РЕСПУБЛИКИ ЮЖНОГО КАВКАЗА:
ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ
*REPUBLICS OF THE SOUTH CAUCASUS:
DEMOCRATIZATION AND NATIONAL INTERESTS*

Роль ЕС в продвижении демократических реформ в странах Южного Кавказа

*А.С. АЙВАЗЯН**

***АЙВАЗЯН Анна Степановна** – научный сотрудник Отдела европейской интеграции Института Европы РАН. Адрес: 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: anna.ayvazyan@gmail.com

В статье рассмотрена практика демократических реформ, ее результаты и ограничения в рамках партнерства ЕС со странами Южного Кавказа. Автор подчеркивает, что консолидация демократии фигурирует как ключевая цель сотрудничества ЕС с Арменией, Грузией и Азербайджаном. Предметом исследования послужили соглашения, заключенные ЕС с южнокавказскими государствами, а также программные документы Комиссии ЕС, касающиеся вопросов развития третьих стран. Сделан вывод о смещении фокуса сотрудничества в сфере демократических реформ с трансформации политических режимов на адаптацию государственными институтами стран-партнеров европейских административных практик, диалог с организациями гражданского общества. Автор считает, что, несмотря на некоторые успехи в отдельных аспектах партнерства, это не привело к коренным политическим изменениям.

Ключевые слова: европейская интеграция, ЕС, Южный Кавказ, демократические реформы, содействие развитию, гражданское общество.

DOI: 10.31857/S086904990013831-6

Цитирование: Айвазян А.С. (2021) Роль ЕС в продвижении демократических реформ в странах Южного Кавказа // Общественные науки и современность. № 1. С. 132–144. DOI: 10.31857/S086904990013831-6

The Role of the EU in Democracy Promotion in the South Caucasus Countries

*Anna S. AYVAZYAN**

***Anna S. Ayvazyan** – research associate, Department for European integration, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 125009, Moscow. 11 Mokhovaya, build. 3. E-mail: anna.ayvazyan@gmail.com

Abstract. The article poses the issue of the implementation of democratic reforms, their results and limitations as a part of the EU partnership with the South Caucasus countries. The author underlines

that consolidation of democracy has been mentioned as the key goal of the EU-Armenia, EU-Georgia and EU-Azerbaijan cooperation. The subject of research are official agreements between the EU and the South Caucasian states, as well as the EU Commission documents that relate to the development of third countries. The author concludes that the focus of cooperation in democratic reforms has moved from regime transformation to adaptation of European administrative practices, building dialogue with civil society organisations. Despite certain success in selected aspects of the partnership, this has not brought any profound political change.

Keywords: European integration, EU, South Caucasus, democratic reforms, development assistance, civil society.

DOI: 10.31857/S086904990013831-6

Citation: Ayvazyan A. (2021) The role of the EU in democracy promotion in the South Caucasus countries. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 1, pp. 132–144. DOI: 10.31857/S086904990013831-6 (In Russ.).

Становление демократии – цель выстраивания отношений ЕС с Азербайджаном, Арменией и Грузией, закреплённая в договоренностях с 1996 г. Именно тогда южнокавказские государства подписали идентичные Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, в отдельной главе которых шла речь о сотрудничестве в сфере демократии и прав человека¹. Авторы соглашения подчеркивали в качестве приоритетов верховенство закона, уважение прав человека, прав представителей меньшинств, установление многопартийной системы со свободными и демократическими выборами².

В дальнейшем стороны уделяли внимание развитию демократии в подпунктах разделов о реформах государственных институтов. В ст. 4 Соглашения о всеобъемлющем и расширенном сотрудничестве ЕС с Арменией указана цель развития, укрепления стабильности и эффективности демократических институтов и верховенства закона в качестве одного из направлений внутренних реформ³. В соглашении нет отдельного раздела, в котором бы уточнялось понятие «демократии» либо механизм, посредством которого демократические институты должны развиваться.

Наряду с первостепенной важностью демократии, в преамбуле Соглашения об ассоциации Грузии с ЕС множество разделов и статей о секторальном сотрудничестве, реформах в отдельных сферах прописаны гораздо подробнее. В документе подчеркнуто, что ЕС основан на ценностях демократии, уважении прав человека и фундаментальных свобод, что служит фундаментом политической ассоциации и экономической интеграции. В ст. 4 соглашения подтверждено намерение сторон сотрудничать в развитии и усилении стабильности и эффективности демократических институтов и верховенства закона, в реформировании сферы правосудия и законодательства, государственного управления,

¹ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. Official Journal of the European Union. 1999. 9 September (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_partnership_and_cooperation_agreement_en.pdf).

Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union. 1999. 4 August (<https://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&reatyId=188>).

Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part. Official Journal of the European Union. 1999. 17 September ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21999A0917\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:21999A0917(01))).

² Там же.

³ Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part. European Commission. 2017 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0037>).

борьбе с коррупцией⁴. Демократическое развитие авторы соглашения также упоминают в ст. 8 в контексте региональной стабильности и мирного разрешения конфликтов.

Продвижение в сфере демократии – один из основных критериев, который Европейский союз использует, принимая решения о выделении средств на развитие сотрудничества с третьими странами. Среди главных показателей приверженности страны демократическому развитию – заявления политических лидеров о выборе пути сотрудничества с ЕС как основного, а также подписание соответствующих соглашений. Что именно подразумевается под демократическими реформами? Каким образом осуществлялось данное направление партнерства со странами Южного Кавказа? Каков достигнутый результат и его ограничения? В статье предпринята попытка найти ответы на эти вопросы.

Определение демократии применимо к политическим режимам, закрепленным в разных странах. В академических публикациях, к примеру, различают российскую модель суверенной демократии, либерально-демократическую модель США, социально-либеральную модель ЕС [Oskanian, Averre 2016]. Выход Великобритании из ЕС способствовал разделению британской демократической модели и демократии континентальной Европы [Буторина 2020]. Говорить о единой европейской демократической политической модели затруднительно из-за существования целого спектра понятий демократии.

Разделение на условно демократичный Запад и недемократичные развивающиеся страны в академических публикациях часто подвергаются критике. Один из аргументов состоит в том, что будущее демократии более не сводится лишь к способности Запада продвигать свое видение о либеральном порядке. На эту роль претендуют и другие игроки, что было свойственно, в частности, внешней политике Турции во время событий арабской весны. Содействие развитию оказывает и Индия, предоставляя помощь на проекты по мониторингу выборов в таких странах, как Египет, Ливия, Намибия и ЮАР [Youngs 2019]. С другой стороны, утрата доверия к политикам, политическим партиям и институтам – глобальный тренд, наблюдаемый и в западных странах, апеллирующих к демократическим идеям политических сил самого разного толка [del Valle Ruiz 2017]. Усиливающаяся полицентричность мира размывает основы либеральной модели мироустройства, растет множественность моделей развития государства [Неймарк 2018].

Вместе с тем страны Южного Кавказа развивают партнерские отношения и с Россией. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г., свидетельствует о конкуренции между государствами, которая все в большей степени охватывает ценности и модели общественного развития⁵. Согласно Стратегии, Россия проводит открытую, рациональную и прагматичную внешнюю политику, исключая затратную конфронтацию, признавая приоритет интересов во взаимоотношениях с другими странами и их способность самостоятельно выбирать ту или иную модель развития и экономического взаимодействия. Определенные усилия российская сторона предприняла и в сфере содействия развитию стран-партнеров. Основной документ, в котором обосновано оказание технической, финансовой, гуманитарной и иной помощи странам-соседям со стороны Российской Федерации, – Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию⁶. Ее декларируемая цель – устойчивое социально-экономическое развитие государств-партнеров как необходимого элемента коллективной безопасности, а нормативный базис включает Устав ООН. Преимущество отдано

⁴ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union. 2014. 13 August ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02))).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683 (<http://kremlin.ru/acts/bank/40391/page/1>).

⁶ Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/64542).

вопросам безопасности, экономического взаимодействия. В меньшей степени приоритет взаимодействия в других сферах связан с восприятием стран региона как исторически, культурно и социально близких России партнеров. Таким образом, у государств Южного Кавказа складываются стратегические партнерства, основанные как на идейных предпочтениях политических элит, так и на прагматичных интересах стран.

Исследователи расценивают государства Южного Кавказа как гибридные режимы, сочетающие формальные элементы демократического правления с укорененными неформальными и либеральными практиками, свойственными авторитаризму. Модели политического развития стран региона так или иначе сочетают в себе смешанные формы: например, в отношении Армении использовался термин «конкурентный авторитаризм» [Babayán 2016], Грузии – «медленно зреющая демократия» [Delcour, Wolczuk 2015], термин «полуавторитаризм» свойствен публикациям, в которых речь идет об Азербайджане [Gulyiev 2005]. Политические преобразования в этих странах отличает сохранение авторитарных тенденций при одновременном сближении с Западом в самых разных сферах взаимодействия, включая правовую. Проблема в том, что само по себе функционирование политических институтов, избирательной системы не означает перехода к демократическому режиму правления. Для исследовательской повестки актуален вопрос определения критериев эффективности демократических реформ, используемых ЕС.

Подходы к определению качества демократических режимов различны: исследователи рассматривают саму процедуру демократического процесса (его управляемость, методы, сроки); структурные характеристики, содержательную часть и идейную основу демократических преобразований; оценки конечных потребителей – граждан, у которых есть возможность критиковать действия правительства и публично выражать собственное мнение о легитимности правления [Морлино 2014].

За годы взаимодействия со странами Южного Кавказа ЕС сместил фокус демократических реформ с изменений в правящей структуре государств к административным практикам в государственном управлении, например, в сфере финансов и права. Соответственно, в отчетах о сотрудничестве последних лет с Азербайджаном, Арменией и Грузией Европейский союз особо делает акцент на защите прав и свобод индивида и отдельных социальных групп. К сообществам, которые ЕС выделяет как уязвимые и нуждающиеся в правовой защите, относятся гендерные и сексуальные меньшинства, национальные меньшинства, люди с ограниченными возможностями, дети. Для традиционных обществ южнокавказских государств особенно болезненным оказался вопрос выдвижения прав гендерных и сексуальных меньшинств на политический уровень. Резонансным стало выступление трансгендерной женщины в армянском парламенте в 2019 г. при обсуждении реформ судебно-правовой системы. В ее адрес со стороны парламентариев раздавались жесткая критика и угрозы⁷. Грузинская патриархия утвердила «День святости семьи» в ответ на акции в поддержку ЛГБТ сообщества⁸.

Внимание к вопросам прав и свобод отдельного гражданина послужило точкой отсчета успеха или неуспеха демократических реформ [Badalyan, Vasilyan 2020]. Такой подход отвечает общему тренду развития концепции «человеческой безопасности» в международном сотрудничестве, заложенному, в том числе, и в Заключительном акте Хельсинкского соглашения, обозначающего военно-политическое, экономическое и «человеческое» измерения как имеющую одинаковую значимость [Paris 2001]. Однако в южнокавказских обществах такую позицию ЕС некоторые политические силы восприняли как несправед-

⁷ Выступление трансгендера в парламенте Армении вызвало резонанс в соцсетях (<https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/333976/>).

⁸ Священнослужители проведут автомобильное шествие в Тбилиси на «День святости семьи» (<https://www.ekhhokavkaza.com/a/30615939.html>).

ливую позитивную дискриминацию отдельных групп, критерии обозначения которых навязаны извне.

Традиционные подходы к распространению демократии подразумевают использование рычагов воздействия на правящие элиты (*leverage* – англ.) либо привязку сотрудничества к результатам реформ (*linkage* – англ.) [Levitsky 2006]. В другом случае становление демократии происходит в условиях социально-экономического развития и международного обмена, что, несомненно, актуально для стран, образовавшихся после распада СССР и находящихся в поиске успешных практик государственного управления. Программы взаимодействия доноров реформ с развивающимися странами широкомасштабны и нацелены на поддержку целого спектра направлений сотрудничества, включая сферу образования, инициативы гражданского общества, экономику и др.

Использование рычагов взаимодействия, наоборот, сфокусировано на роли правящих элит в изменении политических режимов. В этом случае ЕС воздействует на политические элиты, предлагая им определенные выгоды партнерства, как, например, членство страны в Союзе. Сотрудничая со странами Южного Кавказа, ЕС часто прибегает к декларативным методам, выражая то или иное мнение по поводу политической ситуации внутри страны и в регионе. Прежде всего потому, что выбор рычагов воздействия очень ограничен, а главный стимул к реформам – членство в ЕС – отсутствует в партнерстве с Азербайджаном, Арменией и Грузией.

С расширением программ развития, поддерживаемых ЕС, широко распространился термин «надлежащее управление» (*good governance* – англ.). Это понятие в русскоязычных источниках чаще используют в отношении эффективности государственного управления. Оно обозначает заимствование моделей и практик – принципов прозрачности, подотчетности государственных органов гражданам стран и др. в ходе взаимодействия различных административных структур, но не непосредственную смену политических режимов [Lavenex 2015]. Такой подход, не предполагая коренной реформы политических институтов, готовит правовую основу для демократического правления и создает предпосылки для транзита к демократии.

В 2006 г. Комиссия ЕС предложила при сотрудничестве с третьими странами перенести акцент со смены политических режимов, что не может быть реалистичной целью ЕС, на распространение практик надлежащего управления. Под этим, в свою очередь, европейские политики подразумевают более прозрачные, подотчетные гражданам практики государственного управления, большую вовлеченность населения в процесс принятия решений даже в авторитарных странах⁹. Европейская комиссия подчеркивает важность эффективного государственного управления в широком значении, включая не только борьбу с коррупцией, но и доступ к здравоохранению, образованию, правосудию, плюрализм в СМИ, функционирование парламента, управление государственными финансами и природными ресурсами.

В 2012 г. Комиссия ЕС выпустила сообщение «Корни демократии и устойчивого развития – взаимодействие Европы с гражданским обществом во внешних отношениях»¹⁰. В результате во взаимодействии ЕС с развивающимися странами появился новый субъект – гражданское общество, названное в документе важнейшим компонентом демократической системы. Представлено и его определение: гражданское общество включает все негосударственные и некоммерческие структуры, не принадлежащие к какой-либо политической партии и носящие ненасильственный характер. При их помощи люди самоорганизуются для достижения общих задач и идеалов, включая политические, культурные, социальные

⁹ Governance in the European Consensus on Development. Towards a Harmonised Approach within the European Union. European Commission. 2006 (<https://eur-lex.europa.eu/summary/EN/r13012>).

¹⁰ The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations. European Commission. 2012 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0492>).

или экономические. В цели институтов гражданского общества, по мнению Европейской комиссии, входят социальный прогресс и фундаментальные ценности мира — свобода, равные права и человеческое достоинство. Обозначены три конкретных направления по работе с подобными организациями в странах-партнерах: создание благоприятной среды для соответствующих организаций, значимое участие гражданского общества во внутренней политике стран-партнеров и международных процессах; усиление способности гражданского общества выполнять функцию акторов развития.

Формализация подходов к демократическому развитию стран-партнеров в рамках европейских институтов продолжилась. В 2015 г. Совет Европейского союза принял документ «План действий ЕС по продвижению прав человека ЕС и демократии»¹¹, в котором предложил включить повестку о защите прав человека во все внешнеполитические программы сотрудничества, в том числе касающиеся сферы торговли, миграции, борьбы с терроризмом. Такой подход к программам развития, основанный на правозащитной повестке, получил формальное обоснование; критерии, связанные с оценкой ситуации с правами человека, были включены в качестве основных в мониторинг сотрудничества со странами-партнерами во всех сферах взаимодействия.

Те же тенденции отразились и на взаимоотношениях ЕС со странами Южного Кавказа. В первые годы политики соседства ЕС демократические реформы рассматривались в связке с усилиями Европейского союза по снижению бедности в странах. Следуя Европейскому Консенсусу развития, - документу, изданному Комиссией ЕС и определяющему основы отношений с развивающимися странами, - ЕС сотрудничал с третьими странами, предлагая меры по уменьшению бедности, продвижению надлежащего управления и уважению прав человека¹².

В 2007–2013 гг. ЕС сотрудничал с Арменией способствуя трансформации общества в полноценную демократию и рыночную экономику¹³. Решить эту задачу ЕС пытался преимущественно за счет адаптации европейских практик государственного управления, европейского законодательства к реалиям страны. Приоритетами служили усиление демократических структур и верховенства права, в особенности реформы правосудия и государственного управления, включая местное самоуправление, борьбу с коррупцией. В национальной индикативной программе Европейского инструмента по партнерству и соседству с Арменией на 2007–2010 гг. стороны обозначили в качестве ожидаемого долгосрочного результата видимое улучшение уважения прав человека и фундаментальных свобод в Армении, активное участие гражданского общества в общественной жизни, стабильное демократическое развитие Армении. Индикаторами при этом служили явные признаки растущего доверия граждан по отношению к правам человека и фундаментальным свободам; стабильный уровень свободы самовыражения и свободы СМИ (что должно отражаться в оценках независимых наблюдателей, отчетах НКО и др.), укрепление структур общественного диалога¹⁴.

В Грузии вышеупомянутые цели сотрудничества включали также задачу мирного решения внутренних конфликтов и восстановления территорий после военных действий¹⁵.

¹¹ EU Action Plan on Human Rights and Democracy. European Council. 2015 (<https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/eu-action-plan-on-human-rights-democracy/>).

¹² The New European Consensus on Development “Our World, Our Dignity, Our future”. European Commission. 2017 (https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf).

¹³ Armenia. Country Strategy Paper 2007–2013. EDCR. (https://www.edrc.am/images/Partnership_Strategies/EU/enpi_country_strategy_paper_%202007_2013_eng.pdf).

¹⁴ Armenia. National Indicative Programme 2007–2010. EDCR (https://www.edrc.am/images/Partnership_Strategies/EU/armenia_enpi_national_indicative_programme_2007-2010.pdf).

¹⁵ Annual Action Programme 2007 in favour of Georgia. European Commission: (https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2007_c2007_5372_annual_action_programme_for_georgia.pdf).

Приоритеты сотрудничества Грузии с ЕС на 2007–2010 гг. – демократическое развитие, верховенство права и надлежащего правления, экономическое развитие, уменьшение бедности и поддержка социальных реформ¹⁶. Национальная индикативная программа на 2007–2010 гг. в Азербайджане определяла следующие задачи: социально-экономические реформы и сближение азербайджанского законодательства с европейским, борьбу с бедностью и усиление потенциала государственных органов¹⁷.

С начала взаимодействия Азербайджана, Армении и Грузии с ЕС развитие получили проекты межведомственного сотрудничества, установление контакта непосредственно между министерствами. Особое внимание ЕС уделял министерствам, непосредственно вовлеченным в процесс реформ. Среди них: Министерство иностранных дел, Министерство финансов и экономики, Министерство торговли, Министерство правосудия, Министерство сельского хозяйства, Министерство образования. Помимо межведомственного сотрудничества, ЕС также поддерживал программы профессионального обучения и обмен опытом между государственными структурами. Эффект от подобных программ оценить сложно: с одной стороны, государственные служащие действительно участвуют в тренингах и обменах. Однако насколько каждый из них применяет полученные знания в условиях иных систем управления и правовой культуры, никаким образом не отслеживается. Кроме того, фокус подобных программ был изначально размыт, включал реформы правосудия, государственного управления, местного самоуправления, управления государственными финансами, поддержку проектов в развитии гражданского общества, контактов между людьми. Все это так или иначе обозначалось в качестве демократических реформ, так как способствовало заимствованию норм и практик в ЕС в различных сферах регулирования.

Пределы Европейской политики соседства

Начальный этап развития отношений между ЕС и государствами Южного Кавказа уже продемонстрировал слабость административного аппарата в странах-партнерах, их ограниченную способность воспринять и адаптировать требования ЕС. Именно эта причина была названа в ЕС как одно из основных препятствий к взаимодействию Азербайджана с международными организациями в целом и с ЕС в частности¹⁸.

ЕС не прибегал к санкциям в случае отсутствия прогресса в продвижении к демократической форме правления. Мотивировать страны к реформам должен был принцип «большее за большее», подразумевавший больший прогресс в отношениях при больших усилиях партнеров¹⁹. Предложенная концепция сотрудничества обозначила предел европейской интеграции для государств, участвующих в Европейской политике соседства: Европейский союз не мог однозначно сформулировать размер выгод и сроки их достижения для каждой из стран.

Наиболее стабильным направлением сотрудничества ЕС со странами Южного Кавказа в сфере демократических реформ стала реформа системы правосудия. В Армении в 2008 г. были пересмотрены закон о регулировании статуса судей, процедуры назначения и повышения судей в должности, закон о прокуратуре, внедрение института общественного

¹⁶ Annual Action Programme 2008 in favour of Georgia. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2008_c2008_3516_annual_action_programme_for_georgia.pdf).

¹⁷ Azerbaijan. National Indicative Programme 2007–2010. European Commission (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/national_ind_prog_azerbaijan.pdf).

¹⁸ Annual Action Programme 2008 in favour of Azerbaijan. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2008_8238_f1_commission_decision_en_v2_p1_516313.pdf).

¹⁹ European Neighbourhood Policy (ENP) – Fact Sheet. *European Commission* (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_236).

защитника²⁰. Состоялось открытие центра AEPLAC, изучающего вопросы сближения законодательства страны с европейским, организованы тренинги для сотрудников Министерства юстиции, судей, адвокатуры, представителей гражданского общества по принятым законам. Реформа системы правосудия призвана способствовать принятию европейских процессуальных норм, принципов прозрачности правосудия, уменьшения неравенства во время судебных разбирательств.

В национальной индикативной программе сотрудничества Армении и ЕС на 2011–2013 гг. стороны также рассматривали развитие демократических институтов в контексте реформы правосудия. Среди предложенных мер — борьба с коррупцией в секторе правосудия, доступность и качество юридических услуг, в том числе судебного процесса за счет повышения квалификации судей, адвокатов, работников прокуратуры, пересмотра Уголовного кодекса и уменьшения количества заключенных²¹. К 2017 г., однако, в обновленном плане сотрудничества страны на 2017–2020 г. указано отсутствие объективных данных о реформах²². Согласно документу, большинство из предпринятых преобразований были направлены на смену общих принципов, но не на конкретный результат. Например, качество судебных решений не всегда соответствовало международным стандартам, так как судьи не могли обосновать, почему они приняли то или иное решение²³. Премьер-министр Армении Н. Пашинян провел реформы в судебной сфере в 2019 и 2020 гг., что вызвало критику со стороны оппозиции как попытку учредить «карманный суд» в борьбе с политическими конкурентами. Таким образом, оказалось, что систему правосудия легко трансформировать под интересы власти, несмотря на видимость изменений.

В 2007–2013 гг. усиление верховенства права стало одним из ключевых направлений и приоритетов взаимодействия Грузии и ЕС²⁴. Грузия в большей степени продвинулась в реформировании уголовного законодательства. Стратегия по реформе уголовного правосудия была разработана при содействии Миссии ЕС по верховенству права и имела целью обеспечить качественные услуги в сфере уголовного законодательства. Предусматривалась социальная реинтеграция заключенных, уменьшение количества заключенных и улучшение условий в тюрьмах, предоставление им доступа к здравоохранению, юридической помощи, усиление института общественного защитника. С 2001 по 2011 г. ЕС направил более 37 млн евро на реформирование уголовного правосудия в Грузии. Приоритет реформы правосудия сохранился и на последующие годы. В частности, план действий 2018 г. включал сотрудничество по усилению безопасности граждан Грузии путем поддержки верховенства закона в стране и надлежащего правления²⁵. Этот приоритет остался неизменным и в 2017–2020 гг.²⁶

Большое влияние на развитие сотрудничества ЕС и стран Южного Кавказа оказал пражский саммит программы «Восточное партнерство» в 2009 г. С этого времени

²⁰ Support to Justice Reform. European Commission. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2008_c2008_3494_annual_action_programme_for_armenia_justicereform.pdf).

²¹ Armenia. National Indicative Programme 2011–2013. Deutsch – Armenische Gesellschaft (<http://www.deutscharmenischegesellschaft.de/wp-content/uploads/2010/04/EU-Kommission-NATIONAL-INDICATIVE-PROGRAMME-2011-2013-Armenia.pdf>).

²² Annual Action Programme 2017 in favour of the Republic of Armenia. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2017_c20178195_annual_action_programme_for_armenia.pdf).

²³ Action Document for “Consolidation of the Justice System in Armenia”. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2017_040664_consolidation_of_the_justice_system.pdf).

²⁴ Support to the Criminal Justice Sector. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_4966_annual_action_programme_for_georgia_criminaljusticesector.pdf).

²⁵ Annual Action Programme in favour of Georgia for 2018. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_c20188064_annual_action_programme_for_georgia.pdf).

²⁶ Single Support Framework for EU support to Georgia (2017–2020). European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ssf_georgia.pdf).

в официальных документах ЕС появилась формулировка «европейский выбор», разделяющая страны-партнеры на принявших соответствующее решение о сближении с ЕС, и страны, следующие европейскому вектору интеграции лишь в ограниченной мере.

2008 год, предшествовавший саммиту, стал переломным для сотрудничества Армении и ЕС. После президентских выборов и последующей конфронтации между властью и оппозицией 1 марта 2008 г. президент Армении С. Саргсян обратился к Европейской комиссии с просьбой усилить поддержку реформ и таким образом обеспечить стабильность. Была основана Консультативная группа ЕС, финансирование которой направлялось через Инструмент стабильности. К соответствующим министерствам, омбудсмену Армении, президентской администрации и парламенту страны были прикреплены консультанты (включая офис премьер-министра, министра экономики, министра иностранных дел, министра энергетики)²⁷. С другой стороны, в плане действий 2009 г. отмечено, что в 2008 г. получено лишь три реалистичных предложения касательно межведомственного сотрудничества от проектного офиса в Армении.

Армянский опыт 2006–2008 гг. показал, что мотивация руководства страны к сотрудничеству с ЕС может быть обоснована внутривластными причинами: правительства и руководства стран могут таким образом пытаться утвердиться в международном сообществе и повысить свою легитимность внутри государства. С одной стороны, власти Армении высказывали готовность к сотрудничеству, с другой – на столе переговоров не было большого количества конкретных предложений ни со стороны ЕС, ни со стороны Армении.

С 2009 г. ЕС сотрудничал с Азербайджаном, Арменией и Грузией с намерением заключить с каждой из стран Соглашение об ассоциации. В 2010 г. Комиссия направила 21 млн евро на подготовку Соглашения об ассоциации ЕС и Армении. План предполагал сближение экономического законодательства и административных практик, включая стратегию в сфере энергетики²⁸. Кроме того, правительство Армении проявило инициативу, разработав программу действий и индикаторов по выполнению Плана действий в рамках Европейской политики соседства, согласно президентскому указу. С апреля 2009 г. консультативная группа ЕС делилась опытом стран-членов в проведении реформ. С этого момента в планах действий фигурировала цель вовлечь гражданское общество, расширить знания о ЕС, европейской интеграции и ценностях посредством образовательных программ, в особенности для молодежи.

Годовой бюджет, ориентированный на подготовку Соглашения об ассоциации с Грузией в 2011 г., составил 9,73 млн евро²⁹. В Азербайджане на аналогичные цели в 2011 г. было направлено 11 млн евро³⁰. Объем выделенных средств различен и соразмерен усилиям по подготовке соглашений, включая необходимые изменения в законодательстве, создание необходимых для имплементации государственных институтов и др. В Грузии сотрудничество сконцентрировалось в особенности в тех сферах, которые не были предметом взаимоотношений ранее: экономическое развитие, энергетическая эффективность, окружающая среда, контакты между людьми.

²⁷ Twinning and Technical assistance Facility in support of the EU-Armenia European Neighbourhood Policy Action Plan. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2009_c2009_7634_annual_action_programme_for_armenia_twinningtechnicalassistance.pdf).

²⁸ Support to the Government of Armenia for the implementation of the ENP Action Plan and preparations for the future Association Agreement. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2010_c20109242_annual_action_programme_for_armenia_multisectorbudgetsupport.pdf).

²⁹ Framework Programme in support of EU-Georgia agreements. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_4966_annual_action_programme_for_georgia_eu-georgia_agreements.pdf).

³⁰ Framework programme in support of EU-Azerbaijan agreements. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_7097_eu-azerbaijan_agreements.pdf).

Важной частью подготовки государств Южного Кавказа к ассоциации с ЕС стала Всеобъемлющая программа по созданию институтов, необходимых для имплементации соглашения. ЕС и каждая страна подписали соответствующее рамочное соглашение из трех частей: создание координационной структуры для имплементации Соглашения об ассоциации, подготовка Соглашений о создании зоны свободной торговли, упрощении визового режима и реадмиссии. В документах ЕС отмечен ограниченный эффект проектов из-за слабости административного аппарата, неэффективности правительственных структур, низкой способности стран освоить приток капиталовложений.

Программа всеобъемлющего создания институтов в Грузии предполагала развитие трех направлений: координация и переговоры о новом соглашении Грузии и ЕС; сфера торговли; демократическое развитие, надлежащее правление и права человека. Под последними, в частности, имелись в виду введение института общественного защитника, поддержка парламентского сотрудничества³¹.

Несмотря на значимые вложения ЕС в подготовку Соглашения об ассоциации со странами Южного Кавказа, не были соблюдены основные предусловия сотрудничества: приверженность правительств к реформам, к расширению политического и экономического партнерства с ЕС, наличие политической воли продолжить переговоры и заключить соглашения. Единственной страной региона, подписавшей Соглашение об ассоциации в 2014 г. и сделавшей выбор в пользу европейской интеграции, оказалась Грузия. И Армения, и Азербайджан предпочли сохранить многовекторность внешней политики. Обе страны продолжили переговоры о заключении соглашений с ЕС, однако их формат существенно отличался от ранее предложенных. К тому же ЕС в переговорах настойчиво игнорировал фактор безопасности, столь важный для Армении. Война 2020 г. в Нагорном Карабахе продемонстрировала, насколько бесполезен Европейский союз в кризисной ситуации: армянские политики полагались исключительно на союзническую помощь России. Азербайджан, с другой стороны, предпочел военно-политический союз с Турцией – региональной державой, которая последовательно усиливала свое экономическое и военное присутствие в регионе. Большинство европейских политиков и исследователей в то же время продолжали рассматривать Южный Кавказ в парадигме соперничества России и ЕС.

В 2014–2017 гг. особое значение приобрела поддержка организаций гражданского общества. Однако в Армении вложения ЕС были признаны малоэффективными. В отчетах ЕС указано, что, несмотря на значительное финансирование, организации гражданского общества в Армении ограничены во влиянии на принятие политических решений. Кроме того, отмечено недоверие к ним со стороны правительства. Несмотря на создание Национальной платформы гражданского общества в рамках Форума гражданского общества Восточного партнерства, некоторые организации, не видя возможности коммуникации с правительством, отказались от членства в этой инициативе³². Отмечено, что Министерство финансов и министерство экономики продемонстрировали нежелание включать организации гражданского общества в обсуждение бюджета и других вопросов. Таким образом, соответствующие государственные институции открыто проявляли скептицизм в отношении отдельных программ ЕС.

Подписание Арменией Соглашения о всеобъемлющем и расширенном партнерстве с ЕС в 2017 г. в Брюсселе восприняли как окно возможностей, чтобы продвигать европейскую политическую модель. Обновленная повестка взаимодействия предполагала

³¹ Framework Programme in support of EU-Georgia agreements. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enpi_2011_c2011_4966_annual_action_programme_for_georgia_eu-georgia_agreements.pdf).

³² Support to Human Rights Protection in Armenia. European Commission (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2014_c2014_7807_final_annual_action_programme_for_armenia_humanrightsprotection.pdf).

выполнение программы «ЕС для граждан – углубляя демократию в Армении», инициированной в 2018 г. Предполагалось расширить участие гражданского общества в наблюдении за парламентскими выборами, уважение фундаментальных прав и др. Значительные усилия были направлены на поддержку избирательных реформ, внедрение биометрической идентификации, проведение тренингов.

Впоследствии вовлечение гражданского общества во внутривнутриполитические процессы и идеал прямой демократии вызвали активное обсуждение и критику в армянском обществе. Этому способствовали события карабахской войны 2020 г., когда лидер, пришедший к власти на волне массовых общественных протестов, единолично принял решение о сдаче территорий. В условиях высокой милитаризации региона и децентрализации власти, возможное ослабление многие восприняли как фактическую угрозу государственности.

Поддержка гражданского общества в Грузии была основана на принципах стимулирующего подхода Европейского инструмента соседства. Средства ЕС направлялись на поддержку уже существующих правительственных программ, но не на новые инициативы. В 2015 г., к примеру, ЕС предоставил Грузии 10 млн евро в рамках зонтичного механизма финансирования, руководствуясь прогрессом страны на пути к устоявшейся демократии³³. Организации гражданского общества получили средства на тренинги, внедрение законодательных инициатив, усиление организационной структуры. Как и в Армении, в Грузии была создана грузинская национальная платформа Форума гражданского общества Восточного партнерства. В рамках приоритета поддержки прав человека в Грузии в 2019 г. особое внимание ЕС уделил защите прав детей, борьбе с насилием против женщин и обеспечению равенства и инклюзии уязвимых групп населения и меньшинств. Маркером успеха сотрудничества с ЕС стала конституционная реформа в Грузии, в ходе которой страна постепенно должна осуществить переход к парламентской форме правления к 2024 г.

Изменения в конституции вызвали острые разногласия между правящей партией «Грузинская мечта – демократическая Грузия», попытавшейся сохранить власть, и объединенной оппозицией. Весь 2020 г. представители ЕС и США были модераторами переговоров, однако без особого успеха. Консенсус не сложился, а на парламентских выборах 2020 г. «Грузинской мечте» удалось получить большинство голосов, несмотря на растущее общественное недовольство. Вмешательства и рекомендаций внешних сил оказалось недостаточно для изменения внутривнутриполитической динамики, несмотря на сохранение большинством грузинских политических партий прозападной ориентации.

Ситуацию в Азербайджане ЕС оценивал наиболее критично, неизменно отмечая ущемления прав журналистов, правозащитников, гражданских и политических активистов, ограничения в Интернете. За годы сотрудничества не прекращалась регулярная критика со стороны европейцев по поводу преследования журналистов и представителей гражданского общества, пресечения политической конкуренции. Общая оценка политического климата в стране также была негативной. Наряду с продвижением переговоров о новом соглашении, республика оказалась на грани исключения из Совета Европы из-за отказа исполнить решение ЕСПЧ об освобождении оппозиционера И. Мамедова³⁴. Все обвинения против Мамедова Европейский суд признал политически мотивированными. Такого рода ситуация стала серьезнейшим вызовом для ЕС, который никогда не сталкивался с подобным ранее. Брюссель в случае с Азербайджаном встретился с проблемой найти баланс между прагматическими интересами сотрудничества, с одной стороны,

³³ Action Document for Civil Society Facility (Georgia). *European Commission* (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2015_c2015_7148_annual_action_programme_for_georgia_civil_society.pdf).

³⁴ Azerbaijani Supreme Court acquits human rights defenders to execute the European Court's judgments. Council of Europe (<https://www.coe.int/en/web/execution/-/azerbaijani-supreme-court-acquits-human-rights-defenders-to-execute-the-european-court-s-judgments>).

и необходимостью сохранить образ нормативного актора — с другой. Отказаться полностью от повестки развития демократии, соблюдения прав человека, защиты фундаментальных прав и свобод ЕС не может, так как эти ценности институционализированы в его учредительных документах и соглашениях с соседствующими странами. Вместе с тем навязывать свои установки критично настроенному партнеру малоэффективно.

В июле 2018 г. Европейский парламент принял ряд рекомендаций по поводу соглашения о сотрудничестве с Азербайджаном. В рекомендациях прямо говорится, что «всеобъемлющее соглашение о сотрудничестве не может быть подписано со страной, не уважающей основные европейские ценности»³⁵. В первую очередь, это означает исполнение решений Европейского суда по правам человека и освобождение политических заключенных. Руководствуясь данными предписаниями и в связи с подготовкой к заключению нового соглашения с ЕС, Азербайджан все же вынужден был пойти на символические уступки и ослабить политическое давление на гражданских активистов и нелояльных власти политических деятелей. В 2019 г. оппозиционер Мамедов вышел на свободу после пяти с половиной лет заключения. Его дело стало знаковым: содержание активиста под стражей спровоцировало беспрецедентное до этого обращение Комитета министров Совета Европы в Большую палату ЕСПЧ и угрозу исключения Азербайджана из Совета Европы.

Несмотря на то, что одна из стран региона подписала Соглашение об ассоциации с ЕС, а две других предпочли другие форматы взаимодействия, сотрудничество ЕС и стран Южного Кавказа в сфере демократических реформ не предусматривало трансформацию политических режимов в качестве конкретной задачи. Наоборот, акцент был смещен на адаптацию европейских практик, их заимствование государственными институтами стран, диалог с населением через поддержку организаций гражданского общества. Такой подход продемонстрировал признание самим Евросоюзом ограниченности своего влияния в странах-партнерах.

Вместе с тем, роль ЕС в качестве «независимого голоса международного сообщества» способствовала тому, что политические элиты стран прислушивались к заявлениям европейских политиков и старались им соответствовать в меру возможности. В некоторых случаях, в частности в Азербайджане, это помогло ослабить политическое давление внутри страны. Однако взаимодействие с ЕС не способствовало коренному изменению внутренних политических институтов. Политическая элита стран использовала отсылку к партнерству с ЕС как возможность собственной легитимации внутри страны. Сам ЕС, стремясь заключить со странами Южного Кавказа Соглашения об ассоциации, сместил фокус сотрудничества с содержательной части на формальный факт подписания, что еще больше отдалило его от продвижения своего демократического идеала.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Буторина О. (2020) Сужение Европейского союза и потенциал интеграции // Современная Европа. №2. С. 20–32.

Морлино Л., Карли Л.-Г. (2014) Как оценивать демократию? Какие существуют варианты. Доклад к XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Изд. дом Высшей школы экономики.

Неймарк М. (2018) Кризис либеральной модели миропорядка и будущее Евросоюза // Современная Европа. № 1. С. 26–35.

³⁵ Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission. European Parliament (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2018-0185&language=EN>).

REFERENCES

- Babayan N. (2016) A Global Trend EU-style: Democracy Promotion in 'Fragile' and Conflict-Affected South Caucasus. *Global Policy*, vol. 7, is. 2, pp. 217–225.
- Badalyan T., Vasilyan S. (2020) The perceived rationale, variegated institutional take and impact of the EU's human rights policy in Armenia and Georgia. *Journal of Contemporary European Studies*, 28:4, pp. 514–529.
- Butorina O. (2020) Suzhenie Evropejskogo soyuza i potencial integracii [Shrinkage of the EU and potential of integration]. *Sovremennaya Evropa*, no. 2, pp. 20–32.
- Del Valle Ruiz Gomez A. (2017) Slow death of western democracy. *Journal of International Affairs*, vol. 71, no. 1, pp. 161–174.
- Delcour L., Wolzuck K. (2015) The EU's Unexpected 'Ideal Neighbour'? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation. *Journal of European Integration*, 37(4):1, pp. 1–17.
- Gulyev F. (2005) Post-Soviet Azerbaijan: Transition to Sultanistic Semiauthoritarianism? *Demokratizatsiya: The Journal of Post-soviet Democratization*, pp. 393–435.
- Lavenex S. (2015) *Models of EU Democracy Promotion: From Leverage to Governance*. In book: *Democracy Promotion by Functional Cooperation. Challenges to Democracy in the 21st Century* (Ed. Freyburg T., Lavenex S., Schimmelfennig F., Skripka T., Wetzel A.), Palgrave Macmillan, London, pp. 10–24.
- Levitsky S., Lucan Way S. (2006) Linkage versus Leverage. *Rethinking the International Dimension of Regime Change*, vol. 38, no. 4, pp. 379–400.
- Morlino L., Karli L.-G. (2014) *Kak ocenivat' demokratiyu? Kakie sushchestvuyut varianty. Doklad k XV Aprel'skoj mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [How to assess democracy? What options exist? Report, XV April international academic conference on economic societal development]. Moscow: Nacional'nyj issledovatel'skij universitet «Vysshaya shkola ekonomiki», Izd. dom Vysshej shkoly ekonomiki.
- Nejmark M. (2018) Krizis liberal'noj modeli miroporyadka i budushchee Evrosoyuza [Crisis of liberal world order and future of the European Union]. *Sovremennaya Evropa*, no. 1, pp. 26–35.
- Oskanian K., Averde D. (2016) *Security and Democracy in the Caucasus*. CASCADE Exploring the Security–Democracy Nexus in the Caucasus, Work Package 2, March.
- Paris R. (2001) Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, vol. 26, no. 2, pp. 87–102.
- Youngs R. (2019) *Upholding Democracy in a Post-Western Order*. Carnegie Endowment for International Peace.