режимом, а именно – советским коммунистическим правлением в конце 1980-ых. Для Грузии тирания была представлена иностранным (русским) имперским правлением. Политика либерализации, предложенная Горбачевым, открыла возможности для перемен. Но это становится очевидным только в ретроспективе – во время перестройки было далеко не ясно, представляют ли эти реформы потенциал для последующей смены режима. Использование новых возможностей – в данном случае рассмотрение перестройки как начала смены режима – стало само по себе созидательным политическим действием.

Грузины, в конце концов, воспользовались возможностями, предоставляемыми перестройкой, но только после того, как они были пробуждены к действию внешним примером. Этим примером послужили народные фронты стран Балтии. Это были «страны, похожие на нашу» – небольшие республики, входящие в состав Советского Союза, даже если они и не признавали легитимность этого статуса – которые продемонстрировали, что перестройка сделала возможным широкомасштабную политическую мобилизацию для борьбы с существующим политическим режимом и ввела в политическую повестку проблемы национального освобождения и демократизации.¹ В то время балтийские национальные освободительные движения (а эстонское было одним из первых, открывшим дорогу) стали для грузин катализатором, побуждающим к действию.

В то же время этот пример показывает, насколько ограниченным может быть эффект демонстрации. Хотя пример стран Балтии пробудил грузинов к действию, они не смогли усвоить уроки – что необходимо было объединиться вокруг вопроса национального освобождения, реалистично оценить предоставляемые перестройкой возможности и не позволить оппоненту (им-

¹ Армения также представляла пример широкой общественной мобилизации для борьбы с существующим режимом. Но пример Армении был менее привлекательным или действенным, так как акцент там был на этно-национальном ирредентистском содержании, а борьба с коммунистической империей была только второстепенной целью.

перской державе) подменить политическую повестку этнической (т.е. конфликтами с местными национальными меньшинствами). Грузинское национально-освободительное движение повело себя прямо противоположным образом: оно было разделено на фракции, не способные договориться о совместных действиях, и руководили им радикалы-романтики, которые отвергали концепцию политической реальности как «аморальную», и очень быстро движение погрязло в беспорядочных и кровавых этно-националистических конфликтах. Результатом того явился полный крах в начале 1990-ых, который сменился десятилетием, проведенным не в развитии, а в попытках установить хоть какой-то порядок. Поэтому сегодня Грузия находится в совершенно другой лиге в отличие от стран Балтии.

Примечательно, что влияние внешних акторов, таких как, например, страны Балтии, не сводилось только к общему эффекту демонстрации и неудачной попытки Грузии уяснить урок балтийских стран – была также попытка и прямого технического содействия. Ее представлял участник латышского Народного фронта, который провел месяцы в общении с различными политическими акторами и даже выступал на массовых митингах, пытаясь донести латышский опыт по созданию эффективной организации, способной вступить в противостояние с коммунистическими властями. Насколько мне известно, эта попытка технического содействия не поддерживалась какой-либо западной организацией. Возможно, эта отважная миссия молодой латышки стала первой в ряду неудавшихся европейских проектов оказания технического содействия. Не недостаток финансирования стал причиной неудачи, а, как это будет происходить и с последующими более хорошо финансируемыми проектами, отсутствие готовности и способности принимающей стороны.

Борьба с полуавторитарным режимом

Я пропущу период относительной стабилизации грузинских институтов во время 1990-ых (хотя много интересного можно было бы сказать в отношении роли внешних игроков в тот период) и перейду к недавнему эпизоду Революции роз ноября

2003 года и ее последствий. В таком переходе есть логика – Революцию роз можно рассматривать как новую попытку встать на путь демократической модернизации, чего не удалось достичь в 1980-ых. Лидеры и сторонники Революции роз представляют ее как запоздалую репродукцию бархатных революций, которые смели коммунистические режимы в Центральной и Восточной Европе в 1989 году. Последовавшие за ней реформы были в определенном смысле завершением недоделанного дела по избавлению от коммунистического наследия и повторяли опыт Центральной и Восточной Европы в 1990-ых. Конечно, в таком подходе заложено грубое упрощение – многое, как например, развитие политического и гражданского плюрализма, или заложение основ рыночной экономики, было сделано в 1990-ых годах во времена правления Эдуарда Шеварднадзе. Политический режим, который предстояло свергнуть в 2003 году, был уже не ослабленный тоталитаризм позднесоветского периода, а полу-авторитарное правление, которое признавало, по крайней мере, на поверхностном уровне, основные принципы либеральной демократии.

Однако необходимо отметить в этом контексте другую черту, которая отличает Революцию роз от событий, которые привели к свержению коммунистических режимов в конце 1980-ых и начале 1990-ых – более широкая задействованность внешних акторов. Но это совсем не перекликается с теориями заговоров, в которых американское посольство рассматривается как тайный руководитель всего, что происходило. Нет никаких реальных подтверждений прямого вмешательства международных акторов в события, приведшие к смене режима в Грузии. Внешние наблюдатели действительно были раздражены действиями Эдуарда Шеварднадзе в последние годы его правления, но они также не были довольны большинством постсоветских руководителей. Международные наблюдатели на выборах всегда были готовы выступить с умеренной критикой электоральных процессов в Грузии, но это также было и в случаях других выборов на постсоветском пространстве, такая умеренная критика считалась неотъемлемой частью международной политики в целом.

Если и были более мощные, чем обычно, попытки повлиять на события, они не были удачными. На президента Шеварднадзе оказывалось прямое политическое давление в отношении достойного проведения выборов, которое включало такие неожиданные и редко используемые методы, как направление Джеймса Бэйкера, специального посланника президента Буша, и подписание Шеварднадзе специальных обязательств по обеспечению честных выборов. В дополнение к этому сотни тысяч долларов и евро были потрачены на техническое содействие: например, уточнение избирательных списков или обучение персонала, обслуживавшего выборы. Тем не менее, все усилия администрации США не сработали, а деньги европейских и американских налогоплательщиков, предназначенные для содействия выборам, были успешно спущены в унитаз – выборы были проведены с вопиющими нарушениями. Самым ярким примером является, пожалуй, программа, осуществляемая Международным фондом поддержки избирательных систем (МФИС). Эта организация вложила много средств и ресурсов, пытаясь оказать помощь избирательному ведомству Грузии в разработке компьютеризированных избирательных списков, но за несколько дней до выборов узнала, что от тех списков было решено отказаться, и избирательные комиссии в срочном порядке составляют новые списки от руки.²

Эта история показывает, что даже в случае с полуавторитарным, теоретически прозападным режимом, который, по крайней мере, внешне принимает правила демократической политической игры, внешнее политическое давление не всегда успешно в попытке заставить политических лидеров сделать то, что они не хотят делать. Провести честные выборы означало для режима Шеварднадзе потерю власти, поэтому он не хотел делать ничего, что могло бы обеспечить честные выборы. Если техническое содействие направлено на сферу, в которой принимающая сторона не заинтересована, проект обречен на неудачу.

² Смотри Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Georgia Parliamentary Elections 2 November 2003*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Часть 1, Варшава, 28 января, 2004.

С другой стороны, в этом случае мы наблюдаем другой, более скромный тип внешней интервенции – сдерживание. В дни народных выступлений, последовавших за сфальсифицированными выборами, суть послания международного сообщества (администрация США выступала наиболее активно) режиму Эдуарда Шеварднадзе была следующей: отказаться от применения силовых мер в отношении демонстрантов. Не представляется возможным доказать, что эти призывы стали решающими в решении режима не применять силу. Вполне возможно, что правительство просто потеряло самообладание или не было уверено, что армия остается верной настолько, чтобы выступить против народа. Но разумным было бы предположить, что Шеварднадзе сомневался относительно применения силы в решающие моменты, так как осознавал, какие может иметь международные последствия.

Для того что бы обнаружить положительную сторону внешнего вмешательства в данном эпизоде грузинской истории, необходимо посмотреть на другую сторону баррикад – оппозицию. Для нее было важно иметь прецедент, модель успешной политической мобилизации против полуавторитарного режима в его попытке сфальсифицировать выборы. Она нашла такую модель в сербской революции, которая вынудила правительство Милошевича признать поражение на выборах. Однако в отличие от модели стран Балтии пятнадцатилетней давности, сербский пример стал чем-то большим, чем просто ободрение («сербь смогли сделать это, мы можем попытаться тоже»). Налицо была прямая передача знаний от гражданского общества Сербии грузинскому обществу, которая сработала. Члены «Отпора», сербской кампании гражданского неповиновения, обучали сторонников «Кмара», сходной организации в Грузии. Кроме того, политические лидеры грузинской революции тщательно изучили сербский опыт. Документальный фильм о сербской революции был показан в прайм-тайм на телевизионном канале Рустави-2, поддерживающем оппозицию. В действительности это видео заключало простой посыл грузинскому народу: – «Смотрите, в каком мирном «европейском стиле» делаются революции».

Это показывает, как успешно может работать передача знаний и опыта, если принимающая сторона подготовлена (с точки зрения разделения более или менее схожих взглядов и политической культуры) и хорошо мотивирована на достижение тех результатов, для которых этот опыт передается. Я не могу привести точные цифры, но не сомневаюсь, что деньги, потраченные на поддержку организаций гражданского общества, которые играли более или менее непосредственную роль в революции (такие как Кмара или организации по наблюдению за выборами) были намного меньшими, чем те суммы, которые были потрачены на помощь правительству Шеварднадзе в проведении честных выборов. Именно разница в мотивации принимающей стороны отразилась в контрасте между подавляющим успехом народного протеста и еще более ошеломительном провале на выборах.

Построение институтов после прорыва

Вопрос внешнего влияния приобретает новое значение в контексте задачи построения демократических институтов. Здесь уже речь не идет об оказании помощи демократическим силам в преодолении сопротивления авторитарных руководителей. Скорее, здесь нужно говорить о политической культуре (устоявшиеся традиции или, если угодно, закулисные «стратегии приспособления»), сложившиеся интересы отдельных групп или авторитарные замашки самих лидеров реформаторов. Это определяет задачи внешних акторов – сдерживать авторитарные устремления лидеров (так как местная оппозиция и институты гражданского общества могут быть недостаточно сильными, чтобы справиться самим), в каких-то случаях – подтолкнуть их к принятию решений, которые они не готовы принять, политически усилить реформаторов по отношению к их оппонентам и передать специальные знания относительно наиболее эффективных способов, как заставить демократические институты работать.

В случае Грузии важность внешних акторов очевидна для всех вышеуказанных сфер. Правительство проявляет авторитарские наклонности, требующие сдерживания, а местная оппозиция и

гражданское общество в Грузии не достаточно сильны, чтобы выполнить эту задачу в одиночку. Эти наклонности проявились наиболее ярко в первый год после Революции роз, когда большая часть общества все еще пребывала в эйфории (эйфория еще больше усилилась от не менее значимого успеха по изгнанию Аслана Абашидзе, местного деспотического правителя Абхазии). Это воодушевление в значительной степени разделяло и международное сообщество. Но, начиная с конца 2004 года, политические настроения начали выравниваться, а политическая деятельность, все еще далекая от идеала, приобретать более сбалансированный характер.

В этом отрезвлении важную роль сыграли критика и рекомендации международных организаций, таких как Совет Европы, правительство США, НАТО и других.³ Как и в случае большинства других постсоветских стран (и здесь сравнение Грузии со странами Центральной и Восточной Европы в 1990-ых годов, я полагаю, обосновано), наиболее мощным фактором воздействия на грузинское правительство является перспектива присоединения к престижным западным организациям, таким как НАТО и Европейский Союз. Правда, на данный момент перспективы реального членства в ЕС достаточно туманны. Однако процессы сотрудничества с НАТО дают реалистичную надежду, что членство в этой организации переросло из далекой мечты в реалистичный политический проект, который может быть осуществлен за время действия нынешнего правительства. Это дает Грузии чрезвычайно сильный стимул для рассмотрения рекомендаций западных стран, и не только относительно реформирования системы безопасности, с предельным вниманием.

Можно подвести итог, сказав, что влияние внешних игроков на поведение грузинской политической элиты – значительно, и определяется это рядом обстоятельств. Первое – консенсус среди большей части грузинского общества относительно того, что будущее Грузии зависит от тесного сотрудничества с западом, а политические проекты по присоединению к НАТО и Европейскому Союзу являются определяющими успеха в деле

³ Смотри, например, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Honouring of obligations and commitments by Georgia*, Resolution 1415 (2005).

сплочения грузинского народа. Легитимность сегодняшнего правительства в значительной степени зависит от успешности претворения этих политических проектов в жизнь.

С другой стороны, хотя новое грузинское правительство настроено решительно и амбициозно, оно понимает, что основной его проблемой является отсутствие ресурсов. Имеются ввиду не столько финансовые ресурсы как таковые (хотя и их не достаточно), сколько ресурсы компетентных кадров, необходимых для построения успешных и эффективных демократических институтов. В связи с этим новой политической элите нужно многому учиться. Это является другой важной сферой для деятельности внешних акторов.

Когда встает вопрос, какие именно внешние акторы подразумеваются, можно выделить два набора игроков. Оба набора принадлежат к «Западу» в общем смысле, но разграничены на два уровня. С одной стороны, есть группа наиболее сильных – США и страны Западной Европы. Эти страны воплощают конечную или основную модель развития – понятия «демократия» или «рыночная экономика» все понимают и признают как «политическая и экономическая модель, существующая в США и странах Западной Европе». Более того, эти страны становятся определяющими, когда речь идет о наиболее важных вопросах, касающихся будущего Грузии (членство в НАТО является одним из наиболее насущных в этом ряду). Все это придает этим странам значительные возможности влиять на политические решения, принимаемые грузинским руководством.

Однако эти страны считались наиболее влиятельными по отношению к Грузии также и во время предыдущего режима – Грузия рассматривала запад в качестве основного защитника от неокOLONиальных посягательств со стороны России. Нынешнее правительство отличается от предшествующего тем, что придает все больше и больше значения взаимоотношениям с бывшими коммунистическими странами Центральной и Восточной Европы. У такого подхода есть две причины. Первый – политический: Грузия имеет незначительные шансы привлечь внимание стран Западной Европы, «уставшей от процесса расширения». У Грузии намного больше шансов завоевать поддержку со

стороны «новых европейцев», которые относятся с большей симпатией к тяжелым усилиям страны, борющейся за свою государственность в тени России. Таким образом, Грузия надеется, что найдет новых друзей среди стран именно этой группы, которые будут настроены более благожелательно в отношении ее амбиций по присоединению к престижным европейским организациям.

Но существует и другая проблема – знания и опыт. Модель развития, представленная «главными странами Запада», – США и странами Западной Европы – является наиболее привлекательной, но очень далекой и едва ли достижимой Грузией в обозримом будущем. Разрыв в развитии слишком велик, будь то политические институты, экономика или политическая культура. Бывшие коммунистические страны центральной и западной Европы, в свою очередь, представляют более или менее похожую траекторию развития, и их успех демонстрирует осуществимость проекта демократической модернизации Грузии.

Уже в этом подразделении также можно выделить несколько отдельных групп стран. Польша и Чехия являют собой наиболее успешную модель перехода и чаще других ставятся в пример. Страны Балтии также являются примером успеха преобразований, но они еще и наиболее близки к Грузии по траектории развития. Прежде всего, они были частью Советского Союза, их размер (а соответственно, представление об их силе) соотносится с размером Грузии. И, наконец, группа Балканских стран (Румыния, Болгария и Сербия), представляющих большее культурное родство (немаловажным является общее восточно-православное наследие), уровень развития которых намного ближе грузинскому, и которые имеют более или менее одинаковую политическую траекторию за последние годы. Они также не успели на первый поезд Европы и также, как в случае с Сербией, пережили период этно-территориальных конфликтов и политических потрясений. Грузия надеется вскочить в третий поезд (будем надеяться, что таковой будет), и поэтому опыт стран из первого и второго посткоммунистического поездов является чрезвычайно ценным.

Все эти страны – это «страны, похожие на нашу», т.е. которые столкнулись в недавнем прошлом или сталкиваются с проблемами, похожими на те, с которыми сталкивается Грузия. В связи с этим, они считаются лучшими наставниками для Грузии. В постреволюционные годы стали очень модными консультанты из трех стран Балтии. Грузины, по видимости, верят, что на этот раз они многое смогут почерпнуть из такого сотрудничества. В свою очередь балтийские народы ценят шанс перейти из лиги импортеров демократических институтов в лигу их экспортеров и рассматривают Грузию в качестве одной из тех стран, которой они могут реально помочь.

Республика Молдова на пути в Европу

Юрий Готисян

Ассоциация демократии участия ADEPT

Краткий обзор отношений между Молдовой и ЕС

Объявив о собственной независимости 27 августа 1991 года, Республика Молдова стала одним из первых суверенных государств из числа республик бывшего Советского Союза. Новобразованное государство столкнулось с целым рядом политических, экономических и социальных проблем, которые ему предстояло решить в одиночку, полагаясь лишь на собственный потенциал и ресурсы. Построение государства и экономическая трансформация происходили под влиянием определенных условий: страна была в огромной степени зависима от российской экономики, только что созданные государственные организации были слабыми, а радикальные изменения экономической системы привели к глубокому кризису в 1990-х годах. Более того, Молдове пришлось в 1992 году решать вооруженный конфликт, что породило приднестровский сепаратизм, приведший к разделению страны, потере значительной части энергоресурсов и контроля над границей.

Тем не менее, в 1990-х Молдова сумела достичь определенных целей в своем развитии. К середине 90-х первое поколение реформ было успешно осуществлено: большинство цен и внутренняя торговля стали свободными, проведена борьба с гиперинфляцией. Либерализация торговой политики позволила Молдове стать одной из первых стран СНГ, вступивших в ВТО в 2001 году. Что касается приватизации, то через примененную схему ваучеров за относительно короткий срок удалось распродать малые и средние государственные предприятия. В результате

вклад частного сектора в государственный ВВП Молдовы составил 80% в 2003 году. Экономика и торговля, ранее ориентированные на восточные рынки, стали постепенно поворачиваться в сторону Европы.

Молдова как новое государство твердо высказывала намерение интегрироваться в международное сообщество, вместе с получением большего кредита доверия к себе и финансовой помощи. Для укрепления своей безопасности и стабильности молодое государство предприняло конкретные шаги по вхождению в такие международные организации как ООН, Всемирный Банк, Международный Валютный Фонд, и, совсем недавно, Всемирная Торговая Организация. В данном контексте участие Молдовы в региональных и субрегиональных структурах, таких как Европейский Банк Реконструкции и Развития, Совет Европы, Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе и Пакт стран Юго-Восточной Европы, имеет важное значение.

Однако, принимая во внимание геополитические, экономические и социальные ценности, приоритетом среди фундаментальных целей Молдовы является Европейский Союз. Но в силу нестабильности демократических организаций и недостаточно четких целей во внешнеполитической деятельности, эволюция взаимоотношений Молдовы и ЕС протекает довольно вяло в сравнении с другими молодыми демократическими государствами Центральной и Восточной Европы. На политическом уровне взаимные отношения стали развиваться более активно после 1 ноября 1993 года, когда состоялся обмен официальными письмами между президентом М. Снегуром и Дж. Делорсом, президентом Еврокомиссии. В результате Европейской Комиссией была проведена первая оценка соответствия Молдовы требованиям ЕС. Оценка признала позитивный характер проводимых в стране реформ: демократические парламентские выборы, проект новой конституции и начало правовой реформы; либерализация экономики и демократизация в социальной сфере. Таким же образом, в послании, адресованном президенту Европейской Комиссии Дж. Сантеру 13 декабря 1996 года Президент Молдовы Петр Лучинский в первый раз заявил о намерении Молдовы вступить в

ЕС и необходимости начала подготовки процедуры этого важного процесса.

Во внешней политике Молдовы первым документом, который был специально отведен *интеграции в Европейское сообщество* стала Концепция внешней политики Молдовы 1995 года¹ и это направление стало частью многовекторной внешней политики. Стоит отметить, что данная формулировка двусмысленна и может быть интерпретирована по-разному. Поэтому необходимость принятия новой концепции внешней политики, включая главу об отношениях с ЕС, где вхождение в организацию отмечалась бы как высшая цель, стало неотложной². После этого программы действий всех последующих правительств в большей или меньшей степени отражали идею европейской интеграции и сотрудничества с Евросоюзом.

Четкий вектор интеграции Молдовы в ЕС был также продемонстрирован в программе действий правительства Молдовы на 1999–2002 г.г. *Торжество закона, Экономическое возрождение, Европейская интеграция*³ и программе действий на 2001–2005 г.г. *Оживление экономики – оживление страны*⁴, которая определила действия в области внешней политики, необходимые для выполнения соглашения о свободной торговле, проведения в жизнь Соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве и выполнения программ развития Еврокомиссии по отношению к Молдове.

Как видно из вышеприведенных фактов, все правительства рассматривали интеграцию в ЕС в качестве своей главной цели, но, к сожалению, в большинстве случаев все оговоренные меры имели лишь декларативный характер.

Существующая законодательная база для отношений Молдовы и ЕС формируется в рамках заключенных договоренностей

1 Постановление Парламента No. 368-XIII от 8 февраля, 1995 (Official Gazette from April 6, 1995, No. 20, pp. 3–4, art. 187).

2 Фактически, только в 2002 проект новой Концепции внешней политики был опубликован.

3 Постановление Правительства Nr. 270 от 8 апреля, 1999 (Official Gazette, April 22, 1999, No. 39–41, p. 2, art. 279) – измененный Постановлением Правительства No. 20, от 11 января, 2000.

4 Постановление Правительства No. 854 от 16 августа, 2001 (Official Gazette, August 18, 2001, No. 100–101, p. 2, art. 887).

по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Данное соглашение между Молдовой и Евросоюзом было подписано в ноябре 1994 года и вступило в силу в июле 1998. Изначально Соглашение было подписано сроком на 10 лет. По истечении этого срока, оно автоматически ежегодно обновляется до тех пор, пока одна из сторон не объявит о его прекращении его действия.

С момента действия СПС заменяет Соглашение о торговле, экономическому и коммерческому сотрудничеству от декабря 1989⁵, заключенное между тремя странами Европейского экономического сообщества и бывшим Советским Союзом.

В период между моментом подписания СПС и вступлением его в силу, отношения между Молдовой и ЕС базировались на промежуточном соглашении о торговле и связанных с торговлей мерах от октября 1995 года, вступившем в силу в мае 1996. Промежуточное соглашение содержало условия торговли товарами, платежей, конкуренции, интеллектуальной и коммерческой собственности. На его основе, *в статье 10 СПС* определялась наиболее важная часть соглашения, касающаяся взаимных торговых отношений. Стороны договорились относиться друг к другу как к стране, пользующейся статусом наибольшего благоприятствования в торговле, и сузили возможности введения ограничений на импорт и экспорт.

СПС – ключевое соглашение, по которому Молдова регулирует свои отношения с Европейским Союзом. Данный документ добавил политическую составляющую в двустороннее сотрудничество, основанное на общих демократических и экономических целях, способствовал развитию самых первых совместных структур, а именно Совета по сотрудничеству, Комитета по сотрудничеству и Комитета парламентского сотрудничества. СПС включает довольно широкий круг проблем: политический диалог, торговлю и инвестирование, экономическое сотрудничество, правовую сближенность, культуру и науку, а также финансовую поддержку. Стороны определяют общие ценности, которые они разделяют и заявляют о приверженности к уважению демократических принципов и прав человека. Более того, Соглашение устанавливает условия либерализации торговли

⁵ Art. 105 of PCA.

товарами и предлагает в качестве перспективы создание зоны свободной торговли⁶.

Однако для ЕС, который пережил расширение 2004 года и реформы в выработке политики и в собственных структурах, Молдова не была приоритетом. Однако, *поскольку с 2007 года Молдова будет находиться прямо на границе будущего, расширенного ЕС⁷*, нестабильность и бедность страны становятся заботой Евросоюза. Европейский Союз должен был бы пересмотреть свою позицию по отношению к Молдове. Европейская политика соседства⁸ (ЕПС) является ответом на эту изменившуюся ситуацию. В рамках предложенной инициативы СПС определяет законодательные рамки сотрудничества. Тем не менее, слабое внедрение на практике принятых договоренностей доказывают необходимость создания новых стимулов и более активного вовлечения с обеих сторон. Европейская политика соседства устанавливает амбициозные но реалистичные рамки укрепления партнерства. Целями на ближайшие годы являются снижение уровня бедности и создание общего пространства благосостояния и ценностей, базирующихся на более глубокой экономической интеграции (включая выработку Соглашения о свободной торговле, привлечения инвестиций, сближения в правовой плоскости), углубление политических и культурных отношений, усиление приграничного сотрудничества и разделение ответственности по предотвращению конфликтов. Документ также предполагает финансовую поддержку. Предложенная стратегия тесного сотрудничества, вместе с конкретными задачами и временными рамками, которые необходимо достичь, перечисленные в Плане действий Молдова-ЕС, представляют собой первый шаг в обновленном подходе Евросоюза к своим соседям.

В ЕПС Молдова не рассматривается как кандидат на членство в ЕС по крайней мере в среднесрочной перспективе. Однако обстоятельства расширения ЕС создали как новые возможности, так и новые вызовы для Молдовы. Фактически, предлагаемое при велигированное отношение охватывает все области интеграции

⁶ Статья 4 СПС.

⁷ В 2007 Румыния и Болгария присоединяются к ЕС.

⁸ Там же.

без предоставления доступа в организации ЕС,⁹ и Молдове следует воспользоваться им в полной мере. Это касается не только экономического, социального и институционального развития, но и приднестровской проблемы¹⁰, поскольку приоритетом ЕС также является обеспечение стабильности в регионе. СПС, включая План действий Молдова-ЕС, подписанный 22 февраля 2005 года, являются серьезным сигналом решимости ЕС продолжать укрепление сотрудничества с Молдовой и оказанию значительной помощи в экономической интеграции страны, а также углубления политического сотрудничества с ней. План действий должен стать твердой платформой для продвижения вперед в этом направлении. Хотя и здесь, скорость и интенсивность процесса интеграции будут зависеть от воли и способности Молдовы быть вовлеченной в обширную повестку дня СПС. Первые политические шаги со стороны Молдовы уже были предприняты. Президент В. Воронин ясно заявил, что европейская интеграция – приоритет во внешней политике. Правительство подготовило Концепцию по европейской интеграции¹¹, где перечислены области тесного сотрудничества с ЕС и действия внутри самой республики по выполнению положений СПС, переданные Европейской комиссии в сентябре 2003 года. Первичные структуры для будущей системы координирования европейской политики внутри государственных административных органов также уже сформированы.

⁹ Речь президента Еврокомиссии Романо Проди *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability, Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU Sixth ECSA-World Conference*. Jean Monnet Project, Brussels, 5–6 December 2002.

¹⁰ *Заключения Европейской Комиссии по Молдове* от 14 июня 2004 г. Подтвердили важность вопросов по регулированию спорных границ на всей протяженности молдавско-украинской границы, в особенности приднестровского участка, решаемых заинтересованными сторонами; http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/gac.htm#mo230204

¹¹ Валериу Георгиу, *Европейская стратегия Молдовы*, Институт Общественной Политики, www.ipr.md, Кишинев, 2004.

Политико-экономическая ситуация в Молдове с точки зрения Копенгагенских критериев

Политические критерии

Демократия и правовое регулирование

Первым документом, заслуживающим упоминания, является Конституция Молдовы 1994 года, которая закрепляет демократические структуры и правовые нормы. Согласно Основному Закону, Молдова является парламентской республикой, основанной на разделении властей. После внесенных в 2000 году в Конституцию изменений, парламент избирает Президента страны, который предлагает кандидатуру премьер-министра.

Закононадельные рамки Молдовы создают основу для проведения демократических выборов, хотя некоторые изменения и пояснения в нынешнее законодательство все еще вносятся. Тем не менее, ОБСЕ и Совет Европы выразили серьезную озабоченность тем, как на практике применяются базовые демократические принципы в республике Молдова. Наблюдатели ОБСЕ, следя за ходом выборов 2003 года, выразили озабоченность в особенности относительно того, что касалось секретности голосования, отметили угрозы в адрес оппозиционных кандидатов и неполное отделение партии и правительства.

Еще одна область озабоченности в политической сфере – это то, что законодательные органы не контролируют всей территории страны из-за сепаратистских движений в Приднестровье. В результате территориальной дезинтеграции Кишинев утратил контроль над значительной частью территории данного региона и частью границы. В введении указывалось, что ситуация в Приднестровье, отделившемся регионе в Молдове, нуждается в более глубоком, отдельном анализе и не рассматривается в представленном докладе. Тем не менее, тупиковое положение преобладает в ситуации, сложившейся в регионе, где сепаратисты объявили об отделении от Молдовы после восстановления ее независимости в 1991 году. Несмотря на подписание договора о выводе российских войск в 1994 году и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией на саммите ОБСЕ в 1999 г. в Стамбуле, российские военные по-прежнему находятся в регионе – включая и тех,

которые вовлечены в миротворческие операции. Более того, значительное количество российского военного оборудования и вооружений также остается в регионе. Наблюдатели сообщают, что данная область стала местом для незаконных сделок с оружием и организованных преступных группировок. ЕС признает территориальную целостность Молдовы и хотел бы видеть разрешение конфликта, которое привело бы к созданию жизнеспособного государства, базирующегося на демократических ценностях и принципах, и имеющего сильную и сбалансированную поддержку международного сообщества¹². Бесспорным фактом на сегодняшний день является то, что приднестровская проблема оказывает влияние на международные отношения Молдовы, ее экономическое развитие и демократическую консолидацию.

Судебная и правовые реформы были начаты в 1994 году. Основным шагом в создании правовых рамок и законности стало принятие Конституции, в которой имеется отдельная статья, отведенная системе судебных органов. И Конституция и Закон о Системе судебных органов определяют, что судебная система независима как от исполнительной, так и от законодательной власти.

Судебная реформа принесла заметные изменения в статус, роль и функции суда, выразившиеся в повышении судебной компетенции во всех областях общественных и экономических отношений. Система судебных органов в Молдове состоит из Верховного Суда, апелляционных судов, и судов первой инстанции, а также системы экономических судов, включая Экономический апелляционный суд¹³. Центральной идеей была концентрация

¹² http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/gac.htm#mo230204

¹³ Закон о Судебных инстанциях от 6 июля 1995 г.; Закон о статусе судьи от 20 июля 1995 г.; Закон о системе военных судов от 17 мая 1996 г.; Закон о высшем суде магистратов от 19 июля 1996 г..

¹⁴ Доклад о стратегии экономического роста и снижении бедности (2004–2006). Правительство Республики Молдова, Кишинев, июнь 2004, стр.55.

¹⁵ Согласно критериям, использованным Еврокомиссией при оценке экономического критерия (Applicants' Questionnaire, Avis, Regular Reports, etc.) и которым последовали страны-кандидаты, к которым данные документы относились: Польша и Румыния.

судебной системы на защите личных прав, таким образом обеспечивался бы принцип свободного доступа к правосудию и право требования удовлетворения исков от судов. Был изменен статус судей, базируясь на принципах независимости, беспристрастности и невозмутимости. Процесс реформирования является всесторонним и продолжительным, и, как показал опыт, судебная система по-прежнему является препятствием в обеспечении конституционного права свободного доступа граждан к правосудию. Третья власть – судебная – все-таки пока не имеет реальной независимости, не взирая на то, что принятые правовые акты заявляют об обратном¹⁴.

Экономические критерии

Позитивная оценка страны, основанная на выполнении экономического критерия, может быть достигнута не только на базе отчетов, предоставляемых Молдовой Европейской комиссии, но и в результате поддержки международных организаций и независимого анализа, проведенного консультантами или национальными общественными организациями. При этом нынешняя положительная оценка со стороны МВФ и Всемирного Банка станут решающими в развитии отношений Молдовы с ЕС в будущем. Функциональная рыночная экономика складывается главным образом из следующих компонентов, уже упомянутых в докладе¹⁵:

- внутренняя либерализация (цены) и внешняя либерализация (полная конвертируемость национальной валюты и устранение любых барьеров для импорта-экспорта), а также свобода так таковая в части экономической свободы;
- наличие развитой организационной «инфраструктуры» экономики, включая защиту прав собственности, свободную конкуренцию и как свободный выход компании на рынок, так и свободный уход с него;
- макроэкономическая среда стабильна и предсказуема;
- сильный и динамичный частный сектор;

- экономическая политика приемлема с социальной точки зрения, она поддерживает и стимулирует внутренние возможности экономической системы;
- финансовая система в достаточной мере развита, для того, чтобы способствовать положительной динамике реальной экономики.

Существование функциональной рыночной экономики

Внутренняя и внешняя либерализация

Либерализация цен и торговли – это та область, где Молдове, пожалуй, удалось достичь наибольшего прогресса. Страна завершила необходимые реформы по либерализации в первые несколько лет переходного периода. Таким образом, в либерализации цен – краеугольном камне функционирования рыночной экономики – начатой в конце 1994 года, и в последующие три года успешной либерализации, доля либерализованных цен достигла 80% ВВП¹⁶; этот процесс продолжается и по сей день.

В целом цены либерализованы и в большой степени следуют доминирующим мировым тенденциям. Государственная монополия вытеснена из большинства секторов экономики и приватизация огромного количества предприятий завершена. Имеется лишь несколько чувствительных в социальном плане секторов экономики, где цены остаются на установленном государством уровне. Но данное обстоятельство находится в соответствии с практикой функциональной рыночной экономики, которая является социально-ориентированной. Даже в европейских странах цены на некоторые товары, в особенности на услуги общественной важности, являются фиксированными.

Одновременно с этим представляется необходимым проводить периодические проверки уровня фиксированных цен, в полном согласии с производителями и потребителями, например, в коммунальном хозяйстве. Слишком низкий уровень цен приведет к риску для частных и государственных фирм, предоставляющих коммунальные услуги, приведя, в конечном итоге, к их банк-

¹⁶ CISR, *Экономический обзор Молдавии в переходный период*. No. 9, 2002
www.cisr-md.org

ротству. К тому же, существует несколько секторов в экономике, остающихся не либерализованными, каковой, к примеру, является сфера телекоммуникаций.

Касаясь внешней либерализации, можно отметить, что здесь не существует значительных количественных ограничений на импорт или экспорт. Практически все количественные ограничения были сняты. *Республика Молдова – одна из самых открытых экономик в Европе и ее внешняя торговля*, которая даже превышает уровень ВВП¹⁷ (доля импорта в ВВП составляет 65%, а экспорта – 55% в 2003), отражает ее зависимость от развития мировой экономики. Молдавский лев – свободно конвертируемая валюта и не существует заметных препятствий в ввозу или вывозу валюты из страны (либерализация движения капитала).

На рынке рабочей силы тоже произошла либерализация и зарплаты теперь устанавливаются путем договоренности между профсоюзами и работодателями. Одновременно с этим, реальные заработные платы не достаточны для покрытия уровня прожиточного минимума. Данная проблема в области государственной политики представляется весьма сложной. Банковский и страховой сектор также был либерализован. Однако, несмотря на либерализацию, банковский сектор не вносит того вклада, который он мог бы внести в экономическое развитие. Этот недостаток напрямую не связан с процессом либерализации. Отчасти он является отражением объективных рисков, преобладающих в молдавской экономике, отчасти – ярко выраженной корпоративностью банковской системы, и, наконец, слабой способностью к управлению субъектов хозяйственной деятельности.

При всем этом, свободная экономика не означает лишь свободных цен и обменных курсов, но подразумевает также отсутствие всякого рода вмешательства в деятельность компаний. Во второй половине 90-х годов Республика Молдова считалась мировым сообществом страной, уверенно продвигающейся вперед к либерализации в экономике. Одновременно с этим бесосновательное вмешательство правительства в экономическую сферу и инертность в проведении организационных реформ привели к

¹⁷ www.statistica.md

увеличению разрыва между степенью либерализации в Молдове и других странах.

Макроэкономическое развитие

В 1990-х года экономическая структура Молдовы кардинально изменилась. Доля сельскохозяйственной промышленности сократилась до 24% ВВП в 2001, по сравнению с 43% в 1991. Доля промышленного производства тоже значительно уменьшилась и на данный момент составляет 25% ВВП (в сравнении с 33% в 1991). Доля сектора услуг возросла до 50% ВВП, став единственным позитивным показателем, хоть и небольшого, но роста в период с 1991 по 2000 г.г.

Молдова при сравнении с Украиной и другими государствами-членами СНГ сохраняет относительно стабильную макроэкономическую среду. При этом в сравнении со стандартами Евросоюза имеет место заметный дефицит баланса в экономической стабильности. Рост цен находится под относительным контролем, по крайней мере, если верить официальным данным¹⁸. Курсы обмена национальной валюты имеют тенденцию к увеличению. Дефицит бюджета находился под контролем на протяжении последних нескольких лет, но баланс бюджета по-прежнему нестабилен из-за того, что некоторые проекты правительства в социальной и политической сфере слишком общие, либо не имеют достаточного финансирования. Для финансирования наиболее острых потребностей Парламент заставил Национальный Банк выступать кредитором правительства. Главные макроэкономические проблемы Молдовы – это наметившиеся тенденции к внешнему финансовому дисбалансу и риск увеличения дефицита в торговом балансе.

Согласно официальной статистике, в 2003 году торговый дефицит Молдовы со странами ЕС достиг 163.5 млн. долларов, с СНГ – 153.7 млн. долларов, с Центральной и Восточной Европой – 45.4 млн. долларов, и с прочими странами – 83.7 млн. долларов. Молдова зарегистрировала самый высокий дефицит торгового

¹⁸ Iurie Gotisan *Inflation in the Republic of Moldova: causes and effects*, 9 February 2004, www.e-democracy.md

баланса с Украиной на отметке в 222 млн. долларов, главным образом из-за импорта энергоресурсов и сырья. Основными торговыми партнерами остаются Россия и Украина, за которыми следует ЕС. Тем не менее, наблюдается положительная тенденция в торговле на западных рынках.

Прямые иностранные инвестиции в Молдову остаются на низком уровне, поскольку рынок небольшой и как правовая, так и административная среда являются сложными и непредсказуемыми. Кроме того, несколько иностранных предприятий столкнулись с неясными и противоречащими решениями правительства. В 2002 году компании из стран Евросоюза сделали инвестиций в Молдову на сумму почти в 1.6 млрд. долларов¹⁹.

Заключение и рекомендации

Это правда, что каждая европейская страна может кандидировать на членство в ЕС. Однако, сам факт подачи заявления на принятие в члены ЕС должен предваряться большим числом переговоров с партнерами из ЕС и лоббированием, нацеленным на подготовку партнеров по переговорам к тому, чтобы они дали положительную оценку со своей стороны. Для того, чтобы убедить 25 членов Евросоюза в том, что Молдова готова к вступлению, потребуются сильные экономические аргументы. В данном контексте представляется разумным принимать во внимание случай с Македонией, которая подала заявку на членство без предварительных консультаций. ЕС зафиксировал данный факт и обещал дать ответ в надлежащие сроки. Другими словами, страна, подающая заявление на членство, должна убедиться в желании стран-членов организации дать положительный ответ.

Усилиям в экономике должны сопутствовать дипломатические действия и политическое лоббирование в Брюсселе. Среди стран-членов ЕС необходимо проводить агитационную деятельность, показывая потенциал страны и создавать стратегическую поддержку за пределами Молдовы ее стремлению к членству. Возрождение хороших добрососедских, тесных отношений с Румынией является приоритетным.

¹⁹ <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/moldova/index.htm>

Наилучший сценарий развития отношений для Республики Молдова – это полная интеграция с Европейским Союзом (в перспективе членство) а не только интеграция в нескольких секторах экономики и торговли. Молдова хочет и нуждается в том, чтобы быть развитой страной со стабильными демократическими организациями и хорошо отлаженным свободным рынком, а также интегрированной с точки зрения политической, социальной и территориальной. Процесс постепенной интеграции в ЕС будет способствовать достижению перечисленных целей. Он также несомненно даст внешний положительный толчок качеству управления страной, бизнесу и жизни в республике.

Библиография

- Assessing Competitiveness in Moldova's Economy*. A study conducted for USAID, July, 2004.
- Centre for Economic Policy of the IDIS Viitorul, *Economic Statewatch: quarterly analyses and forecast*, issue 1, Quarter 2, 2004.
- CISR, *Economic Survey of Moldova in Transition*. No. 9, 2002.
- Country Strategy Paper 2002–2006*, National Indicative Programme 2002–2003, Moldova, European Commission, 27 December, 2001.
- Decision of the Constitutional Court on interpretation certain provisions of art. 4 of the Constitution of Moldova, No. 55, 14 October 1999 (MO, No. 118–119/64, 28 October 1999).
- Decision on Accession of the Republic of Moldova to World Trade Organization, WT/ACC/MOL/39., 14 May, 2001.
- Decision on application in judicial practice by the courts of certain provisions of the ECHR, No. 17, 19 June 2000 (Bulletin of the SCJM, 2000, No. 9–10).
- Economic Growth and Poverty Reduction Strategy Paper (2004–2006)*, Government of the Republic of Moldova, Chişinău, June, 2004.
- EU Moldova Action Plan*, European Commission, 22 February, 2004.
- European Neighbourhood Policy Country Report: Moldova*, European Commission, Brussels, 12 May, 2004.
- Gheorghiu Valeriu, *European Strategy of Moldova*, Institute for Public Policy, Chişinău, 2004.
- Gotişan Iurie, *Inflation in the Republic of Moldova: causes and effects*, 9 February, 2004, www.e-democracy.md.
- Guđim Anatolii, *Moldova as a Neighbour of an Expanding EU: Economic Challenges, Stability Pact for South-East Europe*, Munich, 2003.

- Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, the European Coal and Steel Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, 1995
- Partnership and Cooperation Agreement, the European Union, the Republic of Moldova, 28 November 1994.
- Prodi Romano, President of the European Commission, speech *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability – Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU – Sixth ECSA-World Conference*. Jean Monnet Project, Brussels, 5–6 December 2002.
- Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD Countries*. OECD, 1997.
- Transparency International Report on Corruption*, 2003.
- Weder B., *Institutional Reform in Transition Countries: How Far Have They Come?* W.Dc., IMF, 2000.
- White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, COM (95) 163, May, 1995.
- Wider Europe –Neighbourhood: A new Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final, Brussels, 11 March, 2003.
- WTO Report of the Working Party on the Accession of the Republic of Moldova, WT/ACC/MOL/37, 11 January 2001.

Веб-сайты по теме

- http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/gac.htm#mo230204
- http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf
- <http://www.oecd.org/EN/document.html>
- <http://www.parties.e-democracy.md>
- www.e-democracy.md
- www.statistica.md
- www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/dataxls.htm

Интегрированная нация как социальная ценность: попытка применения эстонского опыта к украинской действительности

СЕРГІЙ КУРБАТОВ

Национальный авиационный университет
Киев, Украина

«Культурные ценности – это коллективные концепции того, что считаются хорошим, желательным, и надлежащим – или плохим, нежелательным, неподходящим в культуре» (Richard Schaefer, 2000). Так, культурные ценности могут быть расценены как нечто исконное, характерное для определенного типа культуры, или как нечто, сформированное в результате социального строительства действительности. Как полагали древние философы, правда находится в середине, поэтому в понимании природы социальных ценностей мы могли бы заимствовать идеи этих двух подходов. Если мы руководствуемся конструктивистским подходом, мы могли бы сформулировать вопрос следующим образом: как сделать «интегрированную нацию» одной из положительных ценностей в коллективном сознании? Особенно в ситуации динамичной и нестабильной социальной идентичности, а также «кратковременной ментальности» (Zygmunt Bauman *The Individualized Society*, 2001). Такой тип идентичности становится нормой в современном обществе. Но в то же время, даже кратковременная ментальность должна быть чем-то однородным. Особенно, если мы говорим об обществе, относительно молодом в западном понимании этого срока, как в украинском случае. Я думаю, что интеграция, как социальная ценность чрезвычайно важна для такого типа общества в качестве мощного фактора

модернизации политических, экономических и социальных институтов.

В течение так называемой «Оранжевой революции» (ноябрь-декабрь 2005) мы оказались перед ситуацией существования двух геополитических ориентаций (евразийская (Россия) против европейской(ЕС)) в украинском обществе и строгом различии между: а) позицией большинства населения восточной и южной Украины, и б) других частей нашей страны. Парламентские выборы в марте 2006 поддержали эту тенденцию. Важно, что это различие состоит не только в идеях относительно политического будущего Украины и дальнейшей модели ее экономического развития, но касается намного более широких вопросов о культурных приоритетах, включая вопрос государственного языка. В ситуации, когда новая украинская власть объявляет интеграцию в ЕС как один из главных приоритетов украинской политики, преодоление этого различия чрезвычайно важно для успешной реализации этого сценария. В этом отношении, соответствующий опыт Балтийских государств кажется мне полезным для Украины, и мы могли бы применить некоторые из основных компонентов этого опыта в программах, которые будут работать на преодоление этого различия как на государственном уровне, так и на уровнях неправительственных организаций.

В моем исследовании я планирую сконцентрироваться на эстонском опыте в интеграции общества, потому что благодаря доктору Мати Луику я имел возможность изучить эстонские подходы к решению этой проблемы. Прежде всего, я должен упомянуть различия между украинским и эстонским обществом. Во-первых, население и площадь Эстонии и Украины разительно отличаются. Таким образом, мы можем говорить о применении эстонского опыта в Украине в так называемом региональном измерении, в определенных областях и регионах Украины. Кроме того, нет таких глубоких культурных различий между украинцами, русскоязычными украинцами и русскими, какие существовали в эстонском обществе между эстонцами и русскими в начале 90-х. Кроме того, согласно текущему социологическому мониторингу (Наталия Панина, 2005), 48,6% респондентов поддерживают идею придания официального статуса русскому

языку, и 34,4% отклоняют эту идею. «Результаты обзора 2005 г показывают, что большая часть украинского населения считает, что русскому языку нужно предоставить официальный статус: почти 49% населения поддерживают эти меры (34% выступают против, воздержавшихся 17%). 81% русскоговорящих, у которых русский язык – родной, чувствуют так же, как и 31% из тех, чей родной язык – украинский. В 1995, 52% ответчиков хотели видеть русский язык как официальный язык. 51% населения предпочел бы заполнять социологический анкетный опрос на русском языке (снижение по сравнению с 53% в 2004). Основываясь на этих ответах, половина опрошенных предпочла бы иметь дело с официальными документами на русском языке, потому что они не до конца понимают написанное на украинском. Поэтому можно говорить о том, что половина населения предпочла бы заполнять официальные документы, так же, как получать официальную информацию (юридические документы, медицинские предписания и информация, и т.д.) на родном языке» (Наталия Панина, 2005). В то же самое время, на последних парламентских выборах оппозиционный блок «НЕ ТАК», лидеры которого объявляли официальный статус русского языка как свой главный приоритет и организовали большую рекламу этой идеи, получил только 1,01% и не вошел в парламент (<http://www.pravda.com.ua/news/2006/3/26/40237.htm>). В то же самое время, результаты парламентских выборов поддерживают предыдущую тенденцию о расколе мнения украинского общества: мнение населения западной и центральной Украины резко отличается от мнения населения восточной и южной Украины. Первый год новой власти в Украине не изменил этот опасный разрыв. Кроме того, я думаю, что восточное направление современной украинской внутренней политики должно быть намного более активным.

Кроме того, проблема украинского гражданства не столь важна для украинского общества, как это было (и, вероятно, остается) для эстонского. Кроме случая возвращающихся крымских татар было бы трудно найти серьезный пример этой проблемы на уровне целого украинского общества. В то же самое время, согласно текущим исследованиям (Владимир Паниотто, Наталия Панина, 2005), уровень ксенофобии в Украине в течение прош-

лых лет увеличился. Согласно Владимиру Паниотто, мы можем указать украино-говорящих украинцев, русскоязычных украинцев и русских как главные этнические группы в Украине. Уровень социального разрыва, согласно шкале Богардуса – «одна из шкал, цель которой – измерение символического социального расстояния на уровне индивидуального и группового сознания человека» (Зинаида Сикевич, 2005) – в период с1994 по 2004 увеличился во всех этих группах. Например, для украино-говорящих украинцев от 1,7 до 2,20; для русскоязычных украинцев от 1,78 до 2,21, для русских от 1,95 до 2,48. Отношение населения к этим группам самое лучшее. Еще выделяется отношение к белорусам и евреям – в 2004 они имеют 3,40 и 4,29 соответственно согласно шкале Богардуса. Худшее отношение к цыганам – 5,7 в 2004. Небольшая тенденция к уменьшению уровня социального разрыва прослеживалась в 1998-1999, но после событий 2001 этот индекс существенно увеличился. Уровень ксенофобии в Украине, согласно проведенным исследованиям, зависит от уровня образования и места жительства человека, он ниже в городе и выше в сельских областях.

Также у нас есть своего рода культурное отчуждение между населением западной Украины (где 90% говорят на украинском языке и считают этот язык родным) и восточной Украины (где 90% говорят на русском языке). Согласно современным исследованиям, место проживания – очень важный фактор в современной Украине. Главные четыре области – западная, восточная, южная и центральная Украина – отличаются основными отраслями экономики, числом населения, историческими традициями (Sarah Birch, *Interpreting the Regional Effect in Ukrainian Politics, Europe-Asia Studies, 2000, vol.52, #6, p. 1017-1041*). Геополитические ориентиры населения этих областей резко отличаются – 40% населения западных областей идентифицируют украинское будущее с европейской ориентацией, в то же самое время 54% населения восточных областей идентифицируют будущее с евразийской ориентацией (Россия) (Ukraine: The Road to ECU, Warsaw, 2006 p.27). Это различие может быть критическим для дальнейшего развития украинского общества, особенно в случае возникновения этнической мобилизации.

«Этнические чувства активно используются политикой и лидерами неправительственных организаций в различных целях, и этническая мобилизация может стать возможной при определенных условиях. Среди последних – уже существующее или в настоящее время формирующееся социальное дифференцирование согласно этническим границам, неравный доступ к власти, юридическая и культурная дискриминация, пропаганда ксенофобии и отрицательных стереотипов» (Валерий Тишков, 2001).

Мы можем легко применить эти размышления российского исследователя к украинской ситуации. Кроме того, «культурная травма», как «отрицательные, дисфункциональные, неблагоприятные последствия быстрого и радикального социального изменения», которое «медленно излечивается благодаря консолидации демократии и рынка» (Piotr Sztompka, <http://www.ces.uj.edu.pl/sztompka/trauma.htm>), могла открыть широкий простор для различных спекуляций на эту тему. В этом случае, содержание государственной программы «Интеграция в эстонском обществе 2000–2007» является важной концептуальной моделью для развития соответствующей украинской программы или программ, и опыт выполнения этой программы в эстонском обществе мог бы помочь нам сформировать необходимые шаги в дальнейшем развитии украинского общества. Главные пункты этой программы заключаются в следующем: 1) коммуникативная и языковая интеграция; 2) политическая и юридическая интеграция; 3) социально-экономическая интеграция (Marju Lauristin, 2000). Все эти измерения являются важными для украинского общества, но самые актуальные для современной действительности (как мы уже видели) – коммуникативная и языковая интеграция. В эстонском варианте главной ее целью является повышение уровня терпимости и открытости, основанного на создании общего информационного пространства в области образования и культуры, средств массовой информации, в ситуации каждодневной коммуникации (Marju Lauristin, 2000).

В украинском случае мы имеем два основных сценария для реализации программы интеграции: 1) расширение области украинской культуры и языка как «краеугольного камня каждой культуры» и «главного средства формирования культуры и

передачи её от поколения к поколению» (Hughes, 1999) русскоязычному населению Украины; и 2) интеграция русского языка в украинскую культуру и создание двуязычного типа культуры. Для первого сценария мы можем предполагать, как применить эстонский опыт – например, продвигая процессы интеграции в украинском обществе по такому же принципу, как Фонд Интеграции в Эстонии: «через поддержку проектов, осуществленных на «массовом уровне», чтобы поощрить больший общественный интерес и активное участие в процессах интеграции; через развитие обширных, созданных к случаю проектов, чтобы направить ресурсы, находящиеся в распоряжении Фонда, на решение текущих проблем; через сбор информации об учреждениях и проектах, имеющих дело с процессами интеграции, чтобы установить сотрудничество со всеми заинтересованными сторонами» (Integration Yearbook, 2003). Во втором сценарии мы видим своего рода вызов для украинской идентичности, но, в то же самое время, это интересная геополитическая модель для украинского общества как своего рода посредника между западными странами и Россией и, таким образом, главного экспортёра либеральных и демократических ценностей в этой культуре. Чтобы поддержать этот сценарий, мы снова должны подчеркнуть большие различия между областями Украины, которые дают нам возможность сказать об опасности раскола страны или раскола общества, которое могло быть критическим для украинского будущего. Но мы должны объективно оценить эти различия, чтобы избежать стереотипов, которые являются сильны в этой чувствительной области.

Здесь мы приходим к идее проведения мониторинга, аналогичного исследованию «Интеграция эстонского общества». Этот мониторинг состоит из двух частей – общий мониторинг и мониторинг средств массовой информации. В моей работе я планирую исследовать общее понимание интеграции в украинском обществе, основанное на мнении студенческой молодежи как самой чувствительной группы, живо воспринимающей различные новшества в нашем обществе и главным источнике будущей элиты для Украины. В случае Эстонии проблема понимания интеграции состоит из четырех блоков: 1) выяснение

значимости различных социальных процессов, связанных с интеграцией; 2) оценка хода процесса интеграции; 3) оценка ситуации с межэтническими отношениями; 4) оценка влияния неэстонского населения на различные социальные процессы в стране (Jüri Kruusvall, 2000). Основываясь на эстонских материалах, я планирую провести экспериментальное исследование среди украинских студентов в Киеве (центральная Украина), Львове (западная Украина), Крыму (южная Украина) и Сумах (восточная Украина) относительно их понимания процесса интеграции в украинском обществе и оценки интеграции как социальной ценности. Мнение студентов особенно важно, потому что здесь мы имеем возможность оценить взгляды будущей украинской элиты. Кроме того, мнение студентов может помочь в оценке эффективности бывшей государственной политики в этой области. Я также ожидаю увидеть региональные различия в понимании этой проблемы, которые являются основанными на региональных различиях, обозначенных выше. Анкету, разработанную для моего исследования, можно найти в приложении 1. Как результат, я ожидаю получить четыре модели интеграции украинского общества, и обнаружение корреляции между этими четырьмя моделями служило бы своего рода введением в современное состояние исследований в этой чрезвычайно важной для украинского общества области. Если мы могли бы найти эту корреляцию, мы могли бы говорить о возможности создания единой модели интеграции украинского общества с четырьмя подпрограммами, которые являются основанными на региональных различиях, обозначенных выше, и уместном применении опыта балтийских государств.

Библиография

1. Richard Shafer *Sociology. A Brief Introduction* – 3rd ed. (Boston, 2000), стр. 58
2. Michael Hughes, Carolyn Kroehler, James Vander Zanden *Sociology. The Core* – 5th ed. (Boston, 1999) стр. 40
3. *Integration Yearbook* (Tallinn, 2003) стр. 7
4. Natalya Panina *Ukrainian Society 1994–2005: Sociological Monitoring* (Kyiv, 2005) p.130–131.

5. Sarah Birch *Interpreting the Regional Effect in Ukrainian Politics*, *Europe-Asia Studies*, 2000, vol.52, №6, стр. 1017-1041
6. Zygmunt Bauman *The Individualized Society* (Cambridge, 2001)
7. Валерий Гишков *Этнология и политика*. (Москва, 2001) стр.47.
8. Владимир Паниотто *Ксенофобия: испытание чужим.*// «Зеркало недели», 1 октября 2005 года № 38(566).
9. Зинаида Сикевич *Социологическое исследование* (Санкт-Петербург, 2005) стр.193-197
10. *Интеграция эстонского общества. Мониторинг 2000* (Таллинн, 2000), стр.4, 14-21
11. *Обозрение и обсуждения на темы мультикультурности, интеграции и изучения языков в Эстонии*. стр. 12-16.
12. *Разнообразие подходов к интеграции в СМИ: Интеграционный медиамониторинг 1999-2003.*/ Составитель Рагне Кыутс (Тарту, 2004) стр. 4-28.
13. *Україна на шляху до Європейського союзу* (Варшава, 2006) стр. 22-28.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. АНКЕТНЫЙ ОПРОС

1. Какой группе Вы принадлежите?
 - a) украино-говорящие украинцы;
 - b) русскоязычные украинцы;
 - c) русские;
 - d) другое (пожалуйста, укажите).

2. Как существование различных этнических групп, в настоящее время живущих в Украине, влияет на:
 - a) увеличение культурного разрыва;
 - b) рост уровня преступности;
 - c) увеличение числа представителей профессиональных рабочих сил;
 - d) распространение наркомании;
 - e) повышение уровня понимания с Россией и другими соседними странами;
 - f) увеличение числа украинского населения;
 - g) усиление внешнего влияния во внутренних делах Украины;
 - h) рост уровня понимания между западными и восточными украинцами;

- i) распространение проституции

(Варианты ответов: 1 – очень важно; 2 – важно; 3 – неважно; 4 – трудно сказать)

3. В последнее время проводится много дискуссий о путях интеграции неукраинского населения в украинское общество. Пожалуйста, оцените важность следующих утверждений для развития этого процесса:

- a) неукраинцы должны знать украинский язык;
- b) неукраинцы должны быть лояльными к украинскому государству;
- c) неукраинцы должны активно участвовать в украинской политической жизни;
- d) неукраинцы и их культурные традиции должны быть включены в культурную жизнь Украины;
- e) молодые неукраинцы должны учиться в украинских школах;
- f) важно быть более терпимыми в оценке отношений между украинцами и неукраинцами;
- g) в межэтнических отношениях в Украине мы должны разрушить современные стереотипы и предубеждения;
- h) неукраинцы должны идентифицировать себя как часть украинского населения

4. Насколько полезно было бы для Украины присоединиться к Европейскому союзу?

- a) очень полезно
- b) полезно
- c) не очень полезно
- d) не полезно
- e) трудно сказать

5. Насколько полезно было бы для Украины присоединиться к Общему Экономическому Пространству наряду с Россией, Белоруссией и Казахстаном?

- a) очень полезно

- b) полезно
 - c) не очень полезно
 - d) не полезно
 - e) трудно сказать
6. Думаете ли Вы, что Россия могла бы быть источником опасности для:
- a) украинской независимости;
 - b) украинского экономического развития;
 - c) интеграции неукраинцев в украинском обществе
 - d) Россия не может быть источником опасности
 - e) Ваш вариант
7. Существует ли своего рода культурное разделение между населением восточной и западной Украины?
- a) Да, и это разделение опасно для единства Украины;
 - b) да, есть некоторые культурные особенности, но они не очень важны;
 - c) нет, эти особенности – результат политической пропаганды;
 - d) нет, Украина – объединенная в культурном отношении нация.
8. Как Вы думаете, кто заинтересован в процессе углубления противоречий между населением восточной и западной Украины?
- a) украинское общество
 - b) определенные политические группы
 - c) представители крупного капитала (олигархи)
 - d) представители региональной элиты.
9. Пожалуйста, оцените это утверждение: русский язык и российская культура подвергаются дискриминации в Украине
- a) в большой степени согласен
 - b) согласен
 - c) ни согласен, ни не согласен
 - d) не согласен
 - e) резко несогласен

10. Ваш пол:

- a) М
- b) Ж

11. Ваш возраст:

- a) 18 – 19 лет
- b) 19–21 лет
- c) Более 21 года

12. Ваша специальность:

- a) гуманитарные науки
- b) точные науки
- c) экономика
- d) другое

Роль сетей местного самоуправления в процессе демократизации стран Балтийского региона

АЛЕКСАНДР Курочкин

Санкт-Петербургский государственный университет

Термин «сеть» является, пожалуй, самым распространенным в современных социальных науках. Он используется экономистами, политологами, социологами и правоведами в самых разнообразных контекстах и на различных уровнях анализа: от исследования структуры конкретной организации до создания самостоятельной сетевой концепции современного общества. В западной политической науке распространено мнение о том, что мы сегодня являемся свидетелями трансформации политического и административного порядка от иерархий/организаций (и рынков/анархий) к сетевой модели координации. Содержание этого процесса заключается в том, что общество более не контролируется исключительно централизованными структурами, прежде всего государством; инструменты контроля рассеяны: материальные ресурсы и информация разделены между множеством разнообразных акторов. Координация этих акторов более не является результатом «централизованного руководства», а «возникает в процессе целенаправленного взаимодействия множества индивидуальных акторов [Blatter, 2003, p. 503].

Распространение и обоснование такого рода гипотез привело, как уже было отмечено выше, к созданию самостоятельной социологической теории, представляющей современное общество как сетевое. В законченном виде теория сетевого общества была разработана и представлена одним из известных современных социологов Мануэлем Кастельсом в его работах: «Информационная эпоха: экономика, общество и культура» [Castels, 1998], «Расцвет

сетевое общества» [Castels, 1996], «К социологии сетевого общества» [Castels, 2000]. Кастельс исходит в своем анализе современного общества из идеи смены доминирующих организационных форм: «бюрократия уступает место реальным «возмутителям спокойствия», информационным работникам, которые оперируют в сетях». [Уэбстер, 2004, 137] Традиционная бюрократическая организация уступает место самопрограммирующимся, самоуправляющимся единицам, основой для которых служат принципы децентрализации, участия и координации [Castels, 1998, p. 166].

С точки зрения изменения принципов и содержания управления в условиях распространения сетевых взаимодействий наиболее богатый материал дают теория организаций и теория публичного менеджмента. В этих субдисциплинах сетевой подход представляет собой достаточно популярный и подробно разработанный метод анализа.

Автор постарается рассмотреть роль сетевых структур в процессе демократизации политико-административных систем транзитивных обществ региона Балтийского моря в трех взаимосвязанных аспектах: во-первых, с точки зрения «демократизирующего» эффекта самих сетевых структур (деиерархизации и расширения возможностей участия в политическом процессе), во-вторых, в аспекте анализа сетевых структур как наиболее эффективного инструмента для распространения опыта демократического управления и, наконец, в-третьих, сети рассматриваются как один из наиболее эффективных инструментов координации взаимодействий национальных, региональных и местных акторов объединенной Европы.

Первый аспект может быть раскрыт исходя из демократической природы сетевых структур. Сети (networks) образуются, когда связи между организациями или индивидами, становятся регулярными и подчиненными принципу удовлетворения взаимных интересов. Они возникают, когда активность сепаратно действующих элементов сети уже недостаточна. Сетевые структуры возникают тогда, когда участвующие в сети акторы осознают, что они лишь маленькие фрагменты большой общей картины. Сетевые структуры могут требовать самостоятельных действий

индивидуальных членов, но при этом участники сети, когда берутся за решение сложных задач, неподъемных для независимо действующих организаций, трансформируются в новое целое [Keast, Mandell, Woolcock, 2003].

Сети предполагают со-управление как основную форму управленческого взаимодействия, которая, в свою очередь, предполагает заинтересованность акторов в совместных действиях. Выгодность совместных действий заключается в эффекте синергии, своеобразной «прибавочной стоимости», получаемой в результате таких действий, по сравнению с результатами действий полученных акторами самостоятельно или в составе иерархий.

Таким образом, сетевой менеджмент – это форма управления, направленная на совместное решение проблем. Ее следует отличать от обычных управленческих стратегий, которые отдельные акторы реализуют в ходе связанных (в значении, употребляемом в теории игр) действий. Для того, чтобы достичь своих целей в ситуациях взаимозависимости, акторы нуждаются в применении гибких стратегий, т.е. учете следствий своей зависимости от других акторов при разработке и реализации своих собственных стратегий. Сетевой менеджмент может быть определен как развитие взаимного регулирования поведения акторов с различными целями и стремлениями по отношению к решаемым проблемам внутри данной структуры межорганизационных отношений. Равноправные акторы (например, муниципалитеты) вынуждены применять в рамках сети демократические методы принятия решений, что предполагает активное вовлечение в демократическую политическую практику и, безусловно, оказывает влияние на внутреннюю структуру этих акторов, меняет их административную культуру.

Эффективность сетей как инструмента распространения практик демократического управления определяется способностью сети быстро и беспрепятственно распространять информацию, преодолевая любые границы и расстояния. Для развития межгосударственных и кроссрегиональных политических и экономических связей эта свойство сетевых структур предоставляет поистине уникальные возможности. Данное утверждение может быть проиллюстрировано многочисленными примерами

успешного функционирования сетей бенчмаркинга в Европе. Так, под эгидой ЕС была создана европейская сеть бенчмаркинга (The European benchmarking network (EBN)), которая объединила в рамках неформальной кооперации руководителей по административно-государственному управлению всех государств-членов ЕС с целью обмена опытом, знаниями и новыми идеями. Эта сеть обеспечивает ее участников и всех заинтересованных лиц свободным доступом к информации о новейших достижениях по всей Европе и предоставляет необходимые услуги для выбора партнера по бенчмаркингу.

Сети как инструмент объединения Европы (включая государства или регионы государств, не входящих сегодня в ЕС) обеспечивают развитие культурных административных и экономических взаимодействий между организациями и территориями различных государств. Особое значение здесь имеет сетевая кооперация в границах Балтийского региона как одного из наиболее интенсивно развивающихся и тесно скооперированных европейских регионов.

Под Балтийским регионом мы будем понимать добровольную кооперацию государств (Дании, Латвии, Литвы, Эстонии, Финляндии, Швеции, Польши, Германии и России), имеющих непосредственный выход к Балтийскому морю, в основе которой лежат прочные многолетние политические, экономические и культурные связи [Курочкин, Курочкина, 2004]. Здесь важно подчеркнуть, что речь идет не только и не столько о географической близости, сколько о совместной реализации экономических и геополитических интересов на основе равноправного партнерства всех относящихся к этому региону государств. В настоящее время потребность в более тесном международном сотрудничестве в границах региона уже привела к созданию нескольких крупных региональных организаций, построенных по сетевому принципу: Субрегиональная кооперация государств Балтийского региона (BSSSC), Союз балтийских городов (UBC), Ассоциация торгово-промышленных палат Балтийского региона и др.

Сетевое сотрудничество муниципалитетов в Балтийском регионе предполагает два основных направления развития:

1. Сотрудничество приграничных муниципалитетов, социальное и экономическое развитие которых всецело зависит от интенсивности такого сотрудничества и последнее является для них жизненно необходимым;
2. Сотрудничество российских муниципалитетов со своими зарубежными партнерами для передачи последними опыта социально-экономических реформ, накопленного за последнее десятилетие.

Первое направление имеет исключительно важное значение, например, для развития Калининградской области, расположенной в окружении стран-членов ЕС. Думается, что решению многих социальных и экономических проблем области будет способствовать более активное вовлечение муниципальных образований (районов, городов и поселков), бизнес сообщества и некоммерческих организаций в европейские сети кросс-регионального сотрудничества. Сегодня сетевое сотрудничество Калининградской области с соседними государствами Балтии осуществляется преимущественно в формате отдельных проектов. Пример успешно реализованного сетевого проекта – проект «Новые мосты», инициированный в феврале 1999г. Балтийским институтом и ассоциацией муниципалитетов Южной Швеции, который объединил представителей государственной власти, местного самоуправления, бизнеса и некоммерческих организаций области вокруг решения актуальных проблем Балтийского региона. В качестве перспективной цели для Калининградской области может быть определено превращение краткосрочных проектных инициатив в постоянно действующие сетевые структуры. И здесь можно привести примеры позитивного опыта. Скажем, польский город Щецин, имеющий, как и Калининград, важнейшее геостратегическое значение, является активным членом следующих ассоциаций: Союз морских городов и муниципалитетов, Союз польских городов, Союз городов Балтики, фонд «Померанский архив АК (Армии Крайовой)», Союз западных муниципалитетов Польши, Союз крупных городов Польши, Ассоциация здоровых городов Польши, Ассоциация европейских приграничных регионов (АЕПР), «Еврорегион Померания», Балтийская комиссия по туризму (БКТ), Ганзейская лига. Кроме того, Щецин активно

реализует двусторонние контакты с городами-побратимами: Берлином – Крейцбургом, Любеком, Росток и Бременхафеном в Германии, Гуллем и Брэдфордом в Англии, Далянем в Китае, Эсбьергом в Дании, Мальмё в Швеции, Мурманском в России и Сент-Луисом в США.

Второе направление развития сетевого сотрудничества особенно актуально в контексте реформы местного самоуправления в России.

Процесс реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации в целом схож с процессами, имевшими место в других посткоммунистических странах Балтийского региона. Первый этап российских реформ был связан с кардинальными политическими преобразованиями, включавшими смену законодательных основ организации и функционирования местного самоуправления. Официальное и публичное признание местного самоуправления как института народовластия, независимого от государственной власти произошло в самом начале 90ых гг., когда в 1990 году был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в 1991 году Закон «О местном самоуправлении РСФСР».

Однако активный этап реформирования местного самоуправления в Российской Федерации начался лишь в конце 1993 года, когда фактически была ликвидирована советская система местного самоуправления и принята новая Конституция Российской Федерации, заложившая основу современной системы местного самоуправления, определяемой тремя ключевыми принципами: административной и финансовой независимостью органов местного самоуправления, самостоятельностью определения формы осуществления и структуры органов местного самоуправления, демократизмом реализации местного самоуправления. После принятия Конституции начался процесс подробной законодательной регламентации местного самоуправления, в ходе которого были приняты ключевые федеральные законы: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «О защите конституционных прав граждан на

местное самоуправление». Все эти процессы не выпадали из общеевропейского контекста, поскольку правовая регламентация принципов организации и функционирования местного самоуправления была тесно связана с положениями ратифицированной в Европейской Хартии местного самоуправления. Параллельно, хотя и с некоторым отставанием, шел процесс институционального оформления местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. В результате к концу 90ых гг. была сформирована законодательная база, регулирующая деятельность местного самоуправления. Однако нерешенным остался целый ряд серьезных проблем, препятствующих развитию современного эффективного и демократического местного самоуправления. Одна из главных – отсутствие длительной практики полноценного самоуправления и доминирование на местном уровне бюрократических административных структур. Причем в большинстве случаев эти бюрократические структуры действуют не только в разрез с принципами отзывчивого, ориентированного на потребителя руководства (*governance*), но и со значительным искажением традиционных принципов административной политики. Другая проблема, непосредственно связанная с первой, – это отсутствие у большинства муниципальных образований реальной экономической независимости от государственной власти. В ряде субъектов доля совокупного бюджета муниципалитетов составляет менее 10% бюджета субъекта федерации, на территории которого они расположены. Очевидно, что такие муниципальные образования в большой степени зависимы в реализации своих решениях от региональных властей. Все это привело к необходимости инициации нового этапа реформ.

Этот этап связан с принятием и вступлением в силу (хотя и частичным) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Новый закон предполагает значительное реформирование существующей системы местного самоуправления, особенно в части территориальной организации местного самоуправления, устанавливая двухуровневую систему муниципалитетов. Схожие проблемы и задачи стояли перед местным самоуправлением стран Балтии на протяжении 1990ых годов и их решения,

предложенные балтийскими партнерами, очевидно, будут полезны для России.

Особое внимание здесь следует уделить демократическому процессу разрешения конфликтов интересов, возникающих относительно различных вопросов определения стратегии реформ и ее реализации. Речь в частности идет о форме организации публичной дискуссии вокруг территориального аспекта реформы местного самоуправления и процедурах вовлечения различных акторов в процесс выработки приемлемого для всех участвующих сторон решения.. Проблема укрупнения муниципальных образований едва ли не самая острая в общем ряду реформаторских инициатив, реализуемых в странах Балтии. Это связано с очевидной неэффективностью системы административно-территориального деления и организованной на её основе системы местного самоуправления. Особенно ярко неэффективность системы административно-территориального деления прослеживается в Эстонии и Латвии, где за десятилетие прошедшее с момента становления демократической системы местного самоуправления количество муниципальных образований практически не сократилось (в Эстонии – на 1, 45 млн. человек населения приходится 247 муниципалитетов, в Латвии – на 2,4 млн. – 552 муниципалитета). При этом существует очень значительная разница в численности населения муниципалитетов. Так население самого крупного муниципалитета Латвии – города Риги составляет 752 тыс. человек, а самый маленький сельский муниципалитет насчитывает всего 351 жителя [*Vanags, Vilka 2000*].

В Эстонии примерно половина муниципалитетов с населением менее 2000 человек. Две трети муниципалитетов с населением менее 3000 человек. При этом проводимые в странах Балтии исследования зависимости уровня социально-экономического развития территории от её размеров и численности населения ясно указывают на плачевное состояние небольших сельских муниципалитетов. Так, для муниципалитетов Латвии с населением менее 1000 человек индекс развития территории составил –0, 49, в то время как для муниципалитетов с населением более 6000 человек он составил 1,98 [*Vanags, Vilka 2000*].

Однако процесс укрупнения или ликвидации муниципалитетов очень болезненное с политической и социальной точек зрения мероприятие. Сторонники территориальной реформы настаивают на положительном экономическом эффекте укрупнения, выравнивании экономических показателей муниципалитетов на всей территории страны. Противники указывают на потерю небольшими территориями права на самостоятельное осуществления местного самоуправления и, очевидное, по их мнению, противоречие принципам демократии. Наиболее удобной (с организационной точки зрения) и эффективной (с точки зрения достижения компромиссных решений) площадкой для обсуждения и выработки программы территориальной реформы выступают именно сетевые формы взаимодействия государственной власти и муниципалитетов. В Латвии, например, таковой стала Ассоциация городов Латвии. Кроме того, сетевые структуры помогают инициировать более широкое общественное обсуждение реформы, что обеспечивает возможность участия граждан и негосударственных организаций в этом процессе.

Такой опыт является, безусловно, полезным для Российской Федерации, проходящей сегодня очень непростой и неоднозначный по своим промежуточным результатам этап реформы местного самоуправления. Думается, что кросс-региональное сотрудничество муниципалитетов в сетевой форме будет способствовать внедрению демократических практик управления, реализации принципа субсидиарности, установлению прямых деловых и культурных межмуниципальных каналов сотрудничества и, напротив, препятствовать развитию существующих сегодня в России тенденций подчинения институтов местного самоуправления государственной власти.

Очевидно, что будущее Балтийского региона будет зависеть от степени открытости государственного и муниципального управления входящих в него стран, их политической и правовой способности к активному взаимодействию по всем направлениям политики. Поэтому перспективной задачей сетевого сотрудничества муниципалитетов и органов государственной власти может стать создание в границах региона целостного админист-

ративного пространства, являющегося частью административного пространства новой объединенной Европы

Библиография

- Blatter J. 'Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces' *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 16/4, (2003): .
- Castels M. *The Information Age: Economy, Society and Culture*, (Oxford, 1998).
- Castels M. *The Rise of Network Society*, (Oxford, 1996).
- Castels. M. 'Toward the Sociology of the Network Society', *Contemporary Sociology*, 29/5, (2000).
- Vanags E., Vilka I. 'Local Government in Latvia', in T. M.Horvath (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms; Local Governments in Central and Eastern Europe*. (Budapest, 2000).
- Keast R., Mandell. M., Woolcock G. 'Network Structures: Working Differently and Changing Expectations', *Public Administration Review*, 64/3 (2003).
- Курочкин А.В., Курочкина Е.О. 'Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы', *Политические исследования*, № 3, (2003).
- Уэбстер Ф. *Теории информационного общества*, (Москва, 2004).

Социализация как механизм европеизации и экспорта демократических ценностей в Белоруссию

АЛЯКСАНДР ЛАГВІНЕЦ

Белорусское общество Робера Шумана

Из всех стран центральной и восточной Европы Белоруссия имеет наихудшие показатели в области демократических реформ и развития сотрудничества с Европейским Союзом. Под властью А. Лукашенка белорусское правительство сознательно и постоянно пренебрегало предложениями ЕС о сотрудничестве и партнерстве, разрушая основные демократические ценности, развивая альтернативную, недемократическую схему интеграции с Россией как единственно возможное решение для Белоруссии и восстанавливая советскую модель социализации, которая может угрожать региональной стабильности.

Поскольку до сих пор влияние ЕС на развитие Белоруссии было слабым и реактивным¹, можно думать, что проактивная политика расширенного ЕС, который теперь включает троих из пяти соседей Белоруссии, создаст необходимые условия для позитивных демократических изменений изнутри, а также усилит влияние ЕС на эту страну. В течение десятилетий европейская интеграция произвела важные внутренние изменения в странах-членах и кандидатах ЕС. Процесс влияния интеграции Евросоюза на внутренние институты, деятелей и политику называется европеизацией. Согласно Радаэлли, европеизация может быть понята как «процессы (а) создания, (б) распространения и (в) институционализации формальных и неформальных правил, процедур, политических парадигм, стилей, 'способов действия' и

¹ См. детальный обзор внутреннего политического развития Белоруссии, а также политической стратегии ЕС и возможностей в: Dov Lynch (ed.), *Changing Belarus, Chaillot Paper 85*, November 2005.

общих убеждений и норм, которые вначале определяются и консолидируются в политике ЕС, а потом инкорпорируются в логику внутреннего дискурса, идентичностей, политических структур и администрирования».²

Ольсен утверждает, что процессы европеанизации могут иметь различный вид: изменение внешних территориальных границ ЕС, развитие институтов управления на уровне ЕС, центральное проникновение в национальные и субнациональные системы управления, экспорт форм европейской политической организации и правления за пределы территории ЕС, политический проект, способствующий объединению и политическому усилению ЕС³.

Таким образом, термин «европеанизация» касается переноса правил, процедур и парадигм ЕС не только в страны-члены ЕС, но и в другие страны, которые являются кандидатами ЕС или лежат на его периферии. Созданный на основе ценностей демократии, власти закона и прав человека, ЕС подчеркивает роль этих ценностей в своих внешних отношениях. С этой точки зрения, понятие европеанизации может быть использовано для анализа влияния ЕС на демократизацию таких стран как Белоруссия.

Существуют два основных механизма распространения влияния ЕС: европеанизация через обусловленность и через социальное обучение⁴. Механизм обусловленности основан на расчете стоимости-пользы, где внутреннее изменение является ответом на материальные и социальные блага, предлагаемые ЕС. С помощью механизма обусловленности ЕС выработал сильные стимулы для демократических преобразований в странах-

² Claudio M. Radaelli, 'The Europeanization of Public Policy', в: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization* (Oxford University Press, 2003), стр. 30.

³ Johan P. Olsen, "The Many Faces of Europeanization", *ARENA Working Papers*, 2002, WP 01/2, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm

⁴ Gergana Noutcheva, Nathalie Tocci, Bruno Coppieters, Tamara Kovziridze, Michael Emerson and Michel Huyseune, 'Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories', *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2004, Chapter 1, pp. 1-35. <http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter1.pdf>

кандидатах. Требуя от них соответствия стандартам демократии, рыночной экономики и власти закона как условия получения благ, обеспечиваемых ЕС, и в конечном итоге полноценного членства в клубе, ЕС был важным катализатором демократизации и экономической модернизации.

Но механизм обусловленности, эффективный в случае процесса допуска в ЕС, имеет весьма ограниченное значение, когда правительство целевой страны решило изолировать ее общество от влияния ценностей и благ, пропагандируемых ЕС. В случае Белоруссии ограниченные предложения кооперации и сотрудничества с ЕС при условии соблюдения демократических стандартов пренебрегались правительством, так что «Евросоюзу не удалось поддержать развитие демократии в Белоруссии»⁵.

Механизм европеанизации через социальное обучение основан на стимулируемом Евросоюзом процессе социализации политических элит страны и процессах социального обучения общества в целом. Он имеет долговременный эффект и может влиять на способы определения своих интересов и идентичностей отечественными «игроками». В случае Белоруссии существуют неоспоримые возможности для такой политики ЕС.

Согласно Радаэлли, внутреннее влияние европеанизации различно в зависимости от политических стратегий, институтов и политики (см. приложение 1). Тогда как выбор политической стратегии и политические структуры в современной Белоруссии недоступны европеизации из-за режима самоизоляции⁶, существуют, тем не менее, открытые возможности позитивного влияния ЕС на процесс формирования интересов, агрегации, репрезентации и социальных дискурсов в гражданском обществе страны, а также на формирование коллективных идентичностей. Экономические акторы также до некоторой степени подвержены

⁵ Dov Lynch (ed.), *Changing Belarus, Chaillot Paper 85*, November 2005, стр. 9.

⁶ 'Главная помеха прогресса находится внутри самой Белоруссии, в отсутствии гражданского общества, его глубокой советизации и руссификации, а также слабом национальном сознании — а они необходимы для процесса демократизации, но находятся в Белоруссии в зачаточном состоянии'. Przemyslaw Zurawski vel Grajewski, 'Belarus: The unrecognized challenge', in Dov Lynch (ed.), *Changing Belarus, Chaillot Paper 85*, November 2005, стр. 90.

влиянию, поскольку расширенный ЕС поглощает более 40% белорусского экспорта⁷.

Основа проактивной политики ЕС по отношению к Белоруссии тройственна: (а) общая поддержка демократии, основанной на ценностях ЕС; (б) возможность достичь убедительного успеха в общей внешней политике и политике безопасности; (в) основа для укрепления трансатлантических отношений⁸. Идеи более глубокого вовлечения ЕС следуют логике механизма социализации европеизации. Например, Линч подчеркивает следующие долговременные стратегические цели глубокого вовлечения ЕС:

Создать профиль – ЕС следует развивать доверие через активное присутствие на месте.

Найти новых собеседников – ЕС следует развивать контакты в белорусском обществе, в регионах и мэриях, в большом и малом бизнесе, в школах и университетах, в гражданском обществе.

Отсоединить вопрос от России. – ЕС следует обеспечить независимость от Москвы при обсуждении вопроса Белоруссии. Белоруссия должна присутствовать в диалоге ЕС с Россией, но ЕС должен быть способен доверительно и эффективно решать проблемы с самим Минском⁹.

Проактивная политика ЕС по отношению к Белоруссии может рассматриваться как положительный ответ на динамику и ожидания белорусского гражданского общества. С конца 1980-х гг. белорусское национальное демократическое движение возрождения так же, как и в странах центральной Европы, призывало к «возвращению в Европу» и пыталось развить дискурс белорусской национальной идентичности в рамках европейской

⁷ Policy Paper. Dependence of Belarusian economy on trading with Western European countries and USA, Pontis Foundation, September 2005. http://www.oef.org.ee/_repository/Document/Policy%20Paper_Belarus%20Economic%20Dependancy.pdf

⁸ Przemyslaw Zurawski vel Grajewski, 'Belarus: The unrecognized challenge', in Dov Lynch (ed.), *Changing Belarus, Chaillot Paper* 85, November 2005, стр. 95.

⁹ Dov Lynch, Time for New Thinking on Belarus, EU ISS Analysis 127, 26 October 2005. <http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy127.pdf>

культурной традиции. Несмотря на антизападную, антиевропейскую официальную пропаганду, которая пытается с ограниченным успехом насадить сверху специфический белорусский государственный национализм, основанный на советских ценностях, значительное число белоруссов поддерживают идею более тесного сотрудничества с ЕС и признают возможности, которые Белоруссия могла бы иметь, будучи частью Европы, благодаря европейской интеграции. Опросы общественного мнения показывают, что более 40% белоруссов считают свою идентичность европейской (см. приложение 2). Для многих, кто разделяет европейскую идентичность, ЕС воспринимается не только как залог мира и экономического благополучия, но и как наилучшая возможность гарантировать белорусскую независимость и национальные интересы.¹⁰

Общественный опрос, проведенный в 2005 г. среди лидеров общественного мнения и экспертов, показывает, что они гораздо более открыты европейской модели: подавляющее большинство желает, чтобы страна присоединилась к ЕС (см. приложение 2). Сегодня большинство демократических политических партий поддерживают идею европейской интеграции как лучший вариант для Белоруссии. Первая партия, выразившая эту задачу, — правоцентристская Партия Белорусского Народного Фронта, чья программа 2002 г. ставила целью членство Белоруссии не только в ЕС, но и в НАТО¹¹. За ней последовали социал-демократы. В 2003 г. одна из социал-демократических партий начала создание Европейской коалиции «Свободная Беларусь», которая включала ряд неправительственных организаций¹². В следующем году либеральная Объединенная Гражданская Партия приняла документ «Республика Беларусь и ЕС: стратегия интеграции»¹³.

¹⁰ Аляксандр Лагвінец, *Эўрапейскі вектар развіцця – падмурак нацыянальнага інтарэсу Беларусі* [Европейский вектор развития как основа национальных интересов Белоруссии], статья в электронном еженедельном обзоре белорусской политики <http://www.nmnby.org/articles/011203/europe.html>, опубликована 1 декабря 2003 г.

¹¹ <http://www.pbnf.org/index.php?index=3>

¹² <http://www.charter97.org/bel/news/2003/11/01/eu>

¹³ <http://www.ucpb.org/rus/documents/eustrategy.shtml>

Существует также растущее число проевропейских инициатив, недавно запущенных белорусскими демократическими группами. Основная цель этих инициатив — сблизить Белоруссию с объединенной Европой, снабжая белорусов информацией о ЕС и подготавливая таким образом виртуальное присоединение. Например, белорусское общество Робера Шумана следующим образом сформулировало свою цель: «сформировать позитивное отношение к европейскому единству в белорусском обществе, особенно среди интеллектуальной элиты, и заложить таким образом интеллектуальные основы движения Белоруссии к членству в ЕС»¹⁴. Есть еще два примечательных примера усилий белорусского гражданского общества по распространению информации и подготовке белоруссов к сотрудничеству с Европой: книга серии «Европейский выбор для Белоруссии», подготовленная белорусскими экспертами, — о том, как реформировать Белоруссию на пути к ЕС¹⁵, и ежемесячное приложение «Европейский выбор» к одному из наиболее авторитетных национальных еженедельников «Белорусский рынок».

Все вышеприведенные примеры свидетельствуют о том, что несмотря на очень ограниченное участие ЕС в жизни Белоруссии, демократическое гражданское общество следует центрально-европейской схеме, создавая различные коалиции для защиты европейской Белоруссии. На этом фоне ЕС и особенно новые члены могут играть важную роль в поддержке демократического процесса в Белоруссии, иницилируя проактивную политику европеизации в отношении к белорусскому гражданскому обществу. Проактивная политика европеизации ЕС через механизм социализации, направленная в первую очередь на негосударственных акторов, местные общины и молодежь, может значительно увеличить действие ЕС на Белоруссию и катализировать внутренние изменения. С этой целью различные белорусские проевропейские группы интереса и политические структуры должны быть вовлечены в плотную сеть контактов и общих программ с европейскими партнерами и добиться четкого признания перспективы членства Белоруссии в ЕС. Важно под-

¹⁴ <http://eurabelarus.org/>

¹⁵ Ales Antsypienka, Valer Bulhakau (eds.), *Belarus: Reform Scenarios*, Warsaw, 2003.

черкнуть, что коалиции по защите белорусской интеграции в Европу существуют и внутри Белоруссии, и в ЕС, особенно в новых членах. Британский исследователь Тимоти Гартон Эш утверждает, что «наряду с прямой поддержкой независимых медиа, гражданского общества и демократической оппозиции, а также нажима на лидеров страны, наиболее существенное, что мы можем предложить, — это долгосрочная европейская перспектива»¹⁶.

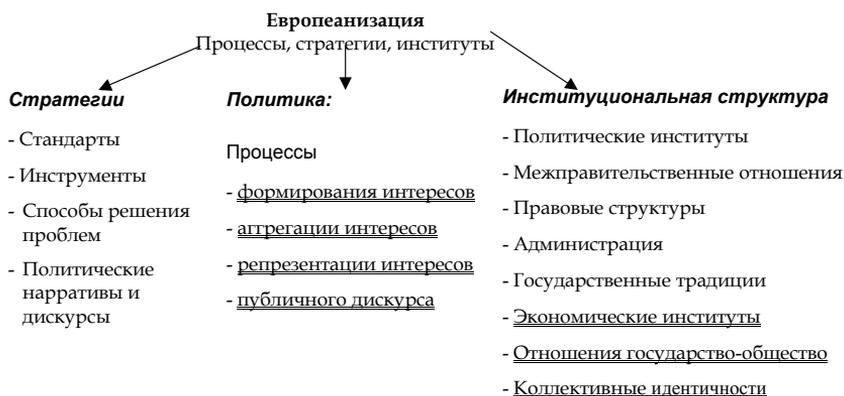
Таким образом, позитивный сдвиг в Белоруссии наиболее вероятен, когда различные группы белорусского общества в целом привержены интеграционному проекту ЕС, видят ЕС как вероятную альтернативу России и ценят блага ЕС как лучшее для национальных интересов решение. Для достижения этих целей нужна мощная информационная кампания, так как внутри страны практически отсутствует альтернативная независимая информация. Так как политическая система Белоруссии не настроена на допуск открытого демократического диалога в белорусском обществе и препятствует развитию демократической национальной идентичности, ЕС может помочь в разъяснении и инициировать низовые демократические процессы формирования и репрезентации интересов, а также растущего акцентирования в демократическом публичном дискурсе идеи европейской и белорусской европейской идентичности. Как утверждает французская исследовательница Александра Гужон, ЕС должен работать над дальнейшей поддержкой европеизации дискурса национальной идентичности в Белоруссии, так как невозможно игнорировать существование проевропейских политических сил в стране. Подводя итог, «ЕС должен в какой-то степени инвестировать себя в общественное пространство Белоруссии с целью не только положить конец изоляции страны, но и поддержать тех граждан, которые поддерживают белорусский национализм в рамках европейской демократии»¹⁷.

¹⁶ См. Timothy Garton Ash, What's real in Belarus: the faking of democracy or the hope of revolution? The EU needs to develop a new policy if it is effectively to support freedom along its frontline with Russia, *The Guardian*, March 23, 2006. <http://www.guardian.co.uk/Columnists/Column/0,,1737369,00.html>

¹⁷ См. Alexandra Goujon, 'Nationalisme et identité en Biélorussie', in Dov Lynch (ed.), *Changing Belarus, Chaillot Paper* 85, November 2005, сpp. 12-24.

Приложение 1

Внутренний эффект европеанизации¹⁸ и возможности европеанизации в Белоруссии.



Приложение 2

Опрос общественного мнения в Белоруссии, апрель 2006¹⁹.

Считаете ли вы свою идентичность советской или европейской?

Советская	46.1%
Европейская	41.3%
Не ответили	12.6%

Приложение 3

Опрос лидеров и экспертов общественного мнения, январь 2005²⁰.

Должна ли, по-вашему, Беларусь стать членом ЕС?.

		Госуд.сектор	Частный сектор
Да	94%	90%	97%
Нет	3%	3%	3%

¹⁸ Адаптировано из: Claudio M. Radaelli, 'The Europeanization of Public Policy', стр. 60.

¹⁹ <http://www.iiseeps.org/press3.html> 25.04.2006.

²⁰ <http://www.belarusinfo.net/?987116649>