

УДК 32.001:06  
ББК 66  
К 126

**КАВКАЗ-2008. Ежегодник Института Кавказа.** — Ер.: Институт Кавказа, 2010. — 211 с.

**К 126** Шестой выпуск Ежегодника посвящен итогам 2008 г. на Кавказе. В основу сборника легли доклады, сделанные учеными из Азербайджана, Армении, Грузии, Турции, России и США на Ежегодной конференции Института Кавказа в апреле 2009 г. Статьи сборника посвящены различным аспектам жизни Южного и Северного Кавказа в 2008 г.; в них отражена общая динамика политических и социально-экономических процессов на Кавказе, описано положение в сфере региональной безопасности, проанализированы перспективы урегулирования конфликтов.

Редактор: **Александр Искандарян**

Редколлегия: **Нина Искандарян, Сергей Минасян**

Дизайн обложки: студия «*Matit*» / [www.matit.am](http://www.matit.am)

Географические карты и верстка: студия «*Коллаж*» / [www.collage.am](http://www.collage.am)

**The Caucasus 2008. CI Yearbook.** — Yerevan, CI, 2010. — 211 p.

The sixth CI Yearbook sums up year 2008 in the Caucasus based on talks given at the Yearly CI conference in April 2009 by scholars coming from Armenia, Azerbaijan, Georgia, Turkey, Russia and the US. The volume includes analytical papers dealing with various aspects of life in the Southern and Northern Caucasus in 2008. The papers reveal the overall trends in the politics, economics and societies of the Caucasus, outline the situation in regional security, and analyze prospects for conflict resolution.

Edited by **Alexander Iskandaryan**

Copy editing by **Nina Iskandaryan** and **Sergey Minasyan**

Cover design by **Matit** / [www.matit.am](http://www.matit.am)

Maps and text layout by **Collage** / [www.collage.am](http://www.collage.am)

ISBN 978-99941-2-364-2

ББК 66

© Институт Кавказа, 2010 г.

© 2010 by Caucasus Institute

*Издание опубликовано при поддержке Европейского Союза, Швейцарского агентства развития и сотрудничества и Фонда Генриха Бёлля.*

*The publication of this volume was made possible by the support of the European Union, Swiss Development and Cooperation Agency and the Heinrich Böll Foundation.*

# 2008 Г.: НЕОБРАТИМОЕ ВОВЛЕЧЕНИЕ ЕВРОПЫ В ДЕЛА КАВКАЗА?

---

*Владимир Школьников<sup>1</sup>*

## **Введение**

2008 г. может остаться в памяти как год, в котором Евросоюз прочно и, возможно, необратимо бросил якорь на Южном Кавказе. Это не стало результатом великих замыслов или геополитических расчетов европейских лидеров. Европа стала в регионе одним из главных игроков благодаря перенапряжению и ошибкам, допущенным другими игроками — США и Россией — непосредственно до, во время и после главного события года в регионе: августовской российско-грузинской войны.

После войны Россия уже никак не может считаться нейтральным игроком на Кавказе. Соединенные Штаты же обнаружили, что их влияние в регионе не безгранично, когда на саммите НАТО в Бухаресте в апреле 2008 г. им не удалось убедить своих основных союзников в Европе в том, что наличие в Грузии сепаратистских регионов и дефицита демократии не должно стать препятствием к ее членству в НАТО<sup>2</sup>. 2008-й был годом, когда августовская российско-грузинская война заставила США столкнуться с простой истиной, сформулированной израильским политологом Брендой Шаффер: «релевантная» сила России в регионе важнее, чем «релятивная» сила США<sup>3</sup>. Летом

---

<sup>1</sup> В момент написания статьи автор возглавлял европейское отделение организации «Фридом хаус». Статья написана автором в личном качестве и не отражает мнение или политику «Фридом хаус». Автор выражает благодарность Марии Болотинской за помощь в сборе материала и редактировании статьи.

<sup>2</sup> NATO: No MAP For Georgia Or Ukraine, But Alliance Vows Membership // Radio Free Europe/Radio Liberty, April 3, 2008, (<http://www.rferl.org/content/article/1079726.html>).

<sup>3</sup> “The Caucasus and Caspian Region: Understanding United States Policy”, House Committee On International Relations, Subcommittee On Europe Testimony By Dr. Brenda Shaffer, Research Director, Caspian Studies Program, Kennedy School Of Government, Harvard University October 10, 2001. Об опасности подходов к региону, основанных на *realpolitik*, см. подробнее: *Школьников Владимир*. Политика Запада в отношении Южного Кавказа в 2007 г. Прощание с «цветными революциями», или с возвращением, Флэшмен (?) // Кавказ-2007. Ежегодник Института Кавказа. Ереван: Институт Кавказа, 2009.

2008 г. Соединенные Штаты столкнулись с тем, что не могут ни удержать своего союзника, грузинского президента Михаила Саакашвили от ввязывания в вооруженный конфликт со все более напористой Россией, ни оказать Грузии действенную помощь во время войны. Когда конфликт вспыхнул, в качестве посредника в его урегулировании на авансцену вышла Европа.

По удачному стечению исторических обстоятельств, во время августовской войны в Евросоюзе председательствовала Франция — страна, пользующаяся в регионе Южного Кавказа уважением и воспринимающаяся как сравнительно нейтральная. Франция резко увеличила политический вес ЕС в регионе, а ее президент Николя Саркози был явно полон решимости остаться в памяти потомков и установить новый стандарт председательства в ЕС.

В данной статье рассматривается роль Европы, и в частности ЕС, в урегулировании конфликтов на Кавказе, в области прав человека и демократии, а также в энергетической политике. Разумеется, такой подход ограничивает сферу рассмотрения, оставляя без внимания целый ряд вопросов. Например, ниже не анализируется кавказская политика европейских стран, не входящих в ЕС, таких, как Беларусь или Украина. Политика этих стран заслуживает отдельного исследования, поскольку сплетение отношений между бывшими советскими республиками в последние несколько лет стало весьма сложным, но при всей своей сложности эти отношения намного хуже изучены, чем отношения постсоветских стран с Западом и прочими удаленными от региона акторами. С учетом растущего влияния Евросоюза, его институционализации и все более отчетливой внешней политики, представляется оправданным рассмотрение здесь ЕС как главного европейского игрока на Южном Кавказе.

### **Роль ЕС в урегулировании конфликтов на Южном Кавказе**

Августовская российско-грузинская война была первым вооруженным конфликтом на территории Европы в XXI в. В последнем десятилетии XX в. Евросоюз подвергся критике за неспособность разрешить вооруженные конфликты на Балканах. Российско-грузинская война, таким образом, стала экзаменом на способность ЕС урегулировать кризисы, и можно считать, что в данном случае ЕС сдал этот экзамен сравнительно успешно: было достигнуто соглашение о прекращении огня, осуществлен вывод наступавших россий-

ских войск из несепаратистской части Грузии и развернута наблюдательная миссия ЕС.

Одним из ключевых факторов, позволивших ЕС остановить вооруженный конфликт, стал тот простой факт, что в качестве председателя Совета ЕС президент Франции Николя Саркози оказался нужным человеком на нужном месте в нужное время. Можно обсуждать качество усилий по урегулированию конфликта, предпринимавшихся президентом Франции – особенно в свете очевидного несоблюдения Россией ряда положений соглашения по прекращению огня, – но это выходит за рамки данной статьи<sup>4</sup>. Впрочем, худший сценарий, то есть оккупацию значительной части территории Грузии российскими войсками, удалось предотвратить, и кризис удалось сдержать. Кроме того, энергичным шагам Саркози в период российско-грузинской войны просто не было альтернативы. Действующий председатель ОБСЕ, молодой министр иностранных дел Финляндии Александр Стаб попытался поучаствовать в переговорах. К сожалению, достаточно лишь взглянуть на личный блог, который Стаб ведет в Интернете, чтобы оценить его неопытность, чтоб не сказать несоответствие должности главы ОБСЕ. Легковесный председатель ОБСЕ не мог стать реальной альтернативой Саркози с его весьма искушенным и авторитетным министром иностранных дел Бернардом Кушнером. Свою роль сыграл и стиль работы. Саркози выступал здравомыслящим реалистом, умеющим говорить и с Москвой, и с Тбилиси, в противовес бездеятельности и эмоциональной риторике Вашингтона, апогеем которой стала фраза кандидата в президенты от Республиканской партии МакКейна «Мы все теперь грузины» - несоразмерный парафраз заголовка газеты «Le mond» от 12 сентября 2001 г., «Мы все теперь американцы»<sup>5</sup>.

Для подкрепления дипломатии ЕС решил направить в регион полевую миссию по мониторингу прекращения огня, что и было сделано, несмотря на споры по поводу ее мандата и эффективности. Этим решением был фактически подписан приговор и без того

---

<sup>4</sup> Среди недостатков посредничества Саркози упоминали и отсутствие у него мандата Совета Европы, однако в сложившихся обстоятельствах пренебрежение бюрократическими формальностями выглядело приемлемо.

<sup>5</sup> *John McCain, We Are All Georgians Now // Wall Street Journal, August 14, 2008.*

ставшей «хромой уткой» Миссии ОБСЕ в Грузии, внутри которой в разгар противостояния между Россией и Грузией разразился конфликт между главой и заместителем главы Миссии, в результате чего Миссия ОБСЕ так и не смогла согласовать внутри себя свою версию событий, приведших к августовской войне<sup>6</sup>.

Дипломатические шаги Саркози и направление в регион миссии ЕС сыграли важную роль и в разрушении некоторых стереотипов касательно ЕС. В частности, ЕС было принято считать неповоротливой бюрократической структурой, и было непонятно, кто в ней несет конечную ответственность за внешнюю политику: государство-председатель Европейского Совета, Верховный представитель Солана, или Комиссар по внешним сношениям<sup>7</sup>? Похоже, что Саркози в одиночку возвел ЕС в ранг главной структуры, занимающейся урегулированием конфликтов на Южном Кавказе, чему способствовал и упадок ОБСЕ, и тот факт, что Соединенные Штаты и без того разрывались между проблемами в Ираке и Афганистане, и им не очень хотелось выступать в роли посредника в Грузии, руководство которой они не критично поддерживали с середины 1990-х гг.

Прошедшие затем в Женеве переговоры по Грузии были, как и следовало ожидать, трудными. Как указывалось в пресс-релизе государства-председателя ЕС, «сохраняются тупиковые вопросы, и данные консультации должны продолжиться»<sup>8</sup>. Можно заключить, что участие ЕС в урегулировании конфликта остается значительным, и ЕС взялся не только за урегулирование, но и за пост-конфликтный мониторинг. При этом ЕС воздерживается от каких-либо высказываний, которые могли бы интерпретироваться как поддержка той или иной стороны, и тем самым сможет укрепить свою роль как посредника в урегулировании конфликтов в регионе, а,

---

<sup>6</sup> *Marc Champion*, British Monitor Complicates Georgian Blame Game // The Wall Street Journal, December 19, 2008.

<sup>7</sup> Заключение Европейского Совета можно найти по ссылке: [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/General\\_Affairs\\_and\\_External\\_Relations\\_meeting\\_August\\_20008.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/General_Affairs_and_External_Relations_meeting_August_20008.pdf) Эти заключения были важны для поддержания согласия в ЕС и соблюдения формальных процедур, но в реальной работе французской дипломатии они играли лишь второстепенную роль.

<sup>8</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files\\_156/georgia\\_382/crisis-in-georgia\\_6546/georgia-discussions-in-geneva-resumed-17-18.12.08\\_12370.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/georgia_382/crisis-in-georgia_6546/georgia-discussions-in-geneva-resumed-17-18.12.08_12370.html).

возможно, также и за его пределами. Похоже, что августовская война стала своего рода водоразделом в том, что касается потенциала ЕС в сфере урегулирования конфликтов.

Напротив, урегулирование карабахского конфликта буксует, хотя пресс-релизы сопредседателей Минской группы ОБСЕ и окрашены в оптимистические тона по настоянию американского сопредседателя. Франция продолжает участвовать в карабахском урегулировании, для которого 2008 г. стал еще одним ничем не примечательным годом. Нет оснований ожидать, что роль ЕС в этом процессе будет возрастать.

Трудно доказательно утверждать, какова была роль ЕС в улучшении напряженных двусторонних отношений в другой паре региональных государств – Турция-Армения. В процессе, направленном на установление дипломатических отношений между этими странами, в 2008 г. был достигнут некоторый прогресс, символом которого стала «футбольная дипломатия». Президент Турции Абдулла Гюль и президент Армении Серж Саргсян вместе присутствовали на футбольном матче между командами двух стран, состоявшемся в Ереване в сентябре 2008 г. (и выигранном Турцией со счетом 2:0). Нельзя отрицать, что роль ЕС в этом процессе была в целом позитивной и состояла в том, что ЕС осторожно подталкивал Турцию к открытию границ с Арменией и выражал одобрение достигнутых успехов, в то же время оставляя этот вопрос за рамками переговоров с Турцией о членстве в ЕС.

### **Права человека и демократия**

В своей статье для прошлогоднего «Ежегодника» я писал о том, как рискованно было бы Западу подходить к региону сугубо в духе *реалполитик*, а также о том, что политика Запада в сфере прав человека и демократии должна быть более последовательной<sup>9</sup>. И действительно, в 2008 г. Евросоюз систематизировал свою позицию по этим вопросам и более активно занимался поисками институциональных рамок, в которых он сможет восполнить дефицит демократии в регионе. Кроме того, ЕС продолжал заниматься

---

<sup>9</sup> Школьников Владимир. Политика Запада в отношении Южного Кавказа в 2007 г. Прощание с «цветными революциями, или с возвращением, Флэшмен (?) // Кавказ-2007. Ежегодник Института Кавказа. Ереван: Институт Кавказа, 2009.

проблемами демократии и прав человека в рамках «Политики европейского соседства».

2008-й не был звездным годом в сфере прав человека в регионе, о чем свидетельствует уже одно то, что в этом году показатели всех трех стран Южного Кавказа и России в составляемых «Фридом Хаус» рейтингах «Свободы в мире» снизились по итогам как выборов во всех странах региона, сопровождавшихся нарушениями, так и конфликта в Грузии<sup>10</sup>. В 2008 г. главную роль в обсуждении конкретных проблем в сфере прав человека в регионе играл Верховный комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) всерьез озаботилась поствыборными беспорядками и судебными процессами в связи с так называемыми «событиями 1 марта» в Армении. Работать в формате Совета Европы Евросоюзу удобно, так как членами Совета Европы являются все страны ЕС, а также Россия, Турция и все три страны Южного Кавказа. И Парламентская Ассамблея Совета Европы, и особенно Европейский суд по правам человека – полезные инструменты. Тот же факт, что США не является членом Совета Европы, позволял Евросоюзу играть в Совете Европы лидирующую роль и избегать свойственной администрации президента Джорджа Буша непоследовательной риторики и шагов в сфере прав человека, которая проявлялась, например, в деятельности ОБСЕ.

В июле 2008 г. Хаммарберг посетил Армению и выразил озабоченность ходом расследования уголовных дел по обвинению в организации массовых беспорядков в Ереване после президентских выборов 2008 г. Именно благодаря усилиям Хаммарберга острые вопросы прав человека в регионе оставались на повестке дня Евросоюза. ПАСЕ оказывала на Армению давление, требуя решить проблемы, возникшие в результате событий 1 марта, и в случае отсутствия прогресса в этом направлении угрожала лишить ар-

---

<sup>10</sup> Оценку положения в сфере демократии и прав человека можно найти в изданиях: «*Freedom in the World 2009*» по адресу <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=21&year=2009> и «*Nations in Transit 2009*» по адресу [http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=242:nations-in-transit-2009&catid=30&Itemid=92](http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=242:nations-in-transit-2009&catid=30&Itemid=92).

мянскую делегацию права голоса. Здесь необходимо подчеркнуть, что позиция Совета Европы по этому вопросу выглядела очень объективной. Например, оказывая серьезное давление на руководство Армении, ПАСЕ в то же время не позволяла себе ни малейшего намека на поддержку бывшего президента Левона Тер-Петросяна или его заявлений о том, что реальным победителем на февральских президентских выборах 2008 г. был он, а не Серж Саргсян.

Однако главным объектом внимания Хаммарберга в 2008 г. стала Грузия и ситуация с правами человека, сложившаяся там после конфликта с Россией. В 2008 г. Верховный комиссар Совета Европы трижды посетил регион российско-грузинского конфликта (Владикавказ, Цхинвали, Гори, Тбилиси и Москву 22-29 августа 2008 г.; Тбилиси, Гори, Цхинвали и Ахалгори 25-27 сентября 2008 г.; Тбилиси, Цхинвали и Гори 12-14 ноября 2008 г.), где встречался с официальными лицами, в том числе лидерами Южной Осетии Кокойты и Чочиевым, и обсуждал в деталях положение лиц, перемещенных в результате конфликта. Кроме того, Совет Европы играл важную роль в продвижении реформ в Грузии. Например, Венецианская комиссия Совета Европы принимала серьезное участие в реформе грузинской юстиции, в результате чего в начале 2009 г. в Грузии было объявлено о введении на экспериментальной основе судов присяжных.

Особенный интерес представляют заявления Евросоюза по выборам, проходившим в регионе. Во-первых, эти заявления показывают, что вопреки бытующим представлениям, ЕС иногда занимает позицию, идущую вразрез с его интересами с точки зрения *реалполитик*, например, в том, что касается доступа к энергоресурсам. Во-вторых, ЕС оценивал региональные выборы более критично, чем США, и чем ОБСЕ, в последнее время явно переживающая спад.

Оценивая первые выборы 2008 г. на Кавказе, Евросоюз выразил согласие с позитивной оценкой прошедших 5 января выборов президента Грузии, совместно обнародованной четырьмя группами наблюдателей (БДИПЧ ОБСЕ, Парламентской ассамблеей ОБСЕ, ПАСЕ и Европарламентом). При этом глава наблюдательной миссии БДИПЧ немецкий дипломат Дитер Боден как бы дистанцировался от официального заявления, заявив в газетном интервью, что выборы сопровождались массовыми фальсификация-



ми<sup>11</sup>. Наблюдатели от перечисленных выше четырех организаций продолжили исторически наметившуюся тенденцию этих структур сомнительным заявлениям по выборам, дав позитивную оценку армянским президентским выборам в феврале 2008 г., в то время как на улицах Еревана уже начинались беспорядки. ЕС тоже опубликовал поздравительное заявление с той же формулировкой, что и заявление Международной наблюдательной миссии – о том, что выборы в основном соответствовали международным стандартам<sup>12</sup>. Впрочем, всего неделю спустя ЕС был вынужден опубликовать заявление, в котором выражалась озабоченность по поводу поствыборных событий, а затем еще ряд заявлений, где говорилось, что Евросоюз внимательно следит за соблюдением свободы ассоциаций в Армении. Сделанное ЕС в мае 2008 г. заявление по парламентским выборам в Грузии было сдержанным и скорее подчеркивало недостатки, а не достоинства прошедших выборов. ЕС более всего опасался развития поствыборных событий в Грузии по армянскому сценарию и в своем заявлении призвал «все политические силы уважать результаты выборов и вступить в конструктивный диалог между правительством и оппозицией, с тем, чтобы достичь согласия о пути движения вперед в интересах страны. Учитывая важность стабильности в Грузии и в регионе, мы призываем все вовлеченные в этот процесс политические партии уважать принцип верховенства закона и прибегать лишь к демократическим мирным средствам для разрешения политических противоречий»<sup>13</sup>.

Совместное заявление ПАСЕ, БДИПЧ и Европарламента о том, что почти безальтернативные президентские выборы в Азербайджане в октябре 2008 г. продемонстрировали «значительный прогресс»,

---

<sup>11</sup> Frankfurter Rundschau. January 9, 2008.

<sup>12</sup> О недовольстве местных аналитиков заявлениями международных наблюдателей по поводу выборов на Южном Кавказе начиная еще с 1990 гг., см. подробнее: *Ив-лиан Хаиндрава*, Широко закрытые глаза. Выборы на Южном Кавказе и международные наблюдатели // «Гранат: Демократия и многообразие на Кавказе», Апрель 2003. С.9-13. Заявление ЕС по выборам в Армении, см.: [http://www.eu2008.si/en/News\\_and\\_Documents/Statements\\_in\\_International\\_Organisations/February/0228OSCE\\_Armenia.html](http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Statements_in_International_Organisations/February/0228OSCE_Armenia.html).

<sup>13</sup> [http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_osce/eu\\_statements/2008/May/PC%20no.714%20-%20EU%20on%20elections%20in%20GEO.pdf](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2008/May/PC%20no.714%20-%20EU%20on%20elections%20in%20GEO.pdf).

многих, мягко говоря, озадачило, а у правозащитных организаций, таких, как «Фридом Хаус», вызвало бурю негодования<sup>14</sup>.

Спикер госдепартамента США немедленно поддержал неадекватное заявление ОБСЕ. В заявлении госдепа говорилось: «Мы поздравляем азербайджанский народ с прошедшими выборами. На нынешних выборах наблюдались улучшения по сравнению с предыдущими»<sup>15</sup>.

Примечательно, что Евросоюз, в предшествующие выборам месяцы сделавший ряд заявлений, где выражалась озабоченность положением со свободой СМИ в Азербайджане, считал нужным дистанцироваться от позиции ОБСЕ и США, проигнорировав заключение международной наблюдательной миссии и вместо этого осудив ход проведения выборов в стране, стратегически важной для ЕС в плане энергетических ресурсов. В заявлении ЕС указывалось, что выборы «не соответствовали международным стандартам, в частности, в том, что касается организации публичных дебатов, хода голосования и подсчета голосов»<sup>16</sup>. По поводу этого заявления ЕС посол Азербайджана выступил с гневной отповедью в Постоянном Совете ОБСЕ; автор этих строк присутствовал при его выступлении, нарушившем обычно столь ровный и однообразный ход заседаний этой структуры.

Если БДИПЧ и далее будет выступать с заявлениями, столь явным образом не соответствующими реальности, ЕС окажется в сложном положении, поскольку в страны ОБСЕ, в отличие от остального мира, он не посылает собственных наблюдательных миссий, полагаясь в этом вопросе на БДИПЧ.

Позицию ЕС по вопросам прав человека и демократии в 2008 г. можно оценить как серьезную, хотя и сдержанную. В этой сфере Евросоюз предпочитал полагаться на институты, которым он доверяет, в первую очередь на Совет Европы, а также на постоянное дипломатическое давление. В случае Армении этот подход был ре-

<sup>14</sup> Пресс-релиз «Фридом Хаус» *“Azerbaijan Vote Underscores Democratic Deficit”* см. [http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=211:azerbaijan-vote-underscores-democratic-deficit&catid=17&Itemid=109](http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=211:azerbaijan-vote-underscores-democratic-deficit&catid=17&Itemid=109).

<sup>15</sup> Пресс-релиз Госдепартамента США от 16 октября 2008 г. по поводу брифинга Шона МакКормака, см. <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/dpb/2008/oct/111013.htm>. См. также «Выборы в Азербайджане прошли лучше, чем предыдущие»: Госдепартамент США // ИА Регнум, 17.10.2008 <http://www.regnum.ru/news/1070923.html>.

<sup>16</sup> [http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu\\_osce/eu\\_statements/2008/October/PC%20no.736%20-%20EU%20on%20elections%20in%20AZE%20\(EN\).pdf](http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2008/October/PC%20no.736%20-%20EU%20on%20elections%20in%20AZE%20(EN).pdf).

зультативным: Армения ослабила ограничения на свободу собраний, введенные после событий 1 марта, и поддавалась давлению ПАСЕ в том, что касалось процессов над арестованными сторонниками бывшего президента Тер-Петросяна, хотя к концу года часть из них так и не была освобождена из-под стражи<sup>17</sup>.

В этом контексте заслуживает упоминания и институт Спецпредставителей ЕС. В сентябре 2008 г. французский дипломат Пьер Морель был назначен Специальным представителем ЕС по кризису в Грузии, с тем, чтобы представлять ЕС на переговорах в Женеве<sup>18</sup>. Это позволило Питеру Семнеби, Специальному представителю ЕС на Южном Кавказе, продолжать делать заявления касательно событий во всех трех южнокавказских странах. Хотя теоретически и за урегулирование конфликта, и за слежение за внутривнутриполитическими событиями мог бы отвечать один и тот же человек, в таком случае задача урегулирования конфликта могла бы оказаться приоритетнее, чем соблюдение прав человека. Наглядным примером такого столкновения приоритетов стала позиция заместителя помощника Госсекретаря США по делам Европы и Евразии Мэтью Брайзы, который, будучи одновременно сопредседателем Минской группы ОБСЕ от США и представителем США на переговорах в Женеве, был, судя по всему, не склонен ставить перед руководством стран Южного Кавказа вопросы прав человека и демократии. Отделив мандат на урегулирование конфликта от функций Спецпредставителя на Южном Кавказе, Евросоюз оставил Семнеби пространство для маневра и возможность поднимать вопросы прав человека.

В ближайшие годы одной из задач ЕС станет преодоление глубокого ценностного разрыва между ЕС и странами Южного Кавказа. Очевидно, что лидеры южнокавказских государств, на словах провозглашая приоритетность демократии и прав человека, на деле укрепляют исполнительную ветвь власти в ущерб законодательной и судебной и вовсе не стремятся укреплять гражданское общество или проводить прозрачные и свободные выборы. В арсенале Евросоюза нет таких инструментов, которые можно было бы обусловить соблюдением тех или иных норм, тем самым наказывая страны-партнеры за не-

---

<sup>17</sup> См. <http://www.osce.org/item/34770.html>.

<sup>18</sup> НПО выразили обеспокоенность тем, что это назначение отвлечет Мореля от деятельности в качестве Спецпредставителя ЕС в Центральной Азии.

демократичность, как это делалось в рамках американской программы «Вызовы тысячелетия». Европейский суд по правам человека, который теоретически мог бы быть эффективным инструментом защиты прав человека, завален делами из России и других постсоветских стран, и на деле его эффективность ограничена.

Особенной проблемой для Евросоюза стала ситуация с правами человека в Азербайджане — стране, на глазах превратившейся в династическую автократию и пренебрегающей данными ею международными обязательствами в сфере прав человека. Возможность рассмотрения дел из Азербайджана в Европейском суде по правам человека остается сугубо теоретической, поскольку азербайджанские адвокаты под давлением государства избегают подачи дел в Европейский суд, а политическая оппозиция в стране крайне ослаблена. Режим Ильхама Алиева станет пробным камнем для тех сил в Евросоюзе, которые хотели бы, чтобы демократия и права человека легли в основу отношений ЕС со странами Южного Кавказа. При всем том, растущее внимание Евросоюза к вопросам демократии и прав человека в странах Южного Кавказа должно стать предупреждением лидерам всех трех стран, выразившим серьезную заинтересованность в углублении связей с ЕС.

### **Энергетика**

В 2008 г. вопросы энергетики отошли на второй план по сравнению с войной в Грузии и выборами. Строительство трубопровода Баку-Тбилиси-Джейхан завершилось, и все больше внимания уделялось природному газу. В отличие от вопросов урегулирования конфликтов, прав человека и демократии, к проблемам энергетики в ЕС нет единого подхода. Страны-члены ЕС явно предпочитают вести двустороннюю дипломатию по поводу поставок природного газа. Столь нескоординированный подход имеет много недостатков и ослабляет роль ЕС на Южном Кавказе и в бывшем СССР в целом<sup>19</sup>. Отсутствие единой стратегии в вопросах энергетики затрудняет и ведение внешней политики ЕС. Самый известный пример несогласованных действий стран ЕС в этой сфере — это попытки отдельных стран по отдельности решать проблемы поставок газа с Россией, а также конку-

---

<sup>19</sup> См. например, *Pierre Nouf*, *Beyond Dependence: How To Deal With Russian Gas // European Council on Foreign Relations Policy Brief*; [http://ecfr.3cdn.net/c2ab0bed62962b5479\\_ggm6banc4.pdf](http://ecfr.3cdn.net/c2ab0bed62962b5479_ggm6banc4.pdf).

рирующие проекты трубопроводов с участием России. На Южном Кавказе отсутствие у ЕС единой энергетической политики дополнительно укрепило позиции Азербайджана в сфере энергетики.

Различные страны ЕС поддерживают конкурирующие проекты трубопроводов в регионе. Некоторые страны ЕС, в особенности Италия, продолжают полагаться на поставки газа из России и лоббировать проект «Южный поток»<sup>20</sup>. В 2008 г. Болгария, Греция и Венгрия подписали с Россией различные соглашения, обеспечивающие реализацию данного проекта. Впрочем, имеется интерес и к азербайджанскому газу, для поставок которого предлагается построить трубопровод «Набукко» через Грузию, Турцию, Болгарию, Румынию и Венгрию в Чехию, Австрию и Германию. В 2008 г. Евросоюз затратил некоторые дипломатические усилия на подготовку саммита «Набукко» в Бухаресте, а Болгария стала первой страной ЕС, подписавшей с Азербайджаном договор о поставке природного газа по «Набукко». Впрочем, вопрос о финансировании «Набукко» так и не был решен, а жизнеспособность проекта зависит от поставок газа не только из Азербайджана, но и из Туркменистана, по ставшему предметом споров дну Каспия и через Иран, что на данном этапе политически нереально. Некоторые аналитики высказали сомнения в том, насколько осмыслен проект «Набукко». По их мнению, если ЕС станет проводить скоординированную газовую стратегию, соединяя европейские газопроводы в единую сеть и все больше полагаясь на подземные хранилища, то необходимость строить «Набукко» вообще упадет. Даже в том маловероятном идеальном случае, если правовой статус Каспия будет урегулирован, а в отношениях между Ираном и Западом произойдет разворот на 180°, Европа будет получать по «Набукко» лишь 6% необходимого ей газа, и, таким образом, новый газопровод не оправдает себя экономически<sup>21</sup>.

В ближайшие годы ЕС необходимо разработать политику и экономическую стратегию в отношении газопроводов. Пока это не сле-

---

<sup>20</sup> Роль Италии в проекте «Южный поток» схожа с позицией Германии в отношении проекта «Северный поток». Германии в этом контексте противостоят Швеция, Польша и страны Балтии.

<sup>21</sup> Пьер Ноэль, цит. по *Christian Kim*, *Europe's Gas Opera*: [http://www.huffingtonpost.com/the-morningside-post/europes-gas-opera\\_b\\_171197.html](http://www.huffingtonpost.com/the-morningside-post/europes-gas-opera_b_171197.html) и *Nick Iliev*, *The Nabucco Alternative*, [http://sofiaecho.com/2009/01/16/666084\\_the-nabucco-alternative](http://sofiaecho.com/2009/01/16/666084_the-nabucco-alternative).

лано, Евросоюзу стоит хотя бы не вести себя в энергетике в духе «игры с нулевой суммой», как это делают некоторые игроки, противопоставляя «Набукко» и «Южный Поток». Кроме того, Евросоюз не должен позволять энергетическим интересам подрывать свои позиции в сфере урегулирования конфликтов и прав человека. В 2008 г. Евросоюз не дал энергетике стать доминантой в своей политике. Однако к концу 2008 г. проблемы с поставкой газа в некоторые регионы Европы обострились, так что энергетическая безопасность вполне может стать главной темой на повестке дня ЕС на 2009 г., и тогда Южный Кавказ сохранит свое стратегическое значение для ЕС.

### **Взгляд в будущее: «Восточное партнерство» как новые рамки**

В условиях неурегулированных конфликтов на Кавказе и выборов, проводящихся с нарушениями, страны ЕС договорились установить новые рамки отношений с постсоветскими странами, лежащими к западу от Урала: Беларусью, Молдовой, Украиной и тремя странами Южного Кавказа. Идея «Восточного партнерства», выдвинутая Швецией и Польшей, очень проста: в силу своего географического положения, эти шесть стран потенциально могут стать членами ЕС, и потому работать с ними нужно иначе, чем с остальными участниками «Европейской политики соседства».

В 2008 г. многие аспекты «Восточного партнерства» оставались недоработанными. Впрочем, «Восточное партнерство», судя по всему, образует более удачные стратегические рамки вовлечения в регион, чем те, что были созданы вокруг НАТО, с ее упором на военную составляющую, и в случае с Грузией (и Украиной) оказались неудачными. На саммите НАТО 2008 г. в Бухаресте ряд ключевых стран ЕС выступили против инициативы Джорджа Буша-младшего по принятию Грузии (и Украины) в НАТО, на том основании, что приверженность этих двух стран ценностям НАТО не убедительна, а на плечи НАТО тяжким бременем ляжет необходимость гарантировать их безопасность в случае конфликтов, чему свидетельством российско-грузинская война. Новые рамки, созданные на основе ЕС, а не НАТО, не представляют такой угрозы для России, смягчают различия между странами региона и в будущем могут стать удобным механизмом решения общих проблем.

Если оно состоится, «Восточное партнерство» станет еще одним способом институционализации внешней политики ЕС. Созревая

как серьезный актер международного масштаба, ЕС проходит путь институционализации, который, впрочем, в случае Южного Кавказа не обязательно решит все проблемы взаимодействия с этим регионом. Главный водораздел между ЕС и странами «Восточного партнерства» проходит по линии ценностей. Отдавая себе в этом отчет, ЕС все же не хочет признать, что различие именно в системе ценностей, а не в сфере экономики или конфликтов, является наиболее серьезным препятствием к настоящему партнерству со странами этого региона. Ни на Южном Кавказе, ни в остальном «Восточном партнерстве» попросту не разделяют взгляды ЕС в области демократии, правосудия и прав человека. И хотя «Восточное партнерство» не было задумано как структура в сфере прав человека или демократии, Евросоюз всегда рассматривал принятие новых членов как свой самый серьезный, убедительный и масштабный проект демократизации.

И хотя ЕС в глобальном масштабе понемногу наращивает свой инструментарий поддержки прав человека и демократии, проекту «Восточное партнерство» еще предстоит продемонстрировать, в какой степени надежда на возможное вступление в ЕС, пусть и самая смутная, может повлиять на развитие бывших советских республик. Как бы ни разворачивался в дальнейшем проект «Восточное партнерство», 2008 г., вполне возможно, запомнится как тот год, когда Евросоюз впервые всерьез пришел на Южный Кавказ. Хотя для этого и потребовалось трагическое событие – августовская война между Россией и Грузией, – главное, что Евросоюз стал на Южном Кавказе одним из важнейших игроков, и осознал, что уменьшение его присутствия здесь, не говоря уже об уходе, может создать угрозу безопасности всего региона.