

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Подготовлен к Шестой ежегодной ассамблее
Форума гражданского общества Восточного партнерства,
20-21 ноября 2014 года, Батуми, Грузия

Геннадий Максак

Фонд международных и региональных исследований «Полесье», член Руководящего комитета (2013-2014)
Форума гражданского общества Восточного партнерства, при участии **Анны Шелест**,
продвижение международного сотрудничества, и экспертов по внешней политике и безопасности 6 Национальных платформ
Форума гражданского общества Восточного партнерства

По заказу Форума гражданского общества Восточного партнерства
Ноябрь 2014

БЕЗОПАСНОСТЬ В РЕГИОНЕ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Регион Восточного партнерства сейчас находится в эпицентре конфликта, который уже приводит к глобальным изменениям мирового порядка. Хронические проблемы и вызовы, которые были раньше присущи повестке дня в сфере безопасности сейчас дополнились новыми вызовами, которые не находят ответа в системе международного права и институтов.

Современная система европейской безопасности оказалась неготовой к тому, что в регионе Восточной Европы может начаться полномасштабный открытый военный конфликт с участием России. В условиях глобализации и нацеленности на взаимную кооперацию сдерживание России является тяжелым испытанием на приверженность ценностям, их примату над интересами отдельных влиятельных акторов.

Решения вопросов безопасности должны носить системный характер с привлечением многих международных организаций и стран, участвующих в конфликте. Европейский Союз как политико-экономическое объединение не является институтом, готовым сдерживать в военно-политическом плане. Это функция НАТО, которая тоже на данный момент пребывает в поиске своей военно-политической идентичности.

Сложность в поиске адекватных и достаточных инструментов безопасности на всех уровнях объясняется недооценкой в Европейском Союзе имперских амбиций руководства России, которое в условиях отсутствия реального сдерживания разработало гибридный формат ведения войны. При этом военные действия представляют не главный инструмент, а применяются в пиковых ситуациях давления или агрессии на соседнее государство. Давление в виде торговых войн, энергетического шантажа, дискредитационной пропаганды, дипломатического обмана и принуждения к альтернативным региональным интеграционным проектам почувствовали на себе почти все государства Восточного партнерства.

С появлением политики Восточного партнерства в 2008-2009 гг. проявления более агрессивного подхода со стороны России к государствам Восточной Европы и Кавказа стало более явным. Российско-грузинская война 2008 года была в какой-то мере уже ответом на появление новой инициативы, которая была представлена в июне 2008 года как польско-шведский проект. Несмотря на то, Восточное партнерство было изначально ориентировано на включение и российской стороны в кооперацию, предложение была сразу же отвергнуто Москвой. Хотя инициативы в рамках восточной политики соседства не имели отношения к вопросам безопасности в регионе и носили прозрачный договорной характер, на уровне переговоров и подписания Соглашений об Ассоциации ЕС с Грузией, Молдовой и Украиной они встретили жесткое сопротивление. В сентябре 2013 года руководство Армении под давлением России первым изменило направление внешнеполитической ориентации. В ноябре 2013 по подобному сценарию пошла Украина, что вызвало многочисленные проевропейские протесты, переросшие в тяжелый политический кризис. Резкая смена политических элит в Украине вынудила Россию в очередной раз применить военную силу, начиная с февраля 2014 года, но уже в значительно большем и циничном формате.

Экспертный опрос, проведенный среди представителей стран Восточного партнерства, указывает, что на данном этапе среди наиболее значимых угроз для государств региона значатся: военная интервенция, наличие замороженных конфликтов и угрозы энергетической безопасности. Среди государств, которые представляют угрозу безопасности, 90% опрошенных экспертов называют Россию¹.

Против одного из государств Восточного партнерства Россия проводит открытую военную агрессию. В 5-ти из 6-ти стран-партнеров непосредственно Россией или при ее поддержке созданы зоны замороженных или активных конфликтов, их решение также блокируется через влияние на международные организации (ОБСЕ), выполняющие посреднические функции.

Дополнительную сложность в политико-военном измерении общности региона представляет тот факт, что два государства (Грузия, Украина) хотят связать свою безопасность с членством в НАТО, в то время как два других государства (Армения и Беларусь) являются членами ОДКБ, военно-политического объединения, подконтрольного России.

В этом контексте, Европейский Союз в рамках Восточного партнерства как части Европейской политики соседства не может предоставить «твердые» инструменты безопасности Украине и другим странам региона, несмотря на подобные ожидания со стороны стран-партнеров. Однако обострившиеся конфликты к югу и востоку от границ ЕС свидетельствуют том, что официальный Брюссель не смог выполнить, по крайней мере, одну из поставленных целей политики соседства – стабильность.

Для более успешного проведения политики соседства, ее нужно серьезно переосмыслить, поставив амбициозные цели, наполнив инструментарием, соответствующим геополитическим реалиям в регионе. Понимая все ограничения этой программы с точки зрения принятия решения в сфере «твердой» силы, Восточное партнерство может найти свое место в секьюритизации региона. Уровень «мягкой» силы, который может быть сгенерирован совместно в рамках реформированной политики соседства, может значительно повысить уровень безопасности в экономической, энергетической и информационной сферах стран Восточного партнерства. Роль гражданского общества, и Форума как его представителя, может оказаться критически важной.

Со стороны независимого экспертного сообщества стран Восточного партнерства можно предложить к рассмотрению следующие рекомендации, направленные на усиление политики Восточного партнерства и направлений ее соответствующей реализации:

В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

- Главным элементом влияния на Кремль с целью деэскалации в регионе на данный момент является политика санкций. ЕС необходимо быть последовательным и продолжать эту практику до тех пор, пока не будет восстановлена территориальная целостность Украины, включая освобождение аннексированного Крыма. Действия ЕС и США должны идти согласованным фронтом в направлении давления.
- Учитывая все большую дифференциацию политики Восточного партнерства в будущем периоде, с целью большего закрепления европейского выбора элит стран Восточного партнерства, которые демонстрируют прогресс на пути европейской интеграции, странам ЕС нужно принять политическое решение о перспективе членства таких партнеров, без указания четкой временной перспективы. Такое решение о перспективе может быть принято, к примеру, после 5 лет успешной имплементации Соглашения об Ассоциации странами-партнерами. Перспектива членства может стать значительной добавленной стоимостью политики Восточного партнерства, в том числе с точки зрения секьюритизации региона.
- Учитывая решения об углублении координации между ЕС и НАТО в вопросах реагирования на новые вызовы, возникающие перед союзом, целесообразно в краткосрочной перспективе найти формат сотрудничества с государствами-партнерами, которые пребывают в т.н. «вакууме безопасности» через нежелание НАТО проводить политику расширения.
- В настоящее время на уровне институтов ЕС осуществляется пересмотр приоритетов Европейской политики соседства с целью найти адекватный инструментарий усиления этой программы. На уровне Форума гражданского общества необходимо создать специальную рабочую группу с целью выработки рекомендаций по усилению политики, возможному форматированию отдельных ее направлений с учетом событий на востоке и юге от границ ЕС;

¹ Экспертный опрос проводился с 15 октября по 5 ноября. Был опрошен 41 эксперт в сфере внешней политики и безопасности из Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы, Украины и стран ЕС. Вопросы касались особенностей восприятия безопасности в регионе Восточной Европы.



Экспертный опрос, проведенный среди представителей стран Восточного партнерства, указывает, что на данном этапе среди наиболее значимых угроз для государств региона значатся: военная интервенция, наличие замороженных конфликтов и угрозы энергетической безопасности. Среди государств, которые представляют угрозу безопасности, 90% опрошенных экспертов называют Россию¹.

Против одного из государств Восточного партнерства Россия проводит открытую военную агрессию. В 5-ти из 6-ти стран-партнеров непосредственно Россией или при ее поддержке созданы зоны замороженных или активных конфликтов, их решение также блокируется через влияние на международные организации (ОБСЕ), выполняющие посреднические функции.

Дополнительную сложность в политико-военном измерении общности региона представляет тот факт, что два государства (Грузия, Украина) хотят связать свою безопасность с членством в НАТО, в то время как два других государства (Армения и Беларусь) являются членами ОДКБ, военно-политического объединения, подконтрольного России.

В этом контексте, Европейский Союз в рамках Восточного партнерства как части Европейской политики соседства не может предоставить «твердые» инструменты безопасности Украине и другим странам региона, несмотря на подобные ожидания со стороны стран-партнеров. Однако обострившиеся конфликты к югу и востоку от границ ЕС свидетельствуют том, что официальный Брюссель не смог выполнить, по крайней мере, одну из поставленных целей политики соседства – стабильность.

Для более успешного проведения политики соседства, ее нужно серьезно переосмыслить, поставив амбициозные цели, наполнив инструментарием, соответствующим геополитическим реалиям в регионе. Понимая все ограничения этой программы с точки зрения принятия решения в сфере «твердой» силы, Восточное партнерство может найти свое место в секьюритизации региона. Уровень «мягкой» силы, который может быть сгенерирован совместно в рамках реформированной политики соседства, может значительно повысить уровень безопасности в экономической, энергетической и информационной сферах стран Восточного партнерства. Роль гражданского общества, и Форума как его представителя, может оказаться критически важной.

Со стороны независимого экспертного сообщества стран Восточного партнерства можно предложить к рассмотрению следующие рекомендации, направленные на усиление политики Восточного партнерства и направлений ее соответствующей реализации:

В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

- Главным элементом влияния на Кремль с целью деэскалации в регионе на данный момент является политика санкций. ЕС необходимо быть последовательным и продолжать эту практику до тех пор, пока не будет восстановлена территориальная целостность Украины, включая освобождение аннексированного Крыма. Действия ЕС и США должны идти согласованным фронтом в направлении давления.
- Учитывая все большую дифференциацию политики Восточного партнерства в будущем периоде, с целью большего закрепления европейского выбора элит стран Восточного партнерства, которые демонстрируют прогресс на пути европейской интеграции, странам ЕС нужно принять политическое решение о перспективе членства таких партнеров, без указания четкой временной перспективы. Такое решение о перспективе может быть принято, к примеру, после 5 лет успешной имплементации Соглашения об Ассоциации странами-партнерами. Перспектива членства может стать значительной добавленной стоимостью политики Восточного партнерства, в том числе с точки зрения секьюритизации региона.
- Учитывая решения об углублении координации между ЕС и НАТО в вопросах реагирования на новые вызовы, возникающие перед союзом, целесообразно в краткосрочной перспективе найти формат сотрудничества с государствами-партнерами, которые пребывают в т.н. «вакууме безопасности» через нежелание НАТО проводить политику расширения.
- В настоящее время на уровне институтов ЕС осуществляется пересмотр приоритетов Европейской политики соседства с целью найти адекватный инструментарий усиления этой программы. На уровне Форума гражданского общества необходимо создать специальную рабочую группу с целью выработки рекомендаций по усилению политики, возможному форматированию отдельных ее направлений с учетом событий на востоке и юге от границ ЕС;

¹ Экспертный опрос проводился с 15 октября по 5 ноября. Был опрошен 41 эксперт в сфере внешней политики и безопасности из Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы, Украины и стран ЕС. Вопросы касались особенностей восприятия безопасности в регионе Восточной Европы.



- На протяжении 2015 года тема усиления безопасности региона должна быть центральной на повестке дня Форума гражданского общества. В этой связи представляется необходимым усиление работы подгруппы по безопасности в рамках Рабочей группы №1, укрепления ее ресурсного потенциала и непосредственных контактов с представителями Европейской службы. С целью привлечения дополнительного внимания к проблеме безопасности членам группы необходимо провести детальное обсуждение форматов участия Форума в формировании повестки дня ЕС по вопросам внешней политики и безопасности. Особого внимания требуют вопросы усиления Общей политики безопасности и обороны ЕС, создание Энергетического Союза, сотрудничество в кризисных ситуациях, противостояние торговым информационным войнам, усиление роли ЕС в решении замороженных конфликтов в странах Восточного партнерства.
- Как результат экспертного вовлечения в разработку вопросов обеспечения безопасности в регионе нужно подготовить экспертное обсуждение высокого уровня по вопросам безопасности Восточного партнерства с участием представителей институтов ЕС, стран членов и партнеров.
- На уровне стран, подписавших Соглашение об Ассоциации, делегатам Форума, членам национальных платформ, создаваемых платформ гражданского общества в рамках Соглашений необходимо приложить все усилия для экспертной поддержки и мониторинга процесса имплементации Соглашений. Реформирования сектора безопасности должно стать одним из совместных приоритетов, в том числе и с привлечением гражданских экспертов миссии Общей политики безопасности и обороны.

В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

- На уровне ЕС целесообразно принять Стратегию информационной безопасности, предлагающей возможную реакцию на активное проведение информационной войны в странах ЕС и странах-партнерах.
- Заслуживает отдельного внимания и пересмотр нынешнего подхода к построению имиджа Европейского Союза в странах Восточного партнерства, расширение инструментов вовлечения различных целевых групп обществ, усиление информационного присутствия как форма популяризации ценностей и идей европейского сообщества. Несмотря на увеличение сторонников ЕС в странах Восточного партнерства как результат последних событий в регионе, большинство граждан имеют недостаточное представления о деятельности ЕС, отдельных направлениях сотрудничества со странами-партнерами.
- В то время как Россия использует в полную силу пропаганду и дискредитацию, в ЕС и странах Восточного партнерства еще не создано четкой системной стратегии противостояния. Притом, что симметричность реакции ЕС по форме и содержанию априори невозможна, усиление влияния на регион Восточного партнерства за счет создания новых русскоговорящих телевизионных каналов является актуальным. Дискуссии продолжаются уже больше полгода на европейских столицах. Необходимо принятие политического решения на уровне ЕС в ближайшее время.
- В условиях проведения агрессии России против Украины гражданское общество было вынуждено реагировать на появившиеся новые угрозы в информационной сфере. Одним из ответов стал общественный ресурс Stop Fake, разработанный для верификации информации и предоставления объективных данных о событиях в Украине. Этот опыт оказался очень важным этапом в построении внутренней системы борьбы с инструментами информационной войны Кремля.
- В условиях продолжения Россией дискредитационных мер в информационной сфере целесообразно инициировать создание подобных информационных инициатив в других странах Восточного партнерства и четкой координации деятельности между ними с целью выработки системного подхода к противостоянию.
- Существует необходимость активизации площадок, предоставляющих информацию о странах Восточного партнерства для европейского потребителя, предлагающих спектр медиапродуктов о политической, экономической и социальной ситуации в странах-партнерах. Определенное место в этом направлении может занимать и Секретариат Форума гражданского общества Восточного партнерства при ресурсном усилении информационной составляющей.
- Принимая во внимания разнообразный механизм проведения Россией гибридной войны, активное влияние на страны ЕС и Восточного партнерства, на уровне гражданского общества целесообразно инициировать создание группы экспертов, которые могут на периодической основе проводить журналистские расследования с целью показания уровня присутствия российской «мягкой» силы в странах ЕС и Восточного партнерства.



В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

- Учитывая использование доступа к рынку России и стран Таможенного Союза как инструмента экономического давления на страны Восточного партнерства на уровне Европейской комиссии и отдельных стран-партнеров необходимо разработать механизмы сохранения экономической стабильности с возможной ресурсной поддержкой временного характера национальных правительств или временных льготных условий доступа на рынок ЕС критических товаров.
- Под давлением России Украина была вынуждена отложить введения Соглашения в части создания зоны свободной торговли с Украиной до января 2016 года. ЕС должен не допустить возможности дальнейшего давления России с целью пересмотра норм ПВЗСТ либо дальнейшего их замораживания. Зона свободной торговли с Украиной должна вступить в силу 1 января 2016 года.
- Необходима дополнительная информационная работа с национальными экспортерами с целью разъяснения условий работы в новых экономических реалиях, создание постоянно действующих коммуникационных площадок для общения с европейскими партнерами, получения консультативной помощи относительно вхождения в промышленные цепочки, доступ к более дешевым кредитным ресурсам для малого и среднего бизнеса. В этом направлении целесообразно принять меры для более быстрого введения в действие финансового инструмента DCFTA Facitily, который сейчас разрабатывается Европейской комиссией совместно с ЕБРР;
- С целью включения всех стран региона Восточного партнерства в совместные инфраструктурные проекты, позволяющие активизировать взаимную торговую кооперацию в регионе, ЕС целесообразно популяризировать возможность доступа стран-партнеров к отдельным внутренним структурным фондам ЕС, например к программе Connecting Europe Facility.
- Несмотря на агрессивное поведение России в регионе очень важно в экономических контактах удерживаться от эмоциональной составляющей. Главной гарантией успеха в экономическом плане для стран Восточного партнерства является сохранение торговых связей с российскими предприятиями, которые не связаны с представителями российской власти и не подпадают под санкции. Активное продолжение кооперации с российским бизнесом может играть критично важную роль в нахождении путей примирения и дальнейшего мирного сосуществования, в том числе и в экономической сфере.
- Заслуживает отдельного внимания создание переговорных площадок по вопросам экономического сотрудничества между странами-партнерами, подписавшими зону свободной торговли и странами, которые уже входят или собираются присоединиться к Таможенному Союзу и Евразийскому Экономическому Союзу. Такой формат может иметь дополнительную политическую и экономическую базу для усиления контактов в регионе Восточного партнерства. Переговорной площадкой может стать Минск, который проявляет заинтересованность в расширении экономических контактов в рамках политики Восточного партнерства. К примеру, в мае 2014 года белорусская делегация выступила с инициативой гармонизации правовых систем ЕС и Евразийского Экономического Союза и сейчас активно продвигает эту инициативу во время встреч в многостороннем формате.

В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

- При разработке основ Энергетического Союза ЕС, приоритета Европейской комиссии на следующие 5 лет, очень важно отдельное внимание уделить возможностям кооперации в рамках этой инициативы со странами Восточного партнерства, создание критически важной инфраструктуры;
- В контексте усиления энергетической безопасности стран региона признание Грузии, Молдовы и Украины частью общего энергетического рынка с распространением соответствующего европейского энергетического законодательства способно значительно уменьшить возможность использования энергетических ресурсов в качестве инструмента давления со стороны России.
- Частью этой системы энергетической безопасности может также быть создание «горячей линии» между ответственными стран Восточного партнерства и Европейской комиссии для оперативного информирования о ситуации в энергетической сфере, прежде всего, в сфере поставок природного газа;
- Как элемент энергетической безопасности может быть создан многосторонний механизм раннего оповещения по линии ЕС-страны Восточного партнерства с телеметрическим контролем основных потоков энергоресурсов (прежде всего, нефти и газа) и согласование процедуры взаимопомощи в случае прекращения поставок;



- ЕС не должен идти на уступки России в вопросе создания исключений из Третьего энергетического пакета для создания путей транспортировки российских энергоносителей в страны ЕС, способных создавать дополнительные риски энергетической безопасности для стран-партнеров.
- Энергосбережение и энергоэффективность, а также рыночное регулирование в сфере энергетики имеют критически важное значение для стран Восточного партнерства. Представителям гражданского общества необходимо принимать активное участие в мониторинге деятельности правительств стран-партнеров относительно выполнения взятых на себя обязательств в рамках присоединения к Договору об энергетическом сообществе.

В СФЕРЕ КОНТАКТОВ МЕЖДУ ЛЮДЬМИ

- Процессы визовой либерализации и визовой фасилитации являются очень важным механизмом мотивации правительств стран Восточного партнерства к внутренним политическим трансформациям. Конкретные достигнутые шаги в этом направлении способны стать реальным катализатором открытия общества, постепенных демократических преобразований. В то же время, реальный прогресс в выполнении переговорных обязательств и ориентирование на соблюдение прав человека странах-партнерах должны быть основой для принципиальной позиции ЕС.
- Дополнительные усилия необходимо приложить к формированию сети неправительственных организаций в государствах-членах ЕС, готовых принимать участие в инициативах по усилению информационной безопасности своих стран, стать частью Форума гражданского общества Восточного партнерства. В этом случае, критически важным является привлечение к участию институтов гражданского общества из стран Евросоюза, которые непосредственно не граничат со странами Восточного партнерства, повышение заинтересованности к событиям в регионе в «старых» членах Евросоюза.
- Необходимы дополнительные инициативы по налаживанию диалога с российским гражданским обществом, поиск идей по снижению уровня взаимной враждебности среди населения стран Восточного партнерства и России. Именно активная часть общества должна приложить к этому руку. С этой целью может быть создана независимая площадка для дискуссий и поиска механизмов гражданского примирения, создана специальная подгруппа в рамках Форума.

