
STRENGTHENING FOREIGN POLICY ANALYSTS

Сборник аналитических работ
участников проекта



Сборник аналитических работ участников проекта «Strengthening Foreign Policy Analysts» // ОО «Совет внешней политики «Украинский призма», – Киев, 2021. – 79 с.

Сборник содержит аналитические статьи участников проекта «Strengthening Foreign Policy Analysts», который реализуется ОО «Совет внешней политики «Украинская призма» при финансовой поддержке National Endowment for Democracy (NED). Аналитические материалы подготовлены международными группами молодых исследователей из Украины, Беларуси и Молдовы и посвященные различным аспектам международных отношений.

Изложенные в сборнике материалы являются авторскими и отражают точку зрения и результаты работы исследовательских групп участников проекта. Совет внешней политики "Украинская призма" не несет ответственности за содержание публикации. Мнение авторов может не совпадать с позицией "Украинская призма" и доноров.



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Это издание стало возможным благодаря поддержке National Endowment for Democracy (NED)

СОДЕРЖАНИЕ

Усиление влияния национальных платформ Форума гражданского общества Восточного партнерства. Беларусь и Молдова	4
Интеграционные приоритеты молодежи Беларуси, Молдовы и Украины .	21
Стратегии кибербезопасности объектов критической инфраструктуры Беларуси, Молдовы и Украины.....	33
Место и роль публичной дипломатии во внешней политике Украины и Беларуси.....	46
Россия и региональный порядок в Восточном партнерстве: динамика и перспективы на внешнеполитической повестке дня	55
Черноморский регион: угрозы безопасности и внешняя политика стран региона	66

УСИЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАТФОРМ ФОРУМА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА. БЕЛАРУСЬ И МОЛДОВА

Александра Кузьмич, магистрантка Vitautas Magnus University, координаторка 4 Рабочей группы (контакты между людьми) ФГО ВП (Беларусь),

Юлиана Вырлан, магистр, специалист по международным отношениям Центра международного сотрудничества (Молдова)

Резюме

Этот программный документ направлен на усиление влияния национальных платформ в Беларуси и Молдове.

В данном документе представлено краткое описание структуры Восточного партнерства, миссии Форума гражданского общества, а также дан анализ национальных платформ в Республике Беларусь и Республике Молдова, их уровень вовлечения в процесс диалога и лучшие показательные истории.

Этот документ включает в себя повестку дня и план мероприятий национальных платформ и рабочих групп на 2020 год и период после 2020 года.

Проект состоит из серии аналитических отчетов и интервью с представителями гражданского общества.

В конце приводится ряд рекомендаций для двух стран, направленных на усиление влияния соответствующих национальных платформ.

Введение в миссию Восточного партнерства и Форума гражданского общества

Созданное в 2009 году Восточное партнерство (ВП) основано на достижениях Европейской политики соседства (ЕПС). В то время ЕС был готов создать сложную региональную политическую зонтичную структуру, направленную на трансформацию стран и обществ ВП.

Спустя более десять лет для многих граждан шести стран Восточного партнерства ЕС все еще остается примером развития, ориентированного на общество, основанное на демократических принципах и верховенство права, с устойчивыми экономиками и обществами.

Контекст для формулировки новых амбициозных политических целей со временем усложнился, поскольку Европейский союз изменился. Свою роль сыграли Brexit и трудные отношения с Соединенными Штатами Америки в области торговли. Кроме того, приходится разбираться с миграционным кризисом, нарушением прав человека, пропагандой и гибридными угрозами.

Страны Восточного партнерства со своей стороны также сталкиваются со множеством проблем. На внешнем периметре они сталкиваются с проблемами, исходящими из соседней России, правительство которой стало более воинственным и ревизионистским. Ежедневно они сталкиваются с пропагандой, фейковыми новостями и гибридными угрозами. Помимо проблем, связанных с государственным управлением, экономической и социальной стабильностью в этих странах, на востоке Украины продолжается конфликт и попытки России отделить части от

молдавской, украинской и грузинской территорий. В то же время ответ на эти вызовы, а также добровольный вклад некоторых стран Восточного партнерства в гражданские и военные миссии ЕС по всему миру, продемонстрировали, что страны Восточного партнерства не только пользуются безопасностью, но и активно участвуют в ее обеспечении. На национальном уровне большинством из них правят олигархические элиты, избалованные коррупцией и медленными темпами реформ.

Восточное партнерство было инициировано в рамках Европейской политики соседства, направленной на обеспечение развития сотрудничества стран-участниц между собой и ЕС по четырем основным приоритетным направлениям: укрепление институций и ответственное госуправление; экономическое развитие и конъюнктура рынка; техническая совместимость, энергоэффективность, окружающая среда и изменение климата; мобильность и контакты между людьми. Европейский инструмент соседства и партнерства, который является ключевым финансовым инструментом для сотрудничества ЕС со странами Восточного партнерства на период 2014-2020 гг., поддерживает комплексный подход ЕС к своим восточным партнерам.

За десять лет существования Восточное партнерство добилось определенных успехов. Все страны-партнеры развивались во многих областях, хотя и по разным траекториям, не всегда линейным. Восточное партнерство - это не только шесть отдельных соседних стран с разными режимами и отношениями с ЕС. Оно само превратилось в регион, разделяющий политические, экономические и международные контакты.

В политике удалось достичь таких результатов, как расширение контактов между людьми с внедрением безвизового режима с Республикой Молдова, Украиной и Грузией, значительное увеличение числа студентов, обучающихся в ЕС по программе Erasmus+, молодежные обмены и систематическая работа с молодыми предпринимателями. Благодаря трем соглашениям по углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA, УВЗСТ), заключенным ЕС с Грузией, Молдовой и Украиной, торговля с ЕС значительно выросла.

Важные успехи достигнуты в поддержке и финансировании малых и средних предприятий, реформе государственного управления, технической совместимости, цифровой повестке дня и транспортной сферы. Многие результаты нынешних усилий станут ощутимы в будущем.

Восточное партнерство требовало структурного взаимодействия с более широким кругом общественных организаций, содействия поддержке гендерного равенства и отсутствию дискриминации, а также более четкой и учитывающей конкретные потребности стратегической коммуникации во всех областях.

В результате в 2009 году был создан Форум гражданского общества Восточного партнерства. «Это единственная региональная платформа гражданского общества, созданная для промотирования европейской интеграции, содействия реформам и демократическим преобразованиям в шести странах Восточного партнерства: Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдова и Украина. ФГО ВП направлен на укрепление гражданского общества в регионе, усиление плюрализма в публичных дискуссиях и выработке политики путем продвижения демократии прямого участия и основных свобод. ФГО ВП является некоммерческой, негосударственной, непартийной организацией гражданского общества».¹

ФГО ВП является крупнейшей зонтичной организацией НГО из региона Восточного партнерства и ЕС, сотрудничающей с более 1000 организаций.

¹ <https://eap-csf.eu/>

Целью Форума гражданского общества партнерства является обеспечение эффективного участия гражданских обществ стран Восточного партнерства и ЕС в процессе планирования, мониторинга и реализации политики Восточного партнерства. ФГО ВП - это уникальная организация, имеющая статус наблюдателя в рамках официальной архитектуры ВП.

ФГО состоит из шести национальных платформ и пяти тематических рабочих групп.

Национальные платформы - это платформы общественных организаций из одной страны. Они служат инструментами, способствующими достижению целей политики Восточного партнерства в каждой из стран Восточного партнерства. Их создали для обеспечения активного участия каждого партнера, гражданского общества страны, в процессе реформ. В своих странах национальные платформы являются стейкхолдерами в политическом диалоге.

Представители рабочих групп реализуют собственные проекты, регулярно участвуют в работе групп экспертов ВП и многосторонних встречах на платформе, где они делятся опытом и получают ценную информацию, способствуют достижению основных целей Форума. Коммуникация, неформальное общение и совместные проекты с членами рабочей группы также продолжают в течение года на национальном и региональном уровнях.

Пять рабочих групп работают в следующих направлениях:

1. Демократия, права человека, ответственное госуправление и стабильность;
2. Экономическая интеграция и сближение с политикой ЕС;
3. Окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность;
4. Контакты между людьми;
5. Социальная и трудовая политики и социальный диалог.

Участие общественных организаций в разработке, реализации и оценке многосторонней политики значительно возросло благодаря постоянной поддержке со стороны ЕС. Региональная сеть организаций гражданского общества стала мощнее, общественные организации ищут возможности обратиться к стейкхолдерам и продемонстрировать им, что долгосрочное привлечение неправительственных структур к вопросам, выходящим за рамки деятельности правительства, благотворно влияет на реализацию политики и ведет к более устойчивым результатам.

Перед гражданским обществом по-прежнему стоит много вызовов, таких, как инклюзивность, совещательные процессы и благоприятная обстановка. Тем не менее, организации гражданского общества находятся в основе большинства успешных историй ВП.

Национальные платформы: общие характеристики, уровень участия в диалоге, основные истории успеха в Беларуси и Молдове

Национальные платформы являются инструментом развития диалога между общественными организациями из стран Восточного партнерства, их правительствами и институтами ЕС. Технические вопросы, такие как формат, процедуры отбора и принципы принятия решений, остаются на усмотрение каждой из национальных платформ.

Встреча под эгидой более крупного форума с участием более 200 НГО из ЕС и стран-партнеров не всегда способствует тому, чтобы были услышаны вопросы, являющиеся важными на национальном уровне, но в целом не острые для ВП. Поэтому национальные платформы особенно ценны, поскольку они обращают внимание на особенности отдельных стран ВП и работают над этими вопросами на национальном и местном уровнях.

По сравнению с форумом сотрудничество между рабочими группами на национальном уровне идет более интенсивно, во многом благодаря тому, что на национальных платформах проводится почти десять встреч в год, в то время, как на уровне ФГО - две. Формулировка специфических проблем на уровне национальных платформ также полезна для адвокации.

В той или иной степени у национальных платформ есть проблемы с присутствием и завоеванием признания. Для повышения авторитета национальные платформы могли бы проводить крупное ежегодное мероприятие в том же формате, в котором проходит ежегодная ассамблея ФГО ВП. На мероприятии они могли бы представить проделанную за год работу, пригласив к участию представителей других национальных платформ, а также высокопоставленных чиновников из ЕС и национальных правительств.

Принятие национальных платформ правительствами в шести странах Восточного партнерства имеет свои отличия. В общих чертах, они получают большее признание со стороны должностных лиц ЕС, чем правительств стран ВП. При рассмотрении истории создания, количества членов и возможностей национальные платформы имеют значительные отличия.

Республика Молдова

Неправительственные организации в Республике Молдова всегда играли важную роль в процессе демократизации и вели последовательную деятельность для того, чтобы сделать идею европейской интеграции национальным приоритетом. Некоторые организации, признанные на национальном и международном уровнях, часто обращали внимание международного сообщества и стратегических партнеров на успехи и неудачи Кишинева, пытаясь таким образом способствовать усилению продвижению по демократическому пути.

Закон Молдовы об общественных объединениях (№837 от 17 мая 1996 г.) не ограничивает право на объединение, и количество зарегистрированных НГО в стране превышает 11 тысяч. Однако лишь несколько сотен из них проявляют активность.

Неправительственные организации почти полностью зависят от иностранного финансирования, которое поддерживалось и поощрялось государственными органами до 2014 года, при этом в последнее время можно наблюдать тенденцию дискредитации гражданского общества на основании именно этой зависимости, особенно со стороны национального правительства, даже с учетом того, что оно само не выделяет на поддержку работы гражданского общества достаточных средств. Эта тенденция вызывает озабоченность, поскольку дискредитация неправительственных организаций стала региональной тенденцией (в Венгрии, Беларуси, Российской Федерации и т. д.), что негативно отражается на стабильности стран.

Неправительственный сектор Молдовы продолжает продвигать и защищать права человека, развивать и укреплять демократический путь, проводить активности в сфере гражданского образования, защищать окружающую среду и т. д. с помощью всех законных средств и существующих инструментов.

Деятельность общественных организаций и их возможности улучшились после интенсификации отношений РМ-ЕС в 2009 году. Правительство предприняло ряд мер для активизации диалога и вовлечения гражданского общества. Политика Европейского союза сосредоточена на важности постоянного и активного общения с гражданским обществом, а увеличение финансовой помощи гражданскому сектору способствовало его укреплению и динамичному участию. Соглашение об

ассоциации, подписанное Республикой Молдова 27 июня 2014 года, подчеркнуло важность неправительственного сектора.

Создание Восточного партнерства в 2009 году и начало переговоров между Молдовой и Европейским союзом по трем основным платформам - политической ассоциации, экономической интеграции и подключению к общеевропейскому энергетическому рынку, либерализации визового режима - привело к появлению новой региональной и национальной (гео)политической реальности, в которой в Республике Молдова возросла роль гражданского общества. Неправительственные организации стимулировали общественные дебаты о преимуществах европейской интеграции по сравнению с евразийской интеграцией.

В результате создания Форума гражданского общества Восточного партнерства в ноябре 2009 года в Брюсселе представительство ЕС в Республике Молдова приняло решение сформировать соответствующую подструктуру на уровне страны - Форум гражданского общества Республики Молдова (ФГО Молдова). В марте 2010 года в рамках ФГО ВП была создана национальная платформа, механизм, который объединяет общественные гражданские организации, желающие внести свой вклад в европейский путь страны. Сейчас в работе национальной платформе участвует около 83 НГО.

Платформа ГО в Молдове состоит из 5 рабочих групп:

1. Демократия, права человека, ответственное госуправление и стабильность;
2. Экономическая интеграция и сближение с политикой ЕС;
3. Окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность;
4. Контакты между людьми;
5. Социальная и трудовая политика и социальный диалог.

Национальная платформа Молдовы сыграла важную роль в мониторинге и продвижении отношений между Молдовой и Европейским союзом, а также реформ, которые были осуществлены на основании документов и обязательств, принятых Молдовой как членом Восточного партнерства. Однако все эти активности проводились в рамках ряда проектов, реализуемых непосредственно и по индивидуальным планам некоторыми организациями-членами национальной платформы.

Например:

1. В 2016 году Национальный совет молодежи Молдовы, участник РГ4, провел исследование «Реинтеграция уязвимой молодежи, в том числе лишенной родительской опеки и находящейся в конфликте с законом».²
2. 23 марта 2017 года TI-Moldova в партнерстве с IDIS Viitorul провели пресс-конференцию под названием «Правовая база, регулирующая деятельность государственных предприятий, нуждается в существенных изменениях на основе стандартов корпоративного управления».³
3. В 2017 году несколько членов РГ1: TI-Moldova, ADEPT, IDIS Viitorul и Центр юридических ресурсов Молдовы провели исследование «Захват государства: пример Республики Молдова».⁴

В связи с тем, что национальная платформа была разработана в рамках Европейской политики соседства, она может представлять форум, позволяющий вести диалог на европейском уровне. Это не форум, в котором участвуют две или

² <https://www.cntm.md/ro/publication/studiu-%E2%80%9Enivelul-de-reintegrare-social%C4%83-tinerilor-afla%C8%9Bi-%C3%AEn-conflict-cu-legea-penal%C4%83%E2%80%9D>

³ <https://www.youtube.com/watch?v=1KP7B5RdAbk>

⁴ http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf

более организации. В то же время, по мнению экспертов гражданского общества, национальная платформа представляет собой возможность для молдавских неправительственных организаций наладить международное партнерство и представить внутренние проблемы, на которых они сосредоточены, в центр внимания европейских стейкхолдеров.

В то же время национальная платформа может стать платформой для докладов и исследований НГО. В 2017 году члены РГ1 составили подборку материалов и оценок, а финальный отчет⁵ о мониторинге государственной политики в Молдове был обнародован на совещании членов рабочей группы в Брюсселе (1-2 июня). Этот вид деятельности является хорошей практикой для национальных платформ в целом, поскольку может быть более эффективным, особенно для их адвокационной деятельности.

На национальном уровне организации-члены национальной платформы наладили долговременные коммуникации с делегацией Европейского союза, представительством Европейского союза в Кишиневе, которое, в свою очередь, разработало программы финансирования проектов, реализуемых, в частности, местными малыми организациями (в сферах ответственного госуправления, экономического развития и т. д.) без обязательной привязки к рамкам национальной платформы Восточного партнерства.

Между делегацией ЕС в Республике Молдова, правительством и гражданским обществом нет механизма трехсторонней коммуникации. В большинстве случаев представительство ЕС общается отдельно с каждым стейкхолдером.

Некоторые представители неправительственных организаций считают, что рекомендации, представленные по различным темам гражданским обществом как делегации ЕС, так и правительству, без сомнения могли быть переданы напрямую и другим соответствующим европейским учреждениям, если бы национальные неправительственные организации больше знали о работе европейской бюрократической системе или были лучше организованы в рамках национальных платформ.

Однако общение с национальными и местными неправительственными организациями, по словам представителей НГО, является слабым местом Европейского союза в целом и представительства ЕС в Республике Молдова, в частности. Коммуникации и сотрудничество с национальными НГО и правительственными стейкхолдерами, которые в большинстве случаев работают параллельно, стоит продолжать развивать.

Что касается Восточного партнерства, то ряд неправительственных организаций, особенно недавно созданных, с трудом понимают философию Восточного партнерства, а многие из них прекращают такие усилия и решают больше не участвовать в работе платформы или становятся пассивными. С другой стороны, мотивировать и поддерживать организации-члены довольно сложно, если платформа не работает должным образом. Процедуры участия в Форуме гражданского общества Восточного партнерства не являются четкими и ясными, что вызывает недоверие к его формату и эффективности.

В то же время гражданское общество Республики Молдова имело возможность продемонстрировать Европейскому союзу, Восточному партнерству и гражданскому обществу ту тяжелую работу, которую проводят организации для продвижения идеи европейской интеграции, содействию реформам и демократическим преобразованиям, борьбе за демократию, свободу и процветание. Что интересно, это было оценено международным сообществом.

⁵ <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Moldova-EaP-CSF-monitoring-report-2017.pdf>

Например:

- В 2019 году на 11-й ежегодной Ассамблее в Брюсселе ассоциация Promo-LEX Moldova была отмечена наградой ФГО ВП.⁶
- Сообщество журналистов-расследователей Rise Moldova было удостоено премии Павла Шеремета в 2019 году.⁷ Инициатива исходила от Форума гражданского общества Восточного партнерства. Награда выражала благодарность за журналистские расследования против олигархии и государственного надзора в Молдове.
- 7 июня 2019 года Делегация ЕС отметила ощутимые результаты финансируемых ЕС инициатив организаций гражданского общества на национальном, региональном и местном уровнях, оказавшие длительное и позитивное влияние на демократию, экономическое развитие и социальную сплоченность страны и способствовали продвижению европейских ценностей. Шесть национальных и местных организаций гражданского общества получили награды на торжественной церемонии вручения наград Европейского гражданского общества.⁸
- Институт развития и социальных инициатив Viitorul стал лауреатом премии в области ответственного госуправления за проект «Инновационные усовершенствования в системе государственных закупок». Награда в области инклюзивного экономического роста была присуждена Кагульскому региональному центру социально-экономического развития за вклад в сокращение бедности, создание рабочих мест и освобождение от экономической зависимости. Награда в общественной сфере была присуждена Ассоциации Keystone Moldova за защиту прав и интересов социально незащищенных лиц и лиц с особыми потребностями. Также были присуждены три специальных награды. Организация Caritas Молдова получила награду за укрепление доверия путем разработки конкретных и жизнеспособных решений проблем, с которыми сталкиваются граждане по обе стороны реки Днестр. Награда в области продвижения гендерного равенства и эмансипации женщин была присуждена Ассоциации женщин-полицейских. Ассоциация Eco Răzeni из Яловенского района была отмечена за продвижение изменений как лучший локальный проект, который способствует развитию своего сообщества.

В то же время национальная платформа Республики Молдова должна приносить больше достижений, провести необходимые реформы для следования европейскому пути и делиться своим опытом с другими национальными платформами.

Республика Беларусь

По официальной статистике Беларуси, в стране зарегистрировано более 3000 общественных объединений, но из-за недостатков методики это число не включает широкий круг НГО (как зарегистрированных, так и действующих как незарегистрированные инициативы).

В целом гражданское общество в Беларуси можно охарактеризовать следующим образом:

⁶ <https://www.eap-csf.md/asociatia-promo-lex-a-castigat-premiul-eap-csf-civil-society-award-in-cadrul-forumului-anual-de-la-bruxelles-din-decembrie-2019/>

⁷ <https://www.eap-csf.md/jurnalistii-moldoveni-au-luat-premiul-pavel-sheremet-in-cadrul-parteneriatului-estic/>

⁸ https://www.ipn.md/index.php/ro/premiile-ue-pentru-societatea-civila-din-moldova-7967_1049177.html

- несовершенная, а в некоторых случаях репрессивная нормативная база для НГО (например, уголовная ответственность за деятельность от имени незарегистрированной организации (статья 193.1 Уголовного кодекса), крайне бюрократизированный и цензурированный механизм работы с международными фондами и т. д.),
- дисбаланс в деятельности общественных объединений в городских и сельских районах (Минск и областные центры доминируют в структуре общественной деятельности),
- стратегические противоречия между организациями одного сектора или признанное отсутствие стратегического видения для развития сектора.⁹

Белорусская национальная платформа (БНП¹⁰) Форума гражданского общества Восточного партнерства была создана в 2011 году и на данный момент объединяет около 80 организаций и инициатив гражданского общества. БНП не зарегистрирована в Беларуси как национальное юридическое лицо и допускает участие незарегистрированных инициатив. Представительство и активность разных секторов в рамках БНП сильно разнятся. Наиболее активны в продвижении своих повесток дня и использовании инструментов БНП сектор развития гражданского общества, бизнес-ассоциации, молодежные и правозащитные НГО.

В целом, лучшая активность наблюдается в случаях, когда организации видят в БНП дополнительные механизмы для продвижения и развития тем, представляющих для них интерес. Чаще всего такой дополнительный ресурс - это возможность использовать Форум гражданского общества Восточного партнерства в качестве канала коммуникации с институтами ЕС и для выхода на более широкую платформу инициативы Восточного партнерства ЕС. Более того, большинству участников БНП эти механизмы не всегда очевидны и понятны, а представителям некоторых секторов (например, правозащитникам) они кажутся излишними, так как у них уже есть собственные контакты в регионе Восточного партнерства и для прямой коммуникации с институтами ЕС.

БНП претендует на более широкую роль в консолидации и координации усилий гражданского общества по расширению своего влияния на принятие политических решений внутри страны, но его деятельность в этом отношении едва ли можно назвать успешной. В лучшем случае БНП удастся играть роль коммуникационной платформы для различных НГО. Вопросы улучшения механизмов разработки повестки дня БНП, сотрудничества и интеграции организаций-членов являются как перспективой развития платформы, так и ее главной задачей.

БНП активно участвует в процессе разработки политик, комментируя тенденции и предоставляя обзор политической ситуации для участников ЕС. Это вызвано тремя основными факторами:

- Белорусское правительство не признает БНП как стейкхолдера: даже во время мероприятий ВП БНП часто является не единственным, а только одним из представителей организаций гражданского общества, поскольку правительство настаивает на включении других организованных государством негосударственных организаций в качестве участников, представляющих белорусскую сторону. Неблагоприятные политические и другие условия для развития гражданского общества внутри страны не позволяют НГО в полной мере влиять на какие-либо важные решения в стране. Политическая трансформация и либерализация политического режима требуют более активной политической роли гражданского общества

⁹ https://cet.eurobelarus.info/files/userfiles/5/DOC/1/2018_Civil-Society-Belarus_RU.pdf

¹⁰ <http://npbelarus.info/>

и эффективных неправительственных организаций. В то же время само гражданское общество Беларуси явно не готово взять на себя такую миссию и ответственность.

- Политика ЕС в отношении Беларуси, которую можно охарактеризовать как попустительство нарушениям соглашений. С 1997 года, когда нарушения прав человека привели к сокращению сотрудничества и «политике критической инклюзии», существовал ряд предварительных условий для начала диалога. Однако это никак не повлияло на ситуацию в 2013 году, когда прогресс в области демократизации стал одним из направлений, а не предпосылкой сотрудничества. Вплоть до 2016 года Беларусь находилась под санкциями, и с тех пор в отношениях Беларусь-ЕС был достигнут некоторый прогресс. В частности, в 2019 году были подписаны Соглашение о реадмиссии и Соглашение о либерализации визового режима. В таких условиях Восточное партнерство ориентируется в основном на сотрудничество с государственными органами для адаптации их к европейским нормам, при этом игнорирует внутривнутриполитический контекст, в котором ситуация с правами человека и общими свободами не улучшается, а пространство для гражданского общества сокращается.
- Внутренние проблемы БНП. БНП ослабил ряд внутренних дискуссий, в основном сосредоточенных вокруг стратегии предпринимаемых действий: быть умеренными и дипломатичными в действиях и риторике или быть резкими и даже не пытаться наладить коммуникацию с правительством Беларуси. Неспособность к компромиссу привела к недоверию к БНП и кадровому кризису, что в итоге приводит к недостаточному соответствию деятельности БНП интересам и потребностям белорусских НГО и слабому уровню их участия.

Несмотря на внешние и внутренние вызовы, у БНП есть и успешные истории:

1. Создание координационной группы ЕС-Беларусь.¹¹

Формат был принят в апреле 2016 года как попытка структурировать отношения ЕС-Беларусь по всему спектру двустороннего сотрудничества, в котором гражданское общество стало одним из участников диалога. В ситуации, когда гражданское общество не полностью признано правительством, оно получило голос в международном диалоге и возможность быть услышанным.

Позитивный контекст для развития отношений между гражданским обществом и ЕС также создало принятие в 2018 году новой Дорожной карты отношений между ЕС и гражданским обществом в Беларуси. Однако общий контекст отношений с ЕС в последние годы характеризуется отсутствием позитивной динамики.

2. Беларусь вступила в Болонский процесс с Дорожной картой реформ.¹²

Впервые Беларусь попыталась включиться в Болонский процесс в 2007 году, но с учетом ее намерения не проводить каких-либо значительных реформ, о чем было открыто сообщено, эта попытка была отклонена. В 2011 году Минск подал вторую заявку с ложной информацией, касающейся высшего образования. В ответ на это специальная комиссия БНП по высшему образованию подготовила альтернативный доклад с указанием ошибок, поэтому Беларусь получила отказ во второй раз.

В 2015 году Беларусь предприняла третью попытку вступить в Болонский процесс (и также был подготовлен альтернативный доклад), и в этом году она

¹¹ <https://belsat.eu/en/news/normalization-of-relations-belarus-eu-coordination-group-to-meet-in-brussels/>

¹² <http://bolognaby.org/index.php/en/slider-home-ru-2/672-yerevan-ministerial-communicue-belarus-roadmap-for-higher-education-reform-and-fourth-bologna-policy-forum-statement-2>

увенчалась успехом, однако белорусский случай стал прецедентом: страна получила четкий список реформ, который ей пришлось подписать как обязательство, и в рамках Болонской наблюдательной группы была сформирована специальная консультативная группа.

3. Формат диалога по правам человека создавался на регулярной основе.¹³

Такой формат решения вопросов прав человека, как налаживание Диалога по правам человека в третьих странах (то есть за пределами ЕС), был разработан в 2001 году и предложен Беларуси в 2009 году, но первая встреча с представителями правительства и гражданского общества Беларуси состоялась только в 2015 году при поддержке со стороны ФГО и делегации ЕС. С тех пор Диалог по правам человека стал платформой, которая обобщает усилия всех правозащитных НГО, и определил права человека в качестве важного приоритета сотрудничества Беларуси и ЕС.

Повестка дня и активности национальных платформ и рабочих групп в 2020 году и после 2020 года

Стратегия ФГО ВП на 2018-2020 гг. сконцентрирована на создании благоприятных условий для НГО и их включении в процесс принятия решений: чтобы обеспечить полноценное участие организаций гражданского общества в процессе реализации ВП через институционализацию и укрепление механизмов диалога - между ЕС и гражданским обществом, между национальными правительствами и гражданским обществом ВП, а также между ЕС, национальными правительствами и гражданским обществом ВП; улучшить благоприятные условия для организаций гражданского общества в странах Восточного партнерства и повысить их потенциал в области мониторинга и осуществления реформ; усилить роль ФГО ВП в разработке и реализации политики ВП.

Контекст и конкретные условия в отношении двусторонних отношений с ЕС и гражданским обществом различны в каждой стране Восточного партнерства.

Республика Молдова

Стратегию национальной платформы в Молдове было необходимо создать, например, потому что Молдова стремится стать более активным и эффективным стейкхолдером в формировании ключевых реформ в рамках соглашений про ассоциацию и по углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли и по повестке дня о достижении 20 результатов в 2020 году. Этот документ отражает цели и приоритеты стратегии Форума гражданского общества Восточного партнерства.

В марте 2018 года парламент Республики Молдова принял Стратегию развития гражданского общества на 2018-2020 годы. Документ был разработан совместно с представителями гражданского общества и преследует три цели: дальнейшее совершенствование правовой базы для поддержки развития гражданского общества; повышение финансовой устойчивости организаций гражданского общества; продвижение гражданской активности и волонтерства.

Делегация ЕС в Молдове инициировала процесс разработки Дорожной карты ЕС по вовлечению гражданского общества Молдовы, которая определяет следующие цели:

1. Усилить участие организаций гражданского общества в процессе реформ в различных секторах, как предусмотрено повесткой дня Соглашением об ассоциации Молдовы с ЕС и подходом к эффективному использованию Молдовой помощи ЕС;

¹³ <https://www.euneighbours.eu/en/east/stay-informed/publications/support-eastern-partnership-stories-facts-and-figures-european>

2. Содействовать созданию благоприятных условий для организаций гражданского общества, ответственного государственного управления, укрепления демократических институтов - с участием ОГО в разработке и мониторинге реализации государственной политики, повышении прозрачности и подотчетности центральных и местных администраций;
3. Повысить роль гражданского общества как субъекта общественного развития и поставщика услуг для граждан.

Стратегическому планированию предшествовал процесс консультаций с участием всех рабочих групп платформы. Процесс консультаций был направлен на выявление как общих, так и конкретных проблем и потребностей, с которыми в своей деятельности сталкиваются рабочие группы.

Согласно результатам экспертизы, все рабочие группы сталкиваются с похожим комплексом внешних и внутренних вызовов. Внешние вызовы связаны с помехами и вопросами, которые мешают рабочим группам и платформе оказывать влияние на формирование политики в отношении повестки дня по соглашениям про ассоциацию и по углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли. Это подтверждается такими фактами: усилия по адвокации и политическому анализу фрагментированы; платформа в основном реагирует на решения молдавских властей и недостаточно ориентирована на поддержку лиц, принимающих решения в ЕС; платформа не имеет достаточного признания, легитимности и интересов среди широкого гражданского общества Молдовы.

Внутренние вызовы связаны с проблемами внутренней организации и порядка. Например:

1. У платформы недостаточно структур поддержки рабочих групп и фасилитаторов.
2. Многие члены платформы пассивны и не чувствуют причастности к делу.
3. Нет последовательного планирования и контроля динамики.
4. Платформа и рабочие группы не имеют доступа к средствам для реализации совместных проектов и инициатив.

Не хватает потенциала по ключевым вопросам соглашений про ассоциацию и по углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли. Помимо некоторых специализированных и финансируемых по фактическим потребностям членов платформы, большинство членов организаций гражданского общества не могут представить экспертное мнение по ряду конкретных вопросов, связанных с внедрением данных соглашений. Большинство членов, например, нуждаются в постоянной поддержке для улучшения понимания того, как конкретные директивы ЕС должны быть надлежащим образом перенесены в национальную нормативно-правовую базу.

Адвокация на национальном уровне носит реактивный характер. Большинство из опрошенных членов указали, что по большей мере деятельности платформы заключается в реагировании на протест или выражение несогласия с конкретными решениями молдавских властей. Обычно, в зависимости от проблемы, одна из ведущих организаций гражданского общества готовит заключение, а большинство членов платформы его одобряют и консультируются с ним в дальнейшем. Само по себе это не плохо, но мешает платформе более эффективно продвигать долгосрочные изменения в политике властей.

Усилия по адвокации фрагментированы. Некоторые члены не имеют четкого представления об общих целях адвокации рабочих групп, в которые входят. В большинстве случаев отдельные цели адвокации заменяются или рассматриваются в качестве целей адвокации РГ или платформы. Отсутствие общей программы адвокации снижает эффективность любой платформы организаций гражданского общества.

У национальной платформы слабые сторонники. Никто не ожидает, что платформа станет всецело представлять гражданское общество Молдовы. Тем не менее, платформа может добиться большего, чтобы стать более инклюзивной и отражать мнения других частей гражданского общества: таких, как активисты, сельские организации гражданского общества, официальные и неформальные профессиональные сети и т. д. После волны коммуникационных усилий платформы в период, предшествующий ассоциации, в последние годы коммуникационные и информационные кампании, ориентированные на конкретные группы граждан, полностью прекратились.

Нет последовательного планирования, которое приводит к отсутствию среднесрочного и долгосрочного финансирования. Поскольку большая часть этих усилий носит реактивный характер, отсутствует последовательное планирование и контроль динамики, платформа не может получить поддержку для институционального развития, совместных программ и инициатив.

Большинство членов не настолько активны, как могли бы быть. В целом картина такова, что большая часть организаций гражданского общества, которые претендуют на членство в платформе, делают это больше для нетворкинга и получения некоторых институциональных преимуществ, а не для того, чтобы способствовать достижению общей цели.

Все эти проблемы были выявлены и проанализированы членом национальной платформы. В результате была принята Теория изменений, основанная на идее поддержки перехода платформы от реакционного стиля поведения к более проактивному.

Платформа намеревается стать более эффективной в: процессе формирования и реализации политических решений на национальном уровне с учетом соглашений об ассоциации и углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли; привлечении лиц, принимающих решения в ЕС, в более прямой и четкой форме; формировании круга сторонников на национальном уровне с большим вниманием к вопросам инклюзивности и представительства разных стейкхолдеров, которых затрагивает реализация соглашений об ассоциации и углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли

Республика Беларусь

Стратегия Белорусской национальной платформы ФГО ВП на 2020 год отражает цели Стратегии ФГО и учитывает проблемы, стоящие перед Восточным партнерством и, в частности, гражданским обществом Беларуси¹⁴. Под влиянием ряда внешних факторов, несмотря на существование важных форматов диалога между Беларусью и Европейским союзом с участием гражданского общества (прежде всего, Координационной группы ЕС-Беларусь и Диалога по правам человека ЕС-Беларусь), существует риск исключения белорусского гражданского общества из диалога между властями ЕС и Беларусью. В такой ситуации БНП необходимо значительно усилить свою роль субъекта, способного влиять на процессы демократизации в стране, взаимодействие Беларуси и ЕС и программу реформ, которая должна приблизить Беларусь к европейским нормам, стандартам и принципам во всех сферах через инициативы по многостороннему сотрудничеству.

Основная идея стратегии развития БНП состоит в том, чтобы укрепить доверие к ней со стороны НГО и поддержать их вовлеченность с помощью совместных адвокационных кампаний. Интенсификация участия и солидарности

¹⁴ <https://npbelarus.info/bnp-goals-and-values/>

НГО приведет к повышению легитимности БНП, что необходимо для роли полноправного участника трехсторонних взаимодействий ЕС, белорусских государственных органов и представителей НГО.

Стратегические цели БНП на 2019-2021 годы включают в себя:

1. Повышение уровня и развития качества участия НГО в БНП для консолидации позиций и отстаивания интересов гражданского общества, развития солидарности с помощью совместной реализации определенных публичных кампаний и работы тематических групп с учетом Стратегия ВП ФГО.

2. Усиление влияния БНП на правительство и развитие белорусско-европейских отношений через проведение прямых или не прямых переговоров, публичных кампаний, общественных слушаний, с использованием любых возможностей для участия общественности в принятии решений, включая независимые экспертные обзоры и мониторинг.

3. Укрепление потенциала организаций-членов для осуществления деятельности, направленной на демократическое преобразование Беларуси и ее интеграцию в ЕС, включая деятельность по улучшению условий для гражданского общества в Беларуси.

4. Развитие потенциала БНП для обеспечения его способности достигать предыдущие цели, а также его соответствие общей архитектуре Восточного партнерства и ФГО ВП.

Эти цели встретили внешние вызовы, описанные выше: недружелюбное отношение окружения к гражданскому обществу. Но самый большой вызов для БНП кроется внутри и состоит в противоречии между целями БНП как коллективной силы и целями участвующих в ней организаций.

Тематические приоритеты БНП логически связаны с тематическими приоритетами Форума гражданского общества Восточного партнерства (5 рабочих групп).

РГ1 (демократия, права человека, ответственное госуправление и стабильность): улучшение условий деятельности НГО; доступ к информации; быстрая реакция на возникновение определенных правовых ситуаций и инициатив со стороны государства; адвокационные кампании по вопросам, требующим внимания.

РГ2 (экономическая интеграция, сближение с политикой ЕС): развитие цифровых навыков в организациях гражданского общества Восточного партнерства; адвокационные кампании по продвижению производства и экспорта сельскохозяйственной продукции (повышение осведомленности с учетом правил и требований ЕС); поддержка развития МСП на национальном и международном уровнях; создание, развитие и продвижение бизнес-платформы и бизнес-среды, активизация проектного сотрудничества между участниками РГ2; развитие диалога государственного и частного секторов на основе европейских технологий и лучших практик.

РГ3 (окружающая среда, изменение климата и энергетическая безопасность): содействие климатической нейтральности в Беларуси; «умный город» и устойчивая мобильность; защита эко-активистов; укрепление потенциала механизмов участия общественности; продвижение протокола стратегической экологической оценки.

РГ4 (контакты между людьми): волонтерство (в контексте разработки Закона о волонтерстве); социальные исследования; связь поколений; продвижение и улучшение Мадридского международного плана действий по проблемам старения; продвижение ненасильственной коммуникации; работа с проблемами трудовой дискриминации; инклюзивный подход к странам Восточного партнерства в культурных программах и создание аналога программы «Креативная Европа»;

изменение культурных норм и методов; проведение культурного форума на регулярной основе; цифровые навыки и медиаграмотность; инклюзивность образования; работа сокращением возможностей для проблем гражданского общества.

РГ5 (социальная и трудовая политики и социальный диалог): социальный диалог; трудоустройство и миграция; выплаты по социальному обеспечению, защита потребителей; трудоустройство молодежи; реформа трудового права.

Как показано выше, как координирующий орган БНП полностью осведомлена о внутренних вызовах и внешних ограничениях, но в большинстве случаев стратегия БНП не отражается в деятельности ее рабочих групп. Более того, внутренние цели рабочих групп очень широки, и, очевидно, сотрудничество с учетом национального контекста и потенциала членов БНП затруднено.

Кроме того, ФГО рассматривается не в качестве платформы для регионального сотрудничества, а, скорее, как место для обсуждения адвокации национальных проблем через институты ЕС.

Выводы

Восточное партнерство сильно изменилось после 2009 года, а у ЕС много амбиций в отношении своих восточных соседей. Принятие подхода принципиального прагматизма, сформулированного в Глобальной стратегии ЕС на 2015 год, с момента аннексии Россией Крыма и военной интервенции в Украине изменилось.

Отсутствие политической воли к реформам со стороны стран ВП использовалось в качестве аргумента в пользу большего числа условий, выдвигаемых ЕС, и для повышенного внимания ЕС к стабильности.

Но такой подход подразумевает, что правительства стран Восточного партнерства являются единственными агентами перемен в регионе. Это несет свои риски: построение демократического общества должно быть процессом, в котором принимают участие многие силы, а формирование и осуществление демократических реформ передается исключительно под ответственность правительств стран Восточного партнерства, которые при этом часто ответственны за нарушения прав человека и выборочный подход к реформам, что чревато провалом.

В период после 2020 года Восточное партнерство должно основываться на обновленном и улучшенном сотрудничестве между ЕС и демократически настроенными силами в регионе Восточного партнерства, особенно гражданским обществом, которое может поддержать ЕС в формулировке, внедрении и оценке демократических реформ.

Это сотрудничество может быть продуктивным в поддержке реформ только при выполнении двух обязательных условий: у гражданского общества должно быть пространство для работы и оно должно решать проблемы, с которыми сталкивается сейчас, при этом правительства стран ЕС и стран Восточного партнерства должны считать гражданское общество действительным и равным им партнером.

Коротко говоря, ВП может стать регионом с общей повесткой дня, в которую сейчас естественным образом входят общие угрозам, с которыми он сталкивается: территориальные конфликты, вызванные или поддерживаемые Россией, социальные и экономические проблемы, слабая демократия, отсутствие энергетической безопасности, пропаганда и кризис национальной идентичности. Каждая из перечисленных выше проблем нуждается в конкретной стратегии, разработанной в первую очередь странами - инициированной гражданским

обществом при содействии и поддержке ЕС. Это невозможно при формальном подходе к региону и без тесного сотрудничества с гражданским обществом.

На данный момент национальные правительства стран Восточного партнерства не проявили большого интереса к построению многосторонних отношений, и в целом рассматривают Восточное партнерство как путь для налаживания отношений с ЕС или в лучшем случае для получения членства в ЕС в некоторой перспективе. До стабилизации внутренней ситуации каждое из них сталкивается с серьезными проблемами на пути.

Тем не менее, текущая дискуссия ведется вокруг мысли о разделении стран ВП в соответствии с их прогрессом в формате 3+3: Грузия, Молдова и Украина против Армении, Азербайджана и Беларуси; что разрушает идею создания региона с тесными связями и интенсивным сотрудничеством в этой части Европы. Гражданское общество здесь может быть силой, которая показывает пример того, как можно поднять сложный вопрос, наладить региональный диалог, сотрудничество и хорошо скоординированную адвокацию, но при этом действовать на недостаточном уровне.

Гражданское общество также продемонстрировало отсутствие интереса к региональному сотрудничеству при том, что как проблемы, которыми занимаются организации, в целом схожи, но различаются в некоторых нюансах. Кроме того, их возможности часто не позволяют работать на международном уровне. Тем не менее, именно гражданское общество может способствовать процессу перестройки Восточного партнерства на основе принципиальной и последовательной политики ЕС и инновационных подходов к формированию региона. Разработка стратегии адвокации и эффективных месседжей для обществ всех стран Восточного партнерства может стать основной деятельностью ФГО ВП.

Учитывая все вышеизложенное, мы предлагаем следующие **рекомендации**:
Национальным платформам из Республики Молдова и Беларуси:

1. Национальные платформы ФГО ВП должны стать важной силой в консолидации роли гражданского общества и его экспертизы.
2. Национальные платформы ФГО ВП должны заявлять и демонстрировать своими действиями, что они являются важными участниками процесса реформ, и своими действиями должны убеждать в том, что правительство и ЕС должны информировать представителей гражданского общества о переговорах. Они должны выступать за то, чтобы стать третьей и равной силой при разработке, реализации и оценке политик.
3. Национальные платформы ФГО ВП могут позиционировать себя как последовательные и надежные партнеры:
 - они разделяют одинаковые принципы работы и ценности, ориентированные на Восточное партнерство, разделяют философию Восточного партнерства,
 - наращивают потенциал с помощью образования (в контексте Соглашения про ассоциацию, Соглашения по углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли, ЕС и его бюрократии, а также решения конкретных задач).
4. В своей повестке дня национальные платформы ФГО ВП должны поставить цели регионального сотрудничества на первое место и считать своей целью.
5. Национальные платформы ФГО ВП должны интенсивнее проявлять себя в процессе получения членства в НП. Это важно с точки зрения позиционирования платформы в качестве ключевой силы.

6. Национальные платформы ФГО ВП должны работать над уточнением процедур для организаций-членов, организовывать и/или поддерживать больше адвокационных мероприятий для рабочих групп.
7. Национальные платформы должны отстаивать системный подход в отношениях ЕС и ВП (создание планов на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу с учетом конкретных проблем общества) и следить за их выполнением. При этом те должны быть основаны на принципах ВП и включать в себя сотрудничество с правительствами ВП, ЕС и другими общественными субъектами, которые должны участвовать в проведении реформ.
8. Национальные платформы должны информировать Европейский союз о несоблюдении верховенства закона, нарушении прав человека и принципов демократии в Республике Молдова и Республике Беларусь. ЕС должен сократить финансовую поддержку государственных учреждений и выделить эти средства гражданскому обществу. Соответственно, национальные платформы и ЕС станут более авторитетными силами и повысят свой имидж и значимость среди граждан стран Восточного партнерства.
9. Национальные платформы должны отстаивать возможность изменять геометрию сотрудничества между своими международными партнерами. Например, подход сформированной для определенной цели группы к сотрудничеству в конкретных областях мог бы стать частью адвокации и реализовываться в первую очередь кластерами гражданского общества.
10. Национальные платформы должны показывать истории успеха в области мобильности в рамках программы Erasmus+ и демонстрировать, как она способствовала созданию ориентированных на ЕС групп молодежи в регионе Восточного партнерства.
11. Национальные платформы ФГО ВП должны находиться в тесной связи с масс-медиа. Они должны получить больше доверия, внимания со стороны граждан и быть более убедительными и актуальными.
12. Национальная платформа Республики Молдова должна оценивать деятельность своих членов и быть уверенной, что они аполитичны. Каждая Национальная платформа должна провести проверку своих представителей, поскольку многие из них хотят участвовать для получения личной выгоды, а не достижения общих целей.
13. Национальная платформа Республики Беларусь должна устанавливать рабочим группам цели в тесной связи с приоритетами рабочих групп из ФГО ВП.

Форуму гражданского общества ВП:

1. Необходимо укрепить национальную платформу с точки зрения развития ее институциональных возможностей и позиционирования в Республике Молдова и Республике Беларусь.

Правительству Молдовы:

1. Правительству Молдовы следует разработать трехсторонний инструмент для коммуникаций между ЕС, правительством и национальной платформой для содействия прямому и эффективному диалогу. Параллельное обсуждение вопросов должно быть исключено.

Правительству Беларуси:

1. Правительство Беларуси должно улучшить меры законодательного характера, ограничивающие свободу действий правозащитников и организаций гражданского общества.

2. Правительство Беларуси должно активно и открыто участвовать в форматах, предложенных ЕС и Восточным партнерством, соблюдать соглашения и полностью прекратить ограничение участия организаций гражданского общества в таких форматах с помощью цензуры и продвижения управляемых государством неправительственных организаций.

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ МОЛОДЕЖИ БЕЛАРУСИ, МОЛДОВЫ И УКРАИНЫ

Ксения Волнистая, аспирант Республиканского института высшей школы (Беларусь),
Игорь Бандык, студент Государственного университета Молдовы (Молдова)

Резюме

Восточная Европа является тем регионом, где накладываются геополитические интересы двух конкурирующих центров силы – Европейского сообщества, с одной стороны, и Российской Федерацией, с другой. Как Европейский Союз, так и Россия представили свои политические и экономические проекты интеграции для стран общего соседства, среди которых – Беларусь, Молдова и Украина. В представленном материале авторы рассматривают основные внешнеполитические тенденции в этих трех странах с акцентом на интеграционные приоритеты молодежи. Учитывая возрастающую роль молодежи в принятии решений на различных уровнях государственного устройства и усиление ее роли в общественных и политических процессах, понимание предпочтений молодежи позволит предположить дальнейшие шаги развития интеграции в Беларуси, Молдове и Украине.

Введение

Восточная Европа является тем регионом, где накладываются геополитические интересы двух конкурирующих центров силы – Европейского сообщества и Российской Федерацией (РФ). Беларусь, Молдова и Украина находятся в своего рода эпицентре противостояния между этими центрами силы. Оба актора разработали политические и экономические инициативы для привлечения в орбиту их непосредственного влияния стран общего соседства.

Инициирование Европейской политики соседства (2004 г.) предусматривало создание платформы более глубокого сотрудничества с восточными соседями Европейского Союза (ЕС) с целью расширения своего рода зоны стабильности и безопасности. Предложенная в 2008 году программа «Восточное партнерство» (официальное учреждение состоялось в 2009 году) подтвердила интерес Европейского Союза к региону, в частности, и к Беларуси, Молдове и Украине (на ряду с Азербайджаном, Арменией и Грузией). Соответственно государства получили возможность сближения и более тесного сотрудничества с ЕС, где важную роль играли европейские ценности и нормы.

Вместе с тем такая политика Евросоюза столкнулась с активным противодействием другого крупного регионального игрока – России. Появление Таможенного Союза (2010 г.), Единого экономического пространства (2012 г.), а позже Евразийского экономического союза (2014 г.) предоставило государствам региона своеобразную альтернативную модель экономической интеграции, делающую ставку на сохранение тех кооперационных связей, которые работали в регионе в прошлом XX веке. Кроме того, принимая во внимание общую историю, этнический и религиозный факторы, Российская Федерация начала активно

продвигать идею «русского мира», особое внимание при этом уделяя работе с наиболее активной частью населения – молодежью¹⁵.

Нацеливаясь на молодежь, как целевую аудиторию, ЕС и РФ инициировали для стран-соседей большое количество программ в сфере образования и культуры. Также Россия достаточно активно продвигает возможности трудовой миграции за счет масштабов рынков труда и более высокой заработной платы. Учитывая возрастающую роль молодежи в принятии решений на различных уровнях государственного устройства, понимание ее интеграционных приоритетов позволит предположить дальнейшие шаги развития интеграции для трех стран Восточной Европы.

В данной работе представлен анализ интеграционных приоритетов молодежи Беларуси, Молдовы и Украины – той части общества, которая в перспективе должна укреплять и развивать свои государства. Именно поэтому становится важным показать, какие интеграционные приоритеты существуют у молодежи из стран Восточной Европы и насколько их видение геополитики может влиять на внешнеполитический курс государств. Ведь в последнее время именно молодежь начинает получать все больший общественный и политический вес в странах региона, уверенно занимая свое место в общественной картине.

Интеграционные приоритеты молодежи Республики Беларусь

В начале 1990-ых годов вместе с независимостью Республика Беларусь получила неустойчивую экономику, а также многочисленные социальные проблемы. Их решение во многом зависело не только от внутренних ресурсов, но и от активности государства в сфере внешней политики. В этих условиях выработка концепции внешней политики Беларуси базировалась на ряде факторов. С одной стороны, было достаточно сложно не учитывать те тесные контакты, которые сложились за многие годы, в частности, с Россией. С другой стороны, важно было учесть географическое положение Беларуси, как государства в центре Европы.

В Конституции Беларуси 1994 года одним из ключевых стал тезис о нейтральном государстве. Однако в силу того, что с развитием многополярности нейтральный статус государства является весьма относительным, в концепции внешней политики Беларуси в качестве основополагающего принципа была провозглашена многовекторность. При этом приоритетным направлением стало выстраивание союзнических отношений с Россией, что было подтверждено подписанием 8 декабря 1999 года Договора о создании Союзного государства Беларуси и России.

Спустя 20 лет можно отметить некоторые успехи данного интеграционного объединения, например, единые возможности для обучения и трудоустройства. Однако большую часть договоренностей выполнить не удалось: союзные органы сформированы не в полной мере, отсутствует ранее предполагаемая Конституция Союзного государства, постоянно действующий парламент. Кроме того, принцип отсутствия границ был нарушен Российской Федерацией введением погранпостов в 2017 году. Дополнительный негатив вносит и ситуации 2019 года в энергетической сфере, например, загрязнение с российской стороны нефтепровода «Дружба», а также изменение цены на нефть для Беларуси ввиду налогового маневра. Подобные

¹⁵ Важно отметить, что определение «молодежь» в рассматриваемых странах отличается от установленных ООН: если Организация Объединенных Наций определяет «молодежь» как лиц в возрасте от 15 до 24 лет, то в Беларуси – это возрастная категория от 14 до 31 года, в Молдове – от 16 до 30 лет, в Украине же в категорию молодежи входят лица в возрасте от 18 до 35 лет. Таким образом, молодежь составляет достаточно высокий процент экономически активного населения, включая в т.ч. студентов.

события создают в медиаполе двух стран негативное восприятие общего интеграционного проекта.

Однако Союзное государство – не единственная форма интеграционного взаимодействия Беларуси с Россией. Наравне с Россией, Беларусь принимала активное участие в создании Таможенного союза, который затем перерос в Евразийский экономический союз. Остается актуальным и взаимодействие в рамках военно-политического блока Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), а также Содружество Независимых Государств (СНГ).

В тоже время, Беларусь входит в число стран, на которые распространяется инициатива ЕС «Восточное партнерство». Однако отношения Минска и Брюсселя характеризуются постоянными колебаниями. Во многом это связано с личностью президента Беларуси Александра Лукашенко – официальный Брюссель считает режим А. Лукашенко авторитарным и неоднократно вводил санкции против белорусских чиновников. Другим камнем преткновения в диалоге с ЕС является проблема отмены смертной казни, которая остается высшей мерой наказания в стране, что в том числе повлияло на отсутствие членства Беларуси в Совете Европы.

Если в 2008 году наблюдалось небольшое потепление в отношениях Беларуси с ЕС, что было связано с мировым экономическим кризисом, то вскоре после выборов 2010 года, когда несогласная с результатами выборов оппозиция вывела сторонников на «Плошчу», прогресс был потерян. И только с 2014 года, когда Беларусь начала позиционировать себя как переговорную площадку по урегулированию конфликта на востоке Украины, отношения с ЕС приобретают более спокойный характер без резких накалов. Таким образом появилась возможность выстраивать конструктивный диалог. Начался новый этап оттепели, одним из наибольших успехов которого можно считать подписание соглашения об упрощении получения шенгенских виз для граждан Беларуси в 2020 году.

Говоря об интеграционных приоритетах Беларуси, важно отметить, что старшее поколение и молодежь не всегда имеют схожее мнение. Текущий тренд на аполитичность – нежелание принимать участие в избирательных процессах, падение явки населения на выборы – не прошел мимо белорусской молодежи, что вызывает ряд дискуссий в экспертной среде относительно ее влияния на интеграционные процессы. Однако настолько ли это весомый фактор? Согласно исследованию Института социологии Академии наук Беларуси по приоритетным интеграционным установкам в 2019 году (рис. 1) можно отметить, что почти половина молодого населения (47,6%) высказались за союз с Россией. Данная позиция не сильно отличается от мнения старшего поколения, среди которого 60% и выше в зависимости от возраста приоритетным считают развитие отношений с РФ в рамках Союзного государства¹⁶. Кроме того, 22% молодежи выбрали дальнейшее развитие в рамках СНГ, 21% – в рамках ЕАЭС, 17,2% поддержали развитие экономических отношений с Китаем, 16,5% своим выбором сделали вариант вступления Беларуси в Европейский союз.

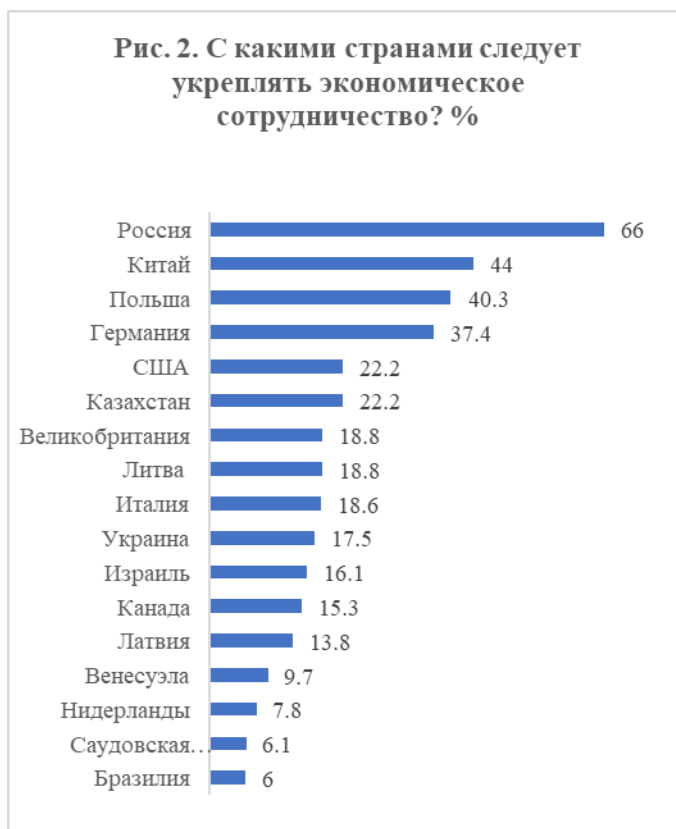
¹⁶ Восприятие белорусской молодежью союза с Россией меняется – социологи. Портал «Евразия.Эксперт». 27.11.2018. https://eurasia.expert/vospriyatie-soyuznogo-gosudarstva-molodezhyu-belarusi-menyaetsya-belorusskiy-sotsiolog/?sphrase_id=18933



Источник: Институт социологии НАН Беларуси, https://eurasia.expert/vospriyatie-soyuznogo-gosudarstva-molodezhyu-belarusi-menyaetsya-belorusskiy-sotsiolog/?sphrase_id=18933

В целом, белорусская молодежь отличается неким прагматизмом, направленным на взаимовыгодное сотрудничество в разных сферах. Будь то Китай, ЕС, Россия или другие страны, если есть интерес и потенциал для взаимовыгодного сотрудничества, то, похоже, молодёжь готова его укреплять в рамках любых интеграционных проектов.

Говоря о том, какие страны наиболее приоритетны для белорусской молодёжи в вопросах экономического сотрудничества, 66% ответивших на этот вопрос назвали Россию, 44% – Китай, 40% – Польшу, 37,4% – Германию, 22,2% – Казахстан. Далее респонденты отметили США (22%) Великобританию (18,8%), Литву (18,8%) и Италию (18,6%). В список также попали Украина (17,5%), Израиль (16,1%), Канада (15,3%), Латвия (13,8%) и другие (см. рис. 2).



Источник: Институт социологии НАН Беларуси, https://eurasia.expert/vospriyatie-soyuznogo-gosudarstva-molodezhyu-belarusi-menyatsya-belorusskiy-sotsiolog/?sphrase_id=18933

Лидер результатов опроса относительно выбора страны для укрепления экономического сотрудничества – Россия – неудивителен, ведь Россия является крупнейшим рынком экспорта белорусской продукции. Китай в последние годы также рассматривается, как перспективный экономический партнер. Беларусь активно поддерживает инициативу «Один пояс – один путь» (ОПОП), реализуется множество совместных двухсторонних проектов. Одним из наиболее известных является индустриальный парк «Великий Камень», расположенный недалеко от белорусской столицы. Польша интересна, в первую очередь, населению приграничных районов и молодежи, которая хочет уехать за границу с целью получения образования или трудоустройства. При наличии родственных связей белорусы могут получить Карту поляка, которая открывает возможности бесплатного обучения на польском языке и упрощает дальнейшее получение вида на жительство (по состоянию на начало 2020 года за 12 лет Карты поляка получили более 131 тысячи белорусов¹⁷).

Интересно выглядит ситуация с узнаванием интеграционных объединений в Беларуси. Согласно опросу студентов белорусских ВУЗов¹⁸, о существовании Союзного государства и ЕАЭС знали 64% и 65% соответственно, а о существовании Европейского союза, в котором Беларусь не состоит, – более 80%. Причиной этого служит совокупность факторов: нехватка информации о деятельности интеграционных объединений с одной стороны, а также эффективная работа

¹⁷Karta Polaka: Droga do Polski. Rzeczpospolita. 26.09.2019. https://www.rp.pl/Bialorus/309269893-Karta-Polaka-Droga-do-Polski.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.by%2Fnews

¹⁸ Как белорусские студенты воспринимают Беларусь и Россию. Портал «Евразия.Эксперт». 04.07.2018. https://eurasia.expert/kak-belorusskie-studenty-vospriimayut-belarus-i-rossiyu/?sphrase_id=15643

инструментов мягкой силы ЕС, направленных на молодежь (культурные мероприятия, программы мобильности, гранты), с другой.

Если посмотреть на идеи, которые консолидируют общество Беларуси, то можно заметить небольшое отличие позиции молодёжи от старшего поколения. Например, если рассмотреть пункт о сохранении государственной независимости Беларуси, то 71% представителей молодёжи до 29 лет ответили, что для них это является очень важным консолидирующим фактором. Среди представителей старшего поколения ситуация отличается – 78% респондентов в возрасте 50 лет и старше ответили, что для них это очень важно, а среди представителей поколения 30-50 лет только 67,4% поддержали этот тезис (табл. 1).

Таблица 1. Идеи, консолидирующие белорусский народ в зависимости от возраста, %

	До 29 лет	30-49 лет	50 и старше
Сохранение государственной независимости Беларуси	70,9	67,4	77,5
Интеграция с Россией	57,8	56,7	73,7
Укрепление славянского единства	56,4	58,9	68,3
Развитие отношений с Европой	55,6	53,6	60,4
Интеграция государств на постсоветском пространстве	41,0	43,0	61,4

Источник: Исследование Центра изучения перспектив интеграции и БГЭУ, http://perspectivecenter.org/publications/analytical/vospriyatie_gumanitarnoy_sostavlyayushchey_soyuznogo_gosudarstva_v_massovom_soznanii_zhiteley_belaru/

Однако, если сравнивать позиции по отношению к интеграции с Россией и развитию отношений с ЕС, как две консолидирующие идеи, то практически отсутствует разница: так, за интеграцию с Россией выступает 57,6% молодежи, а за развитие отношений с Европой – 56,5%. Разница в несколько процентов – несущественная и показывает, что среди молодежи оба интеграционных вектора пользуются практически одинаковой популярностью.

Это подтверждается и текущей ситуацией: в своей внешнеполитической деятельности Беларусь проводит работу по диверсификации усилий на всех направлениях, что положительно воспринимается населением. Согласно концепции «30-30-30», предложенной Правительством Беларуси, усилия направлены на равномерное продвижение (в первую очередь, экономическое) по трем группам стран: ЕАЭС, Европейскому Союзу и остальным государствам.

Интеграционные приоритеты молодежи Республики Молдова

С момента провозглашения независимости в 1991 году для Молдовы важным политическим шагом стало улучшение добрососедских отношений с Украиной и Румынией, а также решение возникшей в 1992 году проблемы Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) при сохранении дружественных отношений с Российской Федерацией. Поскольку в дальнейшем происходило усиление российского влияния на регион, то с целью его балансирования у Молдовы образовался новый вектор интересов – сближение с ЕС. В европейском направлении власти Молдовы были заинтересованы не только из-за более тесного экономического сотрудничества с ЕС, но и потому, что видели в нем один из способов ослабления влияния РФ в регионе.

Евроинтеграционный курс Молдовы, который начался с начала 2000-х, проходил как на фоне неразрешенной проблемы ПМР, так и при неоднократной

смене власти, довольно неоднозначной внутренней политике по отношению к национальным меньшинствам, а также экономической нестабильности, дискредитации в глазах граждан партий и платформ, продвигающие евроинтеграционные идеи. В 2012 году было образовано коалиционное правительство, главным достижением которого стало подписание в 2014 году Соглашения об Ассоциации Молдовы и ЕС, вступившее в силу в 2016 году. Соглашение, укрепляя политические и экономические связи Молдовы с ЕС, включает в себя инициативу создания Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли. Подписав Соглашение об Ассоциации, как и две другие страны-подписанты в рамках программы Восточного партнерства, Молдова приняла на себя обязательства продолжить реформирование государственного управления в различных направлениях согласно нормам и практикам Европейского Союза, среди которых – борьба с коррупцией, совершенствование системы государственного управления и управления финансовой деятельностью, реформирование системы социальной помощи и т.д.

Пришедший к власти в 2016 году Игорь Додон, продолжая процесс евроинтеграции, параллельно активизировал работу и на евразийском направлении. Как следствие, в апреле 2017 года в Бишкеке был сделан первый шаг по восстановлению высокого уровня экономических связей с евразийскими странами – президент Молдовы подписал документ, согласно которому Республика Молдова (РМ) получила статус страны-наблюдателя в ЕАЭС. Таким образом Правительством Молдовы предполагалось восстановить позиции на одном из крупнейших рынков для экспорта молдавских товаров.

Частые изменения во внутренней политике молдавской элиты и неоднократная смена власти (как произошло, например, в 2019 году) характеризовались маневрированием внешнеполитического курса, что имело различные последствия для граждан. В результате, такая маятниковость политической элиты между двумя полюсами внешней политики Молдовы – ЕС и ЕАЭС – разделила граждан страны на два лагеря. Фактор выбора того, какой союз будет приемлем, является одним из факторов влияния и управления гражданами Молдовы с целью дестабилизации их политической активности.

Согласно последним данным опроса, проведенного Ассоциацией социологов и демографов Республики Молдова в январе 2020 года, относительно интеграционных приоритетов населения страны¹⁹, 40,1% респондентов высказались за сближение с Евразийским экономическим союзом, а 38,7% – за сближение с Европейским союзом.

На вопрос, каким образом изменились отношения между РМ и ЕС за последний год (после парламентских выборов 24 февраля 2019 года), 50,7% респондентов ответили, что значительно улучшились, 17,3% считают, что отношения остались прежними, 17,1% полагают, что отношения, наоборот, немного улучшились. Еще 7,9% респондентов ответили, что отношения РМ с ЕС немного ухудшились.

Характеризируя динамику отношений между РМ и РФ в течении последнего года, опрашиваемые респонденты, в целом, тоже дали достаточно позитивную оценку, хотя и ниже, чем оценку динамики двухстороннего диалога РМ с ЕС. По мнению 39,4% респондентов отношения между РМ и РФ немного улучшились. 28,5% считают, что отношения значительно улучшились, 19,8% полагают, что остались прежними. 6,1% и 1,8% ответили, что отношения соответственно немного или значительно ухудшились. Подобные цифры не всегда отражают полную картину предпочтений населения страны в связи с проблемой трудовой миграции граждан

¹⁹ ЕврАэЭС или нет? Вот что ответили граждане. Трибуна Молдовы. 16.01.2020. <https://tribuna.md/ru/2020/01/16/uniunea-europeana-sau-uniunea-euroasiatica-iata-ce-spun-cetatenii/>

Молдовы, в частности, молодых граждан, которые на данный момент проживают за границей.

Одним из главных приоритетов молдавской молодежи было и остаётся получение румынского паспорта, который дает возможность оптимального варианта переезда в страны ЕС. Одной из главных мотиваций, побуждающих молодежь получать гражданство Румынии, является стремление получить более качественное образование в странах ЕС, в т. ч. и посредством активного участия в различных программах мобильности, получения грантов и пр., а также более выгодного трудоустройства в дальнейшем. Таким образом происходит своеобразная «скупка умов».

Однако это касается не только ЕС. Подобные процессы происходят и в отношении Российской Федерации, которая инициировала активизацию образовательных программ, позволяющих гражданам Молдовы получить высшее образование в России²⁰.

Согласно исследованию Center for Insights in Survey Research (ISR) 2018 года (табл. 2), 70% населения Молдовы считают Европейский союз самым крупным экономическим партнером Молдовы. Практически такое же количество респондентов – 68% – крупнейшим экономическим партнером Молдовы назвали Российскую Федерацию. На третьем месте оказалась Румыния ввиду тесных исторических и экономических связей, которые существуют между двумя странами.

Таблица 2. Какую из этих стран Вы считаете самым большим экономическим партнером, политическим партнером и угрозой Молдовы? %

	Экономический партнер	Политический партнер	Угроза
ЕС	70,0	55,0	9,0
Россия	68,0	56,0	30,0
Румыния	44,0	38,0	10,0
США	29,0	24,0	18,0
Украина	27,0	21,0	9,0
Ни одну из перечисленных	1,0	6,0	24,0
Не знаю, ответ отсутствует	4,0	6,0	16,0

Источник: Center for Insights in Survey (ISR), https://www.iri.org/sites/default/files/2018-3-29_moldova_poll_presentation.pdf

В вопросе выбора основного политического партнера на первом месте оказалась Россия, обогнав при этом Европейский союз всего лишь на 1%: 56% и 55% респондентов выбрали их соответственно, что демонстрирует всю суть «соревнования» двух геополитических центров силы за умы и сердца граждан Молдовы. Примечательно, что одновременно с этим, 30% респондентов считают Россию потенциальной угрозой для страны. 9% угрозу Молдове видят в Европейском союзе. Четверть респондентов ответила, что не видит никаких угроз для Молдовы в принципе.

Разница во взглядах разных возрастных групп населения достаточно явно отражена в предпочтениях по поводу выбора экономического союза. Отвечая на

²⁰У молдаван есть шанс на бесплатное обучение в России. Sputnik Молдова. 05.12.2019. <https://ru.sputnik.md/society/20191205/28433032/u-moldavan-est-shans-na-besplatnoe-obuchenie-v-luchshikh-vuzakh-rossii-na-magistra.html>

вопрос «если Молдова могла бы присоединиться только к одному международному экономическому союзу, какой союз следовало бы выбрать?», 59% респондентов в возрасте от 18 до 29 лет отдали предпочтение ЕС и 32% – ЕАЭС (табл. 3).

Таблица 3. Если Молдова могла бы присоединиться только к одному международному экономическому союзу, какой союз следовало бы выбрать? %

	18-29 лет	30-49 лет	50+ лет
Европейский союз	59,0	47,0	34,0
Таможенный Союз/ЕАЭС	32,0	38,0	48,0
Другое	4,0	6,0	9,0
Не знаю, ответ отсутствует	5,0	9,0	9,0

Источник: Center for Insights in Survey (ISR), https://www.iri.org/sites/default/files/2018-3-29_moldova_poll_presentation.pdf

Можно отметить, что с увеличением возраста респондентов наблюдается увеличение сторонников евразийской интеграции, которая всегда ассоциируется у населения с Россией. Среди респондентов в возрасте 30-49 лет сторонники интеграции в ЕАЭС составляют уже 38%, а среди респондентов 50 лет и старше – 48%²¹. Таким образом можно сказать, что молодежь Молдовы имеет более проевропейские взгляды, однако при этом старается использовать возможности, которые предоставляют оба геополитических актора.

Соглашение об ассоциации и безвизовый режим с ЕС позволили открыть новые экономические возможности и перспективы для Молдовы. Однако граждане Молдовы все еще часто ищут возможность улучшения своего благосостояния посредством получения румынских паспортов, которые делают своих обладателей полноправными «европейскими гражданами», и как следствие – возможность для молодых людей из Молдовы получить более качественное образование и приобрести большую вариативность своего дальнейшего развития.

Таким образом, среди основных идей и интересов, часто определяющих интеграционные предпочтения молодежи Молдовы, стоит выделить следующие: возможность получения высшего образования в странах Европы или России, возможность иммиграции в страны ЕС или в Россию, а также возможность заработка в странах ЕС или в России.

Интеграционные приоритеты молодежи Украины

С момента провозглашения независимости Украина стала позиционировать себя как европейское государство и выступать за активное сотрудничество со странами Запада, при этом имея заявленный президентом Леонидом Кучмой курс на многовекторность внешней политики. Согласно первоначальным договоренностям, Украина должна была стать третьей страной-членом Союзного государства²², однако ограничила свое взаимодействие на евразийском пространстве деятельностью в рамках Содружества Независимых Государств.

Нынешние взаимоотношения Украины с Европейским Союзом развиваются в позитивном ключе, чему во многом способствует подписанное Соглашение об

²¹Public Opinion Survey: Residents of Moldova. February – March 2018. https://www.iri.org/sites/default/files/2018-3-29_moldova_poll_presentation.pdf

²² Пути строительства Союзного государства России и Беларуси в представлении общественности двух стран. <https://cyberleninka.ru/article/n/puti-stroitelstva-soyuznogo-gosudarstva-rossii-i-belarusi-v-predstavlenii-obschestvennosti-dvuh-stran/viewer>

ассоциации в 2014 году. Ключевой же проблемой приближения к возможному членству в ЕС является уровень готовности экономики к требованиям и нормам Европейского Союза, ее конкурентоспособность на мировом рынке, для достижения которой следует шире выходить на рынки других регионов мира, развивать взаимовыгодное сотрудничество с государствами, наиболее заинтересованными в украинских товарах и технологиях.

Если до событий 2014-2015 годов европейский вектор Украины часто имел декларативный характер, включая неоднократные попытки властей пересмотреть интеграционный вектор, то после Революции достоинства 2013-2014 годов процессы интеграции в европейское пространство значительно ускорились. 27 июня 2014 года было подписано Соглашение о ассоциации, а с 11 июня 2017 года в силу вступил безвизовый режим с ЕС. Как и в случае Молдовы, для Украины ассоциация и безвизовый режим открыли новые экономические возможности и ускорение процессов европеизации в целом. Этот шаг вызвал положительную реакцию населения, и до сих пор воспринимается положительно.

Так, согласно результатам социологического исследования, проведенного КМИС²³, потенциальное вступление Украины в ЕС и НАТО поддерживает гораздо больший процент населения, чем идею вступления в Евразийский экономический союз. По данным опроса 2019 года, за вступление в Евросоюз были готовы проголосовать 51% граждан, за вступление в НАТО – 40%, за вступление в Таможенный союз (ЕАЭС) – 23%. Если бы референдум по соответствующим вопросам проводился в феврале 2019 года (предполагая, что в случае референдума в нем приняли бы участие все те, кто определился с выбором и намерен голосовать), за вступление в ЕС было бы отдано 70% голосов (против – 30%), за вступление в НАТО – 56% голосов (против – 44%), за вступление в Таможенный союз – 36% голосов (против – 64%).

Отвечая на вопрос о приоритетном направлении внешней политики Украины, 45% опрошенных высказались за присоединение к Европейскому Союзу и только 14% – за присоединение к Таможенному союзу (ЕАЭС). При этом 25% опрошенных посчитали, что Украина должна развиваться независимо, не входя ни в одно из предложенных интеграционных объединений.

Важно отметить, что геополитические ориентации граждан Украины существенно отличаются в зависимости от региона. Например, в западных и центральных областях страны большинство поддерживают и вступление в ЕС, и в НАТО. На юге же, как и на востоке страны, большинство поддерживают внеблоковый статус (табл. 4).

Таблица 4. Геополитические ориентации Украины по регионам, %

	Запад	Восток	Север/Центр	Юг
Вступление в НАТО	65,8	23,9	52,5	14,6
Военный союз с Россией и другими странами СНГ	2,4	11,3	4,3	13,3
Внеблоковый статус Украины	17,1	42,1	26	63,7
Другое	0	0,3	0,5	0
Сложно ответить	14,7	22,4	16,7	8,4

Источник: КМИС, 22.08.2019, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=888&page=3&t=3>

Важно отметить схожесть мнений украинской молодежи и старшего поколения по вопросам обеспечения безопасности, что отражается в ответах на вопрос об

²³ Громадська думка України на 28-му році незалежності держави. Київський міжнародний інститут соціології. <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=888&page=3&t=3>

оптимальном для Украины варианте гарантирования безопасности. Среди вариантов, гарантирующих безопасность стране, наиболее приемлемым для Украины, по мнению молодежи, является вступление в НАТО, которое поддерживает 53,7%. 21,9% молодежи выступили за внеблоковый статус государства. Среди старшего поколения также превалирует вариант вступления в Североатлантический Альянс – 41,4% среди респондентов 30-44 лет и 43,2% среди респондентов 45-59 лет. Однако процент тех, кто поддерживает внеблоковый статус Украины, в возрастных группах 30-44 и 45-59 лет – практически идентичен и составляет 38,3% и 37,9% соответственно. Исключение составляют лишь ответы наиболее старших респондентов в возрасте от 60 и выше, среди которых вступление в НАТО поддерживают 30,6%, а большая часть – 39,8% – высказывается за внеблоковый статус Украины (табл. 5).

Таблица 5. Какой вариант гарантирования безопасности был бы на Ваш взгляд наилучшим для Украины?, %

	18-29 лет	30-44 лет	45-59 лет	60 лет и старше
Вступление в НАТО	53,7	41,4	43,2	30,6
Военный союз с Россией и другими странами СНГ	4,5	6,5	7,6	10,0
Внеблоковый статус Украины	21,9	38,3	37,9	39,8
Другое	0,4	0,2	0,0	0,4
Сложно ответить	19,5	13,6	11,3	19,2

Источник: КМИС, 22.08.2019, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=888&page=3&t=3>

Важно отметить, что вариант военных союзов с Российской Федерацией и странами СНГ не пользуется большой популярностью ни среди молодежи, ни среди представителей старшего поколения, что связано в первую очередь с текущим состоянием отношений с Россией в связи с конфликтом на востоке Украины и аннексией Крыма.

Выводы

Развитие внешнеполитических ориентиров трех государств происходит по разным сценариям. Однако их геополитическое положение в регионе по-прежнему играет ключевое значение. Основными политическими акторами, отношения с которыми имеют наибольшее влияние на политику государств, являются Европейский союз и Российская Федерация, представляющая интеграционные процессы в рамках ЕАЭС.

Интеграционные приоритеты молодежи Республики Беларусь демонстрируют, что молодежь страны одинаково настроена на развитие отношений как с Западом, так и с Востоком ввиду отсутствия каких-либо серьезных противоречий между ними. В целом это соответствует политике многовекторности государства. Ситуация выглядит достаточно позитивно – молодёжь понимает все преимущества интеграционных проектов, в частности возможность получения бесплатного образования по образовательным программам. Если же посмотреть на факты, то становится очевидно, что многие молодые люди даже не знают, в каких именно интеграционных объединениях состоит Республика Беларусь. Это в первую очередь свидетельствует о проблеме информационной политики – в школьных и университетских образовательных программах практически отсутствует информация на эту тему, а в новостных сюжетах зачастую упор делается на двухсторонние контакты государства.

Выбор интеграционных приоритетов молодежи Молдовы чаще основывается на комплексе особенностей внутренней политики. В поддержке интеграционной опции своего государства молодые люди руководствуются тем, что им ментально ближе, что может выражаться в поиске более широких возможностей и путей их достижения. В стране складывается ситуация, когда электорат, который является основным ядром поддержки текущей власти в лице И. Додона и ПСРМ, из-за возраста постепенно теряет вес. На замену ему приходит молодое поколение, которое, в основном, имеет проевропейские взгляды, что только подогревает дискуссию о проблеме различия приоритетов среди поколений. Одним из немногих позитивных аспектов этой ситуации является то, что такой раскол в предпочтениях вряд ли приведет к каким-либо волнениям внутри государства, при условии отсутствия серьезного влияния извне.

Украина, выбрав путь евроинтеграции, согласно данным опросов, удовлетворила запросы большинства своих граждан, особенно молодого поколения. Факторами, которые могут мешать выбранному европейскому курсу, выступает текущий военный конфликт на востоке Украины, а также региональные различия внешнеполитических предпочтений населения. Тем не менее, большая часть молодых людей активно настроена на путь евроинтеграции и видит в нем наибольшие перспективы.

СТРАТЕГИИ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ КРИТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ БЕЛАРУСИ, МОЛДОВЫ И УКРАИНЫ

Валериу Цуркану, студент Института государственного и территориального управления, Экс-ан-Прованс, Франция (Молдова),
Александр Матвиенко, внештатный журналист "Українського тижня" (Украина),
Алисия Иванова, младший аналитик Совета по международным отношениям "Минский диалог" (Беларусь)

Введение

Двадцать первый век ознаменовался тем, что угроза прямого военного конфликта все больше переходит в компьютерную среду. Угрозу несут электронные средства, которые проникают в недостаточно защищенные информационные системы государственных предприятий, органов власти. Информационные средства атаки могут способствовать нанесению вреда объектам критической инфраструктуры, таким образом имея возможность распространять последствия атаки не только на сами информационные системы, но и на население страны. Технологическое развитие, несмотря на очевидные преимущества, может стать уязвимым аспектом для безопасности государства, а потому вопросы кибербезопасности объектов критической инфраструктуры должны быть должным образом изучены и разрешены.

Согласно рейтингу Global Cybersecurity Index 2018 Беларусь, Молдова и Украина входят в группу стран со средним уровнем кибербезопасности (см. Таблица 1).

Таблица 1. Беларусь, Украина и Молдова в рейтинге Cybersecurity Index 2018

	Беларусь	Украина	Молдова
Global Cybersecurity Index	69	54	53

[2018 Global Cybersecurity Index](#)

Средний уровень кибербезопасности подразумевает то, что законодательные акты, нормы и термины приняты, но уровень их реализации недостаточно высок для того, чтобы эти страны отнести к группе с высоким уровнем киберзащиты. Примечательно, что все три страны сталкиваются с общими вызовами, однако их пути решения весьма разнятся.

Украина из-за малого внимания к проблеме кибербезопасности со стороны властей в период с 2014 по 2017 года пережила несколько кибератак (атака на "Прикарпатьеоблэнерго" Укрзалізницю в 2016 и другие), которые доставляли весомые неудобства жителям государства. Поэтому за последние пять лет в стране провели целый ряд действий, чтобы ситуацию изменить в лучшую сторону. Молдова не имеет определений целого ряда терминов, не ведет и не публикует данных о кибератаках на объекты критической инфраструктуры. Сферу безопасности регулирует лишь несколько документов, которые были приняты еще в 2000 году, однако, несмотря на это, уровень кибербезопасности в стране достаточно высок. Беларусь, которая потенциально сталкивается с теми же угрозами, что и Украина и Молдова, идет по отдельному пути и развивает политику в области кибербезопасности в частности под эгидой значительной степени СНГ и ОДКБ.

Для понимания различий законодательных баз следует учитывать, различный подход к определению объекта критической инфраструктуры, а также различные ответственные государственные органы (см. Таблица 2).

Таблица 2. Сравнительная характеристика национальных систем обеспечения кибербезопасности объектов критической инфраструктуры Беларуси, Украины и Молдовы.

Украина	Беларусь	Молдова
Сфера действия законодательства		
Объекты критической инфраструктуры – предприятия, учреждения и организации (независимо от формы собственности) в области энергетики, химической промышленности, транспорта, информационно-коммуникационных технологий, электронных коммуникаций в банковском и финансовом секторах, в сферах водо-, газо- и электроснабжения, водоотведения, производства продуктов питания, сельского хозяйства, здравоохранения; коммунальные, аварийные и спасательные службы, стратегические предприятия, потенциально опасные производства.	Критически важные объекты – объекты социального, производственного, инженерно-транспортного, энергетического, информационно-коммуникационного и других секторов инфраструктуры, разрушение (повреждение) которых может способствовать дестабилизации общественного порядка и достижению иных целей терроризма и (или) повлечь за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности.	Объекты критической инфраструктуры – объект первостепенной важности в области государственного управления, информационных технологий, электронных и почтовых коммуникаций, инфраструктуры, энергетики, социально-экономической сферы, здравоохранения, культурно-образовательной сферы, промышленной, экологической, информационной системы страны в целом, инфраструктуры военно-оборонного комплекса, разрушение или уничтожение которых может оказать негативное воздействие на безопасность, сохранность, социальное и экономическое благосостояние государства, потерю основных услуг, опасность для жизни, здоровье человека и негативное воздействие на окружающую среду.
Ответственные государственные органы		
Государственная служба спецсвязи и защиты информации Украины, Национальная полиция, СБУ, Минобороны и Генштаб Вооруженных Сил, разведывательные органы, Национальный банк	Министерство обороны, Совет Безопасности, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь	Служба информации и безопасности, Министерство экономики и инфраструктуры, Министерство внутренних дел.
Центр реагирования на кибер инциденты		
CERT-UA	CERT-BY	CERT-MD

Таблица создана в рамках исследования на основе законодательств стран и имеющихся стратегических документов.

Задачами исследования является проведение анализа причин, методов, механизмов и результатов проводимой политики в области кибербезопасности Беларуси, Молдовы и Украины. Целью исследования является попытка поиска пути возможного сотрудничества между тремя странами; исследование стремится обратить внимание на проблемные аспекты обеспечения информационной (кибер)безопасности объектов критической инфраструктуры.

Беларусь

Несмотря на то, что за 29 лет существования независимой Республики Беларусь случаев кибератак на объекты критической инфраструктуры (далее – критически важные объекты, КВО) не возникало, Минск видит необходимость предпринимать меры направленные на противодействие релевантным угрозам.

Подход к достижению киберустойчивости базируется на создании индивидуальной модели безопасности каждого КВО с учетом общих требований. К таким требованиям относятся:

1. эффективное выявление и оценка рисков;
2. высокая готовность к предупреждению и локализации последствий кибератак;
3. внешняя оценка созданных систем безопасности.²⁴

Основным регулирующим документом является Постановление «О концепции информационной безопасности Республики Беларусь» от 2019 года,²⁵ которое является вторичным по отношению к Концепции национальной безопасности²⁶ и направлено на предоставление руководства к практической деятельности государственных органов и иных организаций.

Концепция информационной безопасности Беларуси исходит из геополитических интересов государства, основывается на соглашениях о сотрудничестве в рамках СНГ, ОДКБ и учитывает основные положения актов международных организаций, в том числе резолюций ГА ООН и рекомендаций ОБСЕ.

Концепция прямо не упоминает безопасность КВО, а скорее фокусируется на угрозе манипулирования массовым сознанием и неустойчивости информационной инфраструктуры. Тем не менее, Концепция предоставляет основу для принятия мер в области кибербезопасности и в частности вводит такие понятия, как *кибератака*, *кибербезопасность*, *киберинцидент*, *кибертерроризм*, *киберустойчивость*.

Безопасное функционирование объектов промышленности, транспорта, энергетики, электросвязи, здравоохранения напрямую зависит от киберзащищенности. Однако важнейшее стратегическое значение кибербезопасность имеет в военной сфере. Учитывая это, концепция подчеркивает, что «во многих национальных вооруженных силах создаются и развиваются кибервойска, проведение киберопераций предусматривается в доктринальных и стратегических документах», а также указывается, что «возможность реагирования на кибератаки как на вооруженную агрессию [...] может привести к произвольной трактовке обоснованности встречных военных действий».²⁷

Для обеспечения кибербезопасности страны Концепцией предусматривается создание единой системы мониторинга белорусского сегмента интернета (SOC — Security Operation Center), а также постоянный мониторинг, выявление и пресечение кибератак.

Концепция закрепляет рискоориентированный подход в обеспечении кибербезопасности (исходя из оценки рисков и прогнозируемого ущерба) и включает положение о создании в стране рынка услуг страхования киберрисков. Рискоориентированный подход позволяет выявить ряд угроз, противодействие

²⁴ <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P219s0001>

²⁵ <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P219s0001>

²⁶ <http://kgb.by/ru/ukaz575/>

²⁷ <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P219s0001>

которым экономически целесообразно – к примеру, ежедневное создание резервных копий значимой информации. Значительное внимание также уделяется вопросам подготовки высококвалифицированного персонала в сфере кибербезопасности.

Учитывая, что развитие информационно-коммуникационных технологий ведет к увеличению количества критически важных объектов, в этой области были приняты некоторые конкретизирующие законодательные меры. Например, Указом Президента № 486 от 2011 года «О некоторых мерах по обеспечению безопасности критически важных объектов информатизации» вводится понятие *критической инфраструктуры* как «являющейся жизненно важной для государства, отказ или разрушение которой может оказать существенное отрицательное воздействие на национальную безопасность».²⁸ Положением «Об обеспечении безопасности критически важных объектов» 2018 года устанавливается порядок создания системы безопасности КВОИ, мониторинга угроз безопасности и реагирования на такие угрозы.²⁹ В соответствии с Указом Президента № 449 «О совершенствовании государственного регулирования в области защиты информации» 2019 года в список КВОИ могут включены некоторые объекты топливно-энергетического комплекса, ЖКХ, здравоохранения и образования, а также промышленного и финансового секторов, сферы транспорта и коммуникаций. Такая мера была вызвана электронными сообщениями о ложном минировании, которые поступали на почту крупных организаций сферы транспорта и коммуникаций (вокзала, аэропорта, офиса авиакомпании «Белавиа»), здравоохранения и образования (школ, университетов), а также торговых центров Беларуси.³⁰

Законодательно Беларусь основывается на соглашениях о сотрудничестве в области обеспечения информационной безопасности, подписанных в рамках СНГ и ОДКБ, а также двусторонних соглашениях, в частности в рамках Союзного Государства с Российской Федерацией.

В сентябре 2019 Секретарь Совета безопасности Беларуси С. Зась и его российский коллега Н. Патрушев подписали «План реализации основных направлений российско-белорусского сотрудничества в области обеспечения международной информационной безопасности на 2019–2020 годы». План предусматривает «осуществление необходимых совместных мер в области информбезопасности», проведение консультаций, обмен информацией, анализ, оценку и координацию мер реагирования на возникающие угрозы в сфере кибербезопасности.³¹

В рамках ОДКБ термин «кибер» принципиально не используется – речь идет о более широком понятии «информационной угрозы», которое включает воздействие информационно-психологического характера. Однако, законодательство Беларуси не применяет такую модель и использует более широкое понятие «информационной безопасности», включая в него категорию «кибербезопасности». Угрозы в данных сферах разграничиваются аналогичным образом. При этом ОДКБ признает необходимость реагирования на компьютерные инциденты – в этих целях функционирует Центр кризисного реагирования ОДКБ. Центр призван координировать защиту КВОИ – системы управления объектами выработки

²⁸ <https://www.etalonline.by/document/?regnum=p31100486>

²⁹ <https://oac.gov.by/public/content/files/files/law/prikaz-oac/2018%20-%20151.pdf>

³⁰ <https://naviny.by/new/20191210/1575997526-lukashenko-rasshiril-spisok-kriticheski-vazhnyh-obektov>

³¹ https://interfax.by/news/policy/vneshnyaya_politika/1263860/

электроэнергии, передачи энергоносителей, водоснабжения, глобальные информационные системы.³²

Несмотря на заявления отдельных официальных лиц ОДКБ о необходимости более тесного сотрудничества вплоть до создания единого цифрового пространства,³³ о таком формате говорить пока рано. Тем не менее, в рамках Консультационного координационного центра ОДКБ уже происходит обмен сведениями о зафиксированных атаках, методах их выявления и пресечения.³⁴

Следует отметить, что меры предпринимаемые в рамках ОДКБ, сопровождаются сообщениями о кибератаках «на Россию и страны ОДКБ», якобы производимые с «территории США и стран Евросоюза».³⁵ Особенно подчеркивается роль Российского Национального центра по компьютерным инцидентам, который «совместно с зарубежными партнерами сумел предотвратить кибератаки на более чем 7 тыс. объектов в России и странах Организации Договора о коллективной безопасности».³⁶

Аналитик Сергей Суханкин отмечает, что политика России иллюстрирует решимость обеспечить контроль над всем информационным пространством ОДКБ.³⁷

Однако, система кибербезопасности ОДКБ находится в процессе разработки и формирования четкого плана обеспечения совместной кибербезопасности государств-участников.

Президент А. Лукашенко озвучивал идею создания цифрового пояса соседства, призванного ослабить напряженность в информационной сфере, имея в виду как кибербезопасность, так и противодействие информационным манипуляциям.³⁸

Так, можно сделать вывод, что меры по обеспечению кибербезопасности объектов критической инфраструктуры Беларуси принимаются последовательно. Об этом свидетельствует большое количество нормативных актов в данной области, а также развитие кибер-отрасли в целом.

В рамках международного сотрудничества меры в области кибербезопасности можно назвать скорее номинальными – они ограничиваются политическими заявлениями в рамках ОДКБ и на двустороннем уровне. Несмотря на то, что в рамках ОДКБ были созданы институциональные структуры, призванные решать проблемы киберугроз, еще рано судить об их успешности.

Стоит отметить, что в рамках Союзного Государства, несмотря на принятый план сотрудничества в области международной информационной безопасности, вопросы кибербезопасности как таковые на повестке дня не стоят – релевантных инициатив не исходило ни от Беларуси, ни от России. Как и в случае с ОДКБ, такие шаги остаются на уровне заявлений и программ действия.

³² <https://interaffairs.ru/news/show/20062>

³³ https://plusworld.ru/daily/cat-exhibitions_and_conferences/podvedeny-itogi-natsionalnogo-foruma-informatsionnoj-bezopasnosti-infoforum-2020/

³⁴ https://www.inform.kz/ru/predsedatel-stvo-rk-v-odkb-upor-na-bor-bu-s-terrorizmom-i-kiberbezopasnost_a3354024

³⁵ <https://tass.ru/obschestvo/6599550>

³⁶ <https://tass.ru/obschestvo/6599550>

³⁷ <https://jamestown.org/program/moscow-pushes-own-approaches-to-cyber-security-on-rest-of-csto/>

³⁸ <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-vystupil-s-initsiativnoj-formirovanija-pojasa-tsifrovogo-dobrososedstva-360560-2019/>

Украина

Проблема кибербезопасности в Украине появилась на повестке дня не так давно и была актуализирована агрессией Российской Федерации. В частности, в 2015-2017 годах произошел ряд атак на украинские предприятия критической инфраструктуры. Например, атака на энергетические компании в 2015 году привела к тому, что предприятия «Прикарпатьеоблэнерго», «Укрэнерго» и «Черниговоблэнерго» в разной степени пострадали от атаки посредством вируса «Black Energy». Вирус под видом сообщения на электронную почту, попадал на компьютеры сотрудников вышеуказанных предприятий, после чего злоумышленники получали доступ к управлению сетями. Больше всех пострадала компания «Прикарпатьеоблэнерго»: злоумышленники отключили подачу электроэнергии на 30 подстанциях, находящихся в ведении предприятия, в результате чего без электроэнергии осталось примерно 230 тысяч людей. Подачу электроэнергии восстановили в среднем за 3 часа. Повторная атака была осуществлена в 2016 году по отношению «Укрэнерго» (атака на подстанцию «Пивденна»). подача электроэнергии была прервана на 1 час 16 минут.

Более масштабными атаки были в последующих годах, когда посредством вируса PetyA и M.E.Doc была заблокирована работа министерств, аэропортов, а также целого ряда негосударственных компаний. В качестве реагирования на данные инциденты Украина разработала общие требования к киберзащите объектов критической инфраструктуры, которые Кабинет Министров Украины утвердил в июне 2019 года.³⁹ Годом ранее был принят закон №2163 «Про основные принципы обеспечения кибербезопасности Украины».⁴⁰ Данный закон рассматривает разные сферы, которые могут быть подвергнуты кибератакам, однако не регулирует вопросы, связанные с неприкосновенностью личных данных в социальных сетях и частных информационных ресурсов Украины.

В Украине функционирует правительственная команда реагирования на компьютерные чрезвычайные события «CERT – UA», в полномочия которой входит ведение реестра кибер инцидентов, помощь в устранении последствий кибератак, обучение основам киберзащиты на образовательных семинарах, выявление самих атак на ранних стадиях, оценка защиты государственных органов в киберпространстве, публикация статей о новых способах мошенничества и как от них уберечься, рекомендации того, как усилить кибербезопасность предприятия (хотя, поскольку рекомендации не имеют обязательного характера, ими достаточно часто пренебрегают).

Важным аспектом системы кибербезопасности Украины является государственно-частное взаимодействие. Так, система своевременного выявления, предупреждения и нейтрализации киберугроз создана на базе СБУ. Более того, предусмотрено повышение цифровой грамотности граждан и культуры безопасности поведения в киберпространстве. Для граждан, представителей промышленности и бизнеса созданы консультационные пункты на базе вышеупомянутого «CERT – UA». Кроме того, создана система подготовки кадров и повышения компетентности специалистов различных сфер деятельности по вопросам кибербезопасности на базе центра СБУ «Ситуационный центр обеспечения кибербезопасности Службы безопасности Украины». В его основные компетенции входит не только кадры и компетенция, но и борьба с киберугрозами, расследование кибератак, устранение их

³⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2019-%D0%BF>

⁴⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>

последствий, негласная проверка объектов критической инфраструктуры на готовность к атаке, борьба с кибертерроризмом и киберпреступностью.⁴¹

В рамках политики обеспечения кибербезопасности органам государственного управления законом предусмотрено ряд новых релевантных функций. В частности, Национальный банк определил порядок, требования и меры обеспечения киберзащиты и информационной безопасности в банковской системе и для субъектов перевода средств. Для этого был создан центр киберзащиты. Также в банковской системе создан реестр объектов критической информационной инфраструктуры. Кроме того, предусматривается оценка состояния киберзащиты и аудит информационной безопасности банков.

Говоря о критической инфраструктуре стоит отметить, что требования к кибербезопасности в Украине близки к аналогичным требованиям в ЕС и США, а также тех, что существуют в рамках НАТО и NIST. К таким требованиям можно отнести следующее:

1. Владелец и/или руководитель объекта критической инфраструктуры обязан организовывать проведение независимого аудита информационной безопасности на объекте критической инфраструктуры в соответствии с требованиями законодательства в сфере защиты информации и кибербезопасности.
2. Государственные органы будут получать доступ к Интернету через систему защищенного доступа Государственного центра киберзащиты, через операторов, провайдеров телекоммуникаций, имеющих защищенные узлы доступа к глобальным сетям передачи данных с созданными комплексными системами защиты информации с подтвержденным соответствием или же через собственные системы защищенного доступа к Интернету с созданными комплексными системами защиты информации с подтвержденной соответствием. (Данное требование не распространяется на информационно-телекоммуникационные системы зарубежных дипломатических учреждений Украины).
3. Государственные органы для сохранения резервных копий своих информационных ресурсов и их оперативного восстановления используют основной и резервный защищенный дата-центр сохранения государственных электронных информационных ресурсов Государственного центра киберзащиты.⁴²

С 2015 года в Украине стартовала переаттестация и реформа отдела борьбы с киберпреступностью: постановлением Кабинета Министров Украины от 13 октября 2015 года был создан территориальный орган Национальной полиции.⁴³ Сфера деятельности органа в основном сфокусирована на противодействии преступности в киберсфере, а также расследовании фактов обмана, фишинга, пиратства, кардинга и прочих схем мошенничества. Однако, при атаке PetyA сотрудники органа также подключались к устранению последствий.

Также в стране существовало объединение волонтеров «Украинский киберальянс»: до недавнего времени они выявляли «пробелы» в защите государственных учреждений. В состав структуры входили так называемые «хактивисты», чья деятельность была направлена на взлом российских сайтов, электронных почт, личных аккаунтов в социальных сетях для получения

⁴¹ <https://ssu.gov.ua/ua/pages/330>

⁴² https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/187212_viznachenovimogi-do-kberzakhistu-obktv-kritichno-nfrastrukturi

⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2015-%D0%BF>

информации. Одной из наиболее известной операцией является взлом почты В. Суркова, на которой были обнаружены доказательства участия Российской Федерации в войне на Донбассе. Однако, недавно «Украинский киберальянс» столкнулся с определенными трудностями: были проведены обыски по делу якобы незаконного выявления «пробелов», слабой защищенности аэропорта «Одесса» и «вмешательства» в работу его серверов. На момент следствия альянс остановил свою деятельность.

На сегодняшний день украинские специалисты по кибербезопасности активно сотрудничают со своими коллегами из стран НАТО и ЕС. В частности через трастовые фонды НАТО спонсировался проект по созданию центра реагирования на инциденты в киберпространстве, выделены транши на материальную и техническую базу кибер центров, ведутся экспертные консультации в сфере кибербезопасности. Украина получает помощь от США на развитие центров реагирования на киберугрозы. До 2024 года Соединенные Штаты планируют выделить через Программу USAID \$38 млн для развития возможностей Украины в сфере кибербезопасности путем поддержки правовой и регуляторной реформ, подготовки кадров и привлечения частного сектора.⁴⁴ На уровне секретаря СНБО и руководителя Бюро национальной безопасности Польши ведутся консультации и переговоры о взаимодействии между войсками обороны киберпространства и украинской киберполицией. Учитывая, что Европейский Союз находится в процессе создания Кибернетических сил, можно ожидать нового витка сотрудничества между Украиной и ЕС в данной сфере.

Таким образом, своеобразным триггером развития кибербезопасности в Украине стали атаки российских хакеров на объекты критической инфраструктуры, а также вирусные атаки, которые подвергли опасности в том числе и частный сектор. Благодаря этому проведена немалая работа по изменению законодательства, принятию стратегических документов, а также созданию органов и центров, которые призваны быстро реагировать на угрозы в кибер сфере. В данном вопросе Украине активно помогают союзники ЕС и НАТО, выделяя средства стране на обеспечение функционирования таких центров.

Молдова

Эволюция области кибербезопасности в Молдове может быть разделена на два периода: 2010–2016 и 2016–2024 годы. Первый период означал создание *Компьютерной группы реагирования на чрезвычайные ситуации* (далее – «CERT») в 2010 году, предусмотренной соглашением международного оборонного сотрудничества.⁴⁵ Второй период связан с началом действия *Национальной программы кибербезопасности*, принятой в 2015 году⁴⁶ и предусмотренной национальной стратегией развития информационного общества.⁴⁷ Продолжительность этого периода определяется недавно принятым стратегическим

⁴⁴ <https://www.ukrinform.ru/rubric-technology/2889061-ssa-vydelat-ukraine-38-millionov-na-usilenie-kiberbezopasnosti.html>

⁴⁵ Постановление Правительства №774 от 6 июля 2006 «Индивидуальный план действий НАТО», в рамках Партнёрство во имя мира.

⁴⁶ Постановление Правительства №811 от 29 октября 2015 «Национальная программа кибербезопасности на 2016-2020 годы».

⁴⁷ Постановление Правительства №857 от 31 октября 2013 «Национальная стратегия развития информационного общества „Цифровая Молдова 2020“».

документом, *Стратегия информационной безопасности 2019-2024* в 2018 году, которая обозначила будущие развития в области кибербезопасности.⁴⁸

Национальная концепция кибербезопасности.

До 2015 года, были приняты многочисленные законодательные документы, которые, с одной стороны, были ориентированы на решение конкретных задач этой области, таких как криминализация информационных преступлений и защита некоторых критических инфраструктур.⁴⁹ С другой стороны, документы были ориентированы на более концептуальные аспекты сферы, такие как стратегические цели в области военной и кибернетической безопасности.⁵⁰ Однако, национальная программа кибербезопасности утверждает, что до 2016 года «нет исследований или отчетов, которые бы подробно отражали ситуацию киберпреступности, киберугроз, кибератак, а также число жертв и экономический ущерб». Содержание концепции кибербезопасности Молдовы может быть понята как «комплексный набор проактивных и реактивных мер, с помощью которых киберпространство обеспечивает конфиденциальность, целостность, доступность, подлинность и неприкосновенность информации в электронном формате, информационные системы и ресурсы, государственные и частные услуги».⁵¹

Потенциальные риски, изначально информационного, а затем кибернетического характера,⁵² были известны молдавским экспертам и дипломатам начиная с 2000 года, однако действия государственных органов не были оперативными и конкретными. В связи с принятием Хартии о глобальном информационном обществе (Окинава, 2000 год), первый национальный стратегический документ в области создания информационного общества – *Электронная Молдова*⁵³ – был принят через пять лет, а в области кибербезопасности – Национальная программа кибербезопасности – была принята через пятнадцать лет.⁵⁴ Тем не менее, важным шагом стала ратификация Будапештской Конвенции и успешное внедрение ее положений в национальное законодательство.

На национальном уровне, киберугрозы и кибератаки, в целом обнаруживаются в работе государственных сайтов, а в частности – в работе цифровых государственных служб. Такие угрозы особенно обнаруживаются во время важных политических событий, что мотивировано, как правило, финансовыми⁵⁵ и

⁴⁸ Стратегия информационной безопасности на 2019-2024 годы №257 от 22 ноября 2018 года.

⁴⁹ Примерами таких документов могут быть Закон №20-XVI от 3 февраля 2009 года «О предотвращении и борьбе с информационной преступностью» и Закон №93-XVI от 5 апреля 2007 года Службы гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций. Другие документы также могут быть включены, однако в настоящее время не существует полная правовая база области кибербезопасности.

⁵⁰ Постановление Правительства №153 от 15 июля 2011, для утверждения «Стратегии национальной безопасности Республики Молдова».

⁵¹ Национальная программа кибербезопасности на 2016-2020 годы.

⁵² Igor Munteanu ș.a., *Moldova pe calea democrației și stabilității*, Cartier, 2006, страница 27.

⁵³ Национальная стратегия создание информационного общества „Электронная Молдова“.

⁵⁴ Интерес к области кибербезопасности проявился только с 2010-х годов, даже если обязанность «развития глобального информационного общества, должны сопровождаться согласованными действиями по созданию безопасного и свободного от преступности киберпространства» была предусмотрена Хартии о глобальном информационном обществе (Окинава, 2000 год).

⁵⁵ Постановление Правительства №811 от 29 октября 2015 «О Национальной программе кибербезопасности на 2016-2020 годы».

политическими целями. Например, за период с 1 февраля по 28 февраля 2019 года (период выборов) было идентифицировано, зарегистрировано и заблокировано CERT приблизительно 19,276,000 киберугроз.⁵⁶ Кроме того, 72 нападения, которые были классифицированы как информационные преступления в соответствии с национальным законодательством, были совершены в период между 2013 и 2015 годами. Эти нападения причинили материальный ущерб на сумму 21,588 тысяч леев.⁵⁷ В настоящее время динамика киберпреступлений считается «стабильной». Более того, регистрируются сокращения в некоторых категориях преступлений, таких как распространение детской порнографии или компьютерное мошенничество.⁵⁸

На международном уровне, соседние страны Молдовы, Румыния и Украина, продолжают занимать позиции в топ первых 20 стран по негативным показателям кибербезопасности. В период с 2015 по 2018 годам, Румыния заняла 72 место, ранее занимая 13 место, а Украина заняла 54 место, ранее занимая 17 место, стран в глобальном рейтинге Global Security Index (GSI). В то время как Украина в основном является объектом кибератак, Румыния является ещё и источником кибератак, увеличивая риск потенциальных атак вредоносных программ или вирусом-вымогателей.⁵⁹

Уровень кибербезопасности Молдовы демонстрирует негативные изменения, что ставит Молдову на 53 место в мире (GSI). Таким образом, Молдова находится в топ 5 стран, в которых пользователи наиболее подвержены риску онлайн заражения (Kaspersky Security Bulletin, 2018). В настоящее время, ситуация не вызывает тревогу, однако она станет опасной на фоне увеличения несоответствия между развитием информационного общества и развитием области кибербезопасности. Информатизация общества и развитие кибербезопасности в настоящее время движутся в противоположных направлениях, создавая дисбаланс между *развитием* и *защитой* инфраструктур и информации.

Информация о кибератаках и киберугрозах в отношении объектов критической инфраструктуры отсутствует, а также ранее не собиралась и не публиковалась. Препятствовали этому сами государственные органы, которые не выявляли и не классифицировали потенциальные объекты атак, не изучали их состояние, их функционирование и их защиту, не разрабатывали меры защиты и улучшения «устаревших и неэффективных»⁶⁰ систем кибербезопасности.

Необходимо подчеркнуть, что, начиная с 1993 года, был принят ряд нормативных документов, касающихся безопасности жизненно важных объектов, такие как энергетические объекты.⁶¹ Однако эти документы, принятые, в частности, после ратификации международных соглашений, не сформировали четкого видения в отношении объектов, которые можно считать критически важной инфраструктурой. Определение объектов «критической инфраструктуры» впервые было

⁵⁶ Raport privind incidentele de securitate cibernetică înregistrate în perioada alegerilor parlamentare 2019, STISC, Chişinău, 2019.

⁵⁷ Реестр преступлений, уголовных дел, лиц, совершивших преступления, Генеральная прокуратура Молдовы.

⁵⁸ Raport privind activitatea Procuraturii pentru anul 2019, Procuratura generală a Republicii Moldova.

⁵⁹ Specops Software Report 2019.

⁶⁰ Raport despre executarea în semestrul II 2018 a Programului național de securitate cibernetică pentru anii 2016-2020, страница 31.

⁶¹ Почти полный список можно найти в статье «Неэффективное управление критически важной инфраструктурой - причина политической преступности», Valentin Chirița, 2015 года, страницы 234-237,

сформулировано в 2017 году в *Законе о предотвращении и борьбе с терроризмом*,⁶² как «элемент, система или компонент, необходимые для поддержания жизненно важных функций общества как здоровье, безопасность, социальное и экономическое благосостояние, разрушение которых окажет значительное влияние на национальном уровне». Это определение было расширено в 2018 году, с упоминанием других секторов, таких как «культура, образование или экология».⁶³

Положение о защите критической инфраструктуры от терроризма⁶⁴ разработанное в 2018 году является наиболее важным документом в области безопасности критической инфраструктуры, поскольку это единственный документ, который целиком посвящен защите этих объектов и который регулирует распределение государственных полномочий в отношении этих объектов. Разработка этого документа является результатом стремления внедрить международные стандарты, в особенности европейские, в национальное законодательство в соответствии с международными обязательствами Молдовы.⁶⁵ Однако первая стратегическая цель – идентификация объектов – не была достигнута ни в течение предусмотренного периода ранних стратегических документах (2010-2014),⁶⁶ ни в период потенциального усиления региональных угроз (2015-2016), ни после принятия Положения о антитеррористической защите критических инфраструктур (2018). В соответствии с этим документом, Служба информации и безопасности Молдовы (далее – «СИБ»), на основе предложений государственных органов по идентификации объектов критической инфраструктуры должна была разработать Национальную номенклатуру критической инфраструктуры. К сожалению, согласно заявлениям Секции информационных технологий и киберпреступности Генеральной прокуратуры меры по выявлению объектов критической инфраструктуры не были предприняты.⁶⁷

Две наиболее важные причины задержки в определении критически важной инфраструктуры в Молдове можно считать следующие:

1. *Политическая воля.* Эта причина является наиболее значимой, поскольку государственные органы, компетентные в управлении государственной политикой (МЭИ), принятии внутренних мер (СБИ) и разработкой защитных действий (CERT), не имеют автономию действия и политическую

⁶² Закон №190-XVI от 26 июля 2007 «О предотвращении и борьбе с терроризмом».

⁶³ Постановление Правительства №701 от 11 июля 2018 Положение о защите критической инфраструктуры от терроризма.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Чтобы обеспечить внедрение международных стандартов в области защиты критически важной инфраструктуры, Молдова хочет интегрировать положения международных соглашений и практик других государств, такие как Резолюция 2341 Совета Безопасности ООН от 13 февраля 2017 года, Директива Европейского парламента от 6 июля 2016 года 2016/1148, Директива Европейского совета от 8 декабря 2008 года 2008/114, «Зеленая книга» о европейской программе защиты критически важных инфраструктур Комиссий европейских сообществ от 17 ноября 2005 года, Чрезвычайный приказ №98 правительства Румынии от 3 ноября 2010 года или Королевский указ правительства Испании №704/2011 от 20 мая.

⁶⁶ Электронная Молдова (2005) и Цифровая Молдова 2020 (2013).

⁶⁷ Информация была передана представителем учреждения непосредственно автору данного документа в ходе собеседования, проведенного 9 марта 2020 года в Генеральной прокуратуре Молдовы.

независимость от интересов главных политических акторов.⁶⁸ Отсутствие политической воли и последующее бездействие привели к неспособности достичь и других стратегических целей.

2. *Неподходящее распределение институциональных полномочий.* Ответственность за принятие мер безопасности в отношении критической инфраструктуры лежит на низком институциональном уровне (Антитеррористический центр СБИ), что не соответствует важности защищаемых объектов. Ответственность за разработку политики в области кибербезопасности несет МЭИ, основная деятельность которого носит иной характер. CERT, согласно утверждениям своего директора,⁶⁹ «не обладает компетенцией собирать и систематизировать» информацию из других государственных учреждений относительно киберинцидентов. Такая институциональная конфигурация представляет серьезный риск для обеспечения высокого уровня национальной безопасности критической инфраструктуры.

Таким образом, несмотря на разработку политических документов, создание новых учреждений и установление международных отношений, безопасность критической инфраструктуры Молдовы неработоспособна. «Система управления кибербезопасностью»,⁷⁰ к которой стремится правительство, не позволяет создать скоординированные и эффективные действия в этой области, так как государственные учреждения не общаются между собой, не координируют свои действия, не принимают эффективных мер, не собирают и не анализируют результаты.

Именно поэтому защита критически важной инфраструктуры, сталкиваясь с политическим безразличием в течение восьми лет и с институциональным бездействием в течение последних двух лет,⁷¹ остается заблокирована отсутствием четкого видения государства и неэффективно функционирующими учреждениями, что приводит к фрагментарному и кратковременному развитию области кибербезопасности.

Вывод

Рассмотрев законодательную базу, а также существующие органы по борьбе с киберпреступностью в Беларуси, Молдове и Украине и релевантную политику трех государств, можно прийти к выводу, что страны хоть и находятся на близких позициях в *Cybersecurity Index*, однако придерживаются в значительной степени разных подходов к обеспечению кибербезопасности объектов критической инфраструктуры.

⁶⁸ Создание CERT на национальном уровне является красноречивым примером безразличия политических деятелей, поскольку ее создание должно было быть осуществлено в 2014 году, в соответствии с Национальной стратегией «Цифровая Молдова 2020», затем оно было отложено на 2016 год, в соответствии с Национальной программой кибербезопасности на 2016–2020 годы, и наконец оно было отложено на 2019–2021 годы, в соответствии со Стратегией информационной безопасности на 2019–2024 годы.

⁶⁹ Информация была передана представителем учреждения непосредственно автору данного документа посредством официального ответа 5 марта 2020 года.

⁷⁰ Национальная программа кибербезопасности на 2016–2020 годы.

⁷¹ Первое упоминание о необходимости определения объектов критической инфраструктуры содержится в документе «Индивидуальный план действий НАТО» (2010) в рамках Партнёрство во имя мира. Однако первый и единственный документ, посвященный защите этих инфраструктур, был создан в рамках другой программы, отличной от двух ранее упомянутых стратегических документов, только в 2018 году - Положение о защите критической инфраструктуры от терроризма. Реализация предусмотренных действий в этот документ не было сделано до сих пор (2020).

Очевидными причинами различий в методологии обеспечения кибербезопасности являются различные системы законодательной и исполнительной власти, а также различный практический опыт в сфере кибербезопасности. В то же время, различный практический опыт тесно связан с внешними угрозами. Потребность Беларуси в усилении кибербезопасности кажется значительно более низкой в связи с тем, что отсутствуют предпосылки для внешних угроз. В то же время, опыт Украины, в особенности ряд атак на украинские предприятия в 2015-2017 годах, тесно связан с более широким спектром внешних угроз (как не конвенционных, так и конвенционных) исходящих от России. Опыт Молдовы хоть и не связан с очевидными геополитическими событиями, однако показывает особую уязвимость информационных систем в период внутренних политических изменений (таких как выборы 2019 года).

Сотрудничество стран – как Беларуси, Украины и Молдовы с третьими странами и организациями, так и между собой – также тесно связано с внешней политикой государств. Связано это, в первую очередь, с разным геополитическим вектором государства. Если сравнить законодательство Украины и Беларуси, то сразу бросается в глаза наличие кардинально разных видений в подходе к киберзащите. Украина свои законы и постановления готовит основываясь на стандартах НАТО и ЕС при их финансовой поддержке. Молдова хоть и не связана конкретными проектами с ЕС в этой области, все же стремится внедрить европейские стандарты в национальное законодательство. В Беларуси же законодательство и политика основывается на договорах с СНГ и ОДКБ, что усложняет возможность сотрудничества в данной сфере с Украиной и Молдовой. При этом существуют предпосылки для того, чтобы наладить более тесное сотрудничество в сфере кибербезопасности между Украиной и Молдовой, чему способствует одинаковая геополитическая ориентация двух государств (несмотря на политическую нестабильность Молдовы). Вместе с тем, материальная, техническая и законодательная база Молдовы в сфере кибербезопасности полностью так и не сформирована. Прогресс имеет сугубо декларативный характер и отражается исключительно в стратегических концепциях и документах, а не на практике.

Наиболее богатым в борьбе с последствиями кибератак является опыт Украины, и, следовательно, целесообразно привлечь к изучению этого опыта как Беларусь, так и Молдову, чтобы в дальнейшем возможные атаки не имели столь масштабного характера. Кроме того, Молдове, учитывая трудности в реализации программ в области кибербезопасности объектов критической инфраструктуры, следует учесть опыт Украины, где есть не только государственные органы для борьбы с киберпреступлениями, но и волонтерские объединения.

С технической стороны сотрудничество в области кибербезопасности пошло бы на пользу всем трем странам, однако разная внешнеполитическая направленность вносит свои коррективы в перспективы такого сотрудничества.

МЕСТО И РОЛЬ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ УКРАИНЫ И БЕЛАРУСИ

Валентина Рудка, представительница инициативы Европейского Союза "Young European Ambassadors" (Украина),
Валерия Скворцова, экспертка Украинского независимого центра политических исследований (Украина),
Павел Грошевик, директор Центра "Институт немецких и европейских исследований" (Беларусь)

Резюме

Основной задачей публичной дипломатии является создание привлекательного образа государства путем взаимодействия с населением другого государства или определенными его слоями для достижения своих внешнеполитических целей. Публичная дипломатия включает в себя культурное взаимодействие государств (культурную дипломатию), брендинг страны, использование медиа платформ, экспертную, спортивную дипломатию и другие способы коммуникации с иностранной аудиторией, не связанные напрямую с классической дипломатической работой.

Вопрос становления и развития публичной дипломатии особенно актуальный для Украины и Беларуси – независимых государств, для которых важно показать себя надежными партнерами и активными участниками политических процессов в Восточной Европе.

В Украине особое значение публичная дипломатия получила в связи с агрессией Российской Федерации (РФ) (аннексия Крыма и последующая война на Донбасе) и информационной войной, проводимой РФ для оправдания своих действий и выставления их в более выгодном для себя свете. Начиная с 2014 года, Украина стала более активно использовать инструменты публичной дипломатии для продвижения образа целостного независимого европейского государства, а также для промоции реальной информации о состоянии дел в государстве и поиска поддержки у иностранных партнеров. И хотя система реализации публичной дипломатии Украины все еще далека от совершенства, многое уже было сделано и тенденции имеют позитивный характер.

Беларусь на сегодняшний день не рассматривает публичную дипломатию как эффективный инструмент внешней политики, поэтому там стратегически и институционально данное направление не оформлено. Однако одним из проявлений публичной дипломатии Беларуси, которое в последнее время получило более широкое распространение, является экспертная дипломатия. Беларусь пытается поддерживать образ нейтрального государства, которое готово предоставлять «добрые услуги» другим государствам в урегулировании спорных вопросов (как, например, площадка украино-российского диалога в Минске).

1. История развития публичной дипломатии в Беларуси и Украине

Поскольку позитивное восприятие государства мировым сообществом способствует продвижению национальных интересов и налаживанию межгосударственных контактов, развитие в направлении публичной дипломатии укрепилось в качестве одного из заданий внешней политики многих государств. Для Украины и Беларуси концепция развития публичной дипломатии является особо

актуальной, так как данное направление предоставляет возможность создать узнаваемость, позитивный ассоциативный ряд и образ.

1.1. Украина

Развитие публичной дипломатии в Украине прошло определенный путь становления. В 2006 году было утверждено «Положение о культурно-информационных центрах в составе зарубежных дипломатических учреждениях Украины» с целью поддержания международного сотрудничества, распространения информации о Украине, поддержания контактов с украинцами, проживающими за рубежом, содействия изучению украинского языка и культуры.

В 2015 году произошел своеобразный прорыв в вопросе стратегического видения и институционализации публичной дипломатии в Украине. С целью популяризации Украины и продвижения ее интересов в мире и системного взаимодействия с общественностью за рубежом в Министерстве иностранных дел (МИД) было создано самостоятельное структурное подразделение – Управление публичной дипломатии (позже переименовано на Директорат). К компетенции Директората, в состав которого входит отдел имиджевой политики, отдел культурной дипломатии и сектор онлайн проектов, относится развитие отношений с внешними субъектами (общественностью в целом, различными общественными объединениями, медиа, экспертными кругами), реализация культурных и брендинг-информационных проектов Украины за рубежом, координация мероприятий других органов исполнительной власти в этих сферах. В том же 2015 году МИДом к общественному обсуждению был предложен проект концепции создания Украинского института для репрезентации украинской культуры в мире и формирования её позитивного восприятия за рубежом.

Однако в 2016 году разработка и реализация публичной дипломатии несколько утратила динамику. Из большинства заявленных в 2015 году стратегических документов, направленных на усиление направления, был согласован только один – Стратегия устойчивого развития «Украина-2020». Ключевой проблемой оставалось ненадлежащее государственное финансирование публичной дипломатии. В 2016 году стартовал проект нового формата «МИД Open air», который подразумевает неформальные встречи и дискуссии о важных для государства событиях, открытые как для сотрудников МИДа, так и для всех желающих посетителей.

В 2017 году в Украине был создан Украинский институт – государственное учреждение, которое представляет украинскую культуру в мире и формирует положительный имидж Украины за рубежом. Изначально представительства Украинского института планировалось открыть в четырех европейских столицах – в Варшаве, Берлине, Париже, Риме. Однако из-за сложного процесса межинституционального согласования реализация данной задачи немного затормозилась. В том же году внимание к публичной дипломатии (прежде всего в контексте стратегических коммуникаций) было обращено Советом национальной безопасности и обороны Украины: в принятой в 2017 Доктрине информационной безопасности Украины публичная дипломатия нашла надлежащее место.

1.2. Беларусь

Белорусская дипломатия на сегодняшний день находится в стадии определенной трансформации и стремится задействовать современный набор инструментов для формирования позитивного восприятия страны за рубежом. Учитывая отсутствие институционально оформленной публичной дипломатии, в Беларуси основной акцент сделан на культурное направление. Особая роль в сфере

продвижения межкультурного сотрудничества принадлежит загранучреждениям Министерства иностранных дел и культурным центрам Беларуси в иностранных государствах. Их географическое расширение стало новым шагом в реализации государственной культурной политики и способствует более интенсивному продвижению национальных интересов, гармонизации межнациональных и межгосударственных отношений средствами культуры, укрепление потенциала белорусской культуры, увеличение уровня сотрудничества с белорусами зарубежья. В настоящее время за рубежом действуют пять белорусских центров — в Китае, Пакистане, Польше, России и Франции. Помимо официально открытых центров, яркие очаги белорусской культуры присутствуют в таких странах, как Латвия, Литва, Украина, Швейцария и др.

«Визитной карточкой» культурной дипломатии Республики Беларусь уже на протяжении нескольких десятилетий является международный фестиваль искусств «Славянский базар» в Витебске. Девиз фестиваля «Через искусство – к миру и взаимопониманию!» отображает стремление Беларуси стать своеобразной площадкой урегулирования международных непониманий и конфликтов. За 20 лет на фестивале побывали более 55 тысяч участников из 68 стран мира. Фестиваль стал своеобразным центром международного сотрудничества и активно способствует развитию диалога культур между различными народами и странами, а также продвижению позитивного имиджа страны в мире.

Кроме того, позитивный имидж Беларуси поддерживается с помощью инструментов спортивной дипломатии, используя инструментарий проведения международных спортивных мероприятий и достижений в спорте. Особое внимание к спорту проявляет Президент Александр Лукашенко, который ставит спорт в разряд приоритетов государственной политики Беларуси. Здесь вспоминается Китай и так называемая «пинг-понговая дипломатия», когда в 1971-1972 годах в тогда закрытую страну приехала делегация из США, и это стало поводом для резкого изменения отношений между двумя странами и прологом к китайскому экономическому чуду.

Наряду с культурной и спортивной дипломатией в Беларуси интересное место занимает молодежная дипломатия, которая реализуется в т.ч. и через международную деятельность белорусских молодежных организаций. Возрастающую международную активность таких организаций можно рассматривать как инструмент трансляции положительной информации, следовательно, обмена ценностями, традициями и т. д., что в свою очередь содействует формированию позитивного имиджа государства.

2. Текущее состояние публичной дипломатии в Украине и Беларуси

2.1. Достижения публичной дипломатии Украины

Среди достижений украинской публичной дипломатии следует отметить утверждение единого бренда (и брендбука) «Ukraine Now» и его успешную коммуникацию различными министерствами и ведомствами. Развитие «Ukraine Now» было усилено в т.ч. и за счет проведения презентаций официального украинского бренда в ряде государств.

Следует отметить активность Управления (теперь – Директората) публичной дипломатии Украины. В частности, 2017 год запомнился рядом реализованных за рубежом проектов, а именно: проведение выставок украинских художников в Вашингтоне и Нью-Йорке (в особенности выставки «50 изобретений, которые Украина подарила миру»), организация публичных лекций в университетах США на тему современного развития Украины, проведение фестиваля «Выходные на Востоке» в Париже. Среди примеров внутригосударственных проектов успешной

стала практика проведения Форумов культурной дипломатии, а также организованный круглый стол «Сеть народной дипломатии «Global Ukrainians» и органы государственной власти», который состоялся в Национальном институте стратегических исследований.

В 2018 году МИД Украины направило свою деятельность на реализацию коммуникационных кампаний, связанных с наиболее актуальными и острыми внешнеполитическими вопросами государства, среди которых: #CorrectUA, #KyivnotKiev – посвящены корректному написанию украинский географических названий; #FreeUkrainianPOWs – предназначена для поддержки украинских военнопленных и привлечения внимания на нарушение норм гуманитарного права; #CrimeaisBleeding, #CrimeaisUkraine – организована во имя поддержки деокупации Крыма. Согласно с данными анализа внешней политики Украины, проведенного аналитическим центром «Украинская призма», выше перечисленные кампании охватили аудиторию около 14 млн зарубежного населения.

Кроме того, украинские дипломатические учреждения реализовали выставки архивных документов, посвященных 100-летию УНР, а также украинской дипломатии. Должное внимание было отведено и другим историческим событиям и современным угрозам, например, Голодомор, гибридные угрозы, нарушение прав крымских татар и территориальности Крыма. По этим вопросам было организовано показы фильмов и круглые столы.

Знаковым событием для Украины на международном уровне стала конференция Ukraine Reform Conference. Основанная Правительством в 2017 году, конференция выступает платформой, объединяющей украинских и международных государственных чиновников, бизнесменов топ-уровня, представителей стран ЕС, НАТО, G7 и гражданского общества для подведения годовых итогов процесса реформирования в Украине и обсуждения дальнейших приоритетных шагов и перспектив. За прошлые годы конференция была успешно проведена в таких центрах политической и общественной жизни как Лондон (2017 год), Копенгаген (2018 год), Торонто (2019 год). В 2020 году конференция запланирована в Вильнюсе. Среди целей Ukraine Reform Conference – содействие потоку новых инвестиций (в культуру и культурную дипломатию в том числе), а также демонстрация Украины как национального бренда.

Важной государственной институцией, которая реализует украинскую публичную дипломатию, является Украинский институт. Среди главных успехов Украинского института – Одной из проблем работы Украинского института остается торможение процесса открытия его филиалов за границей, а также вопросы финансирования.

Особое место в Украине отведено ценности украинской литературы. Именно поэтому с 2016 года функционирует Украинский институт книги. Его основная цель – создание и поддержание международных культурных связей между людьми и институтами, культурное взаимодействие украинцев с миром. Украинский институт книги также занимается проблемами повышения узнаваемости Украины в мире, популяризирует украинский язык и культуру, поддерживает украинское издательское дело.

МИД Украины наладило сотрудничество с фондом UAART, среди приоритетов которого – международные кросс-культурные проекты, развитие креативных индустрий и широкий диалог арт-сообществ Европы и мира. Значительный вклад в развитие публичной дипломатии Украины делается при содействии неправительственных организаций (НПО) – Украинского кризисного медиа-центра, Razom for Ukraine, Promote Ukraine, Совет внешней политики «Украинская призма».

Активизировалась также твипломатия украинских внешних ведомств – использование твиттера, фейсбука и других социальных сетей в дипломатических

целях. Данное явление создало благоприятные условия донесения информации и охвата многочисленной аудитории в цифровом пространстве. Сегодня многие внешнеполитические ведомства Украины, в т.ч. и МИД, имеют свои страницы в социальных сетях, где транслируется информация про их деятельность и различные акции и мероприятия, призванные популяризировать Украину. Такие странички также дают возможность неформального общения с гражданами как своего, так и других государств.

Позитивные тенденции в развитии публичной дипломатии ожидаются в связи с заявлением нового Министра иностранных дел Украины Дмитрия Кулебы, который обозначил развитие публичной дипломатии и промоцию бренда Украины за рубежом одним из своих приоритетных направлений деятельности.

2.2. Достижения публичной дипломатии в Беларуси

Некая неопределенность во внешней политике Беларуси мешает ей сформировать четкую направленность своей публичной дипломатии. Активные интеграционные процессы в качестве союзного государства РФ и члена СНГ сопровождаются в том числе и методами публичной дипломатии. При этом Беларусь участвует и в европейских проектах, подключая свое гражданское общество и молодежные организации.

Применение экспертной дипломатии в качестве внешнеполитического ресурса – достаточно ограничено. Хотя в Беларуси на сегодняшний день есть достаточно много молодых экспертов в сфере экономики, политологии и социологии, которые тесно связаны с гражданским обществом и зарубежным экспертным сообществом, а также участвуют в многочисленных мероприятиях за границей. Одной из наиболее эффективных форм экспертной дипломатии в Беларуси стала площадка «Совет по международным отношениям «Минский диалог», которая начала свою работу в 2015 году в качестве неправительственного форума по тематике международных отношений и безопасности на европейском континенте. Миссия инициативы – предоставлять открытую и качественную дискуссионную и исследовательскую площадку без геополитических разделительных линий. Регулярные конференции «Минского диалога» собирали в столице Беларуси ведущих экспертов из Европейского союза, России, восточноевропейских стран и США, а также дипломатов и представителей международных организаций. В работе конференций принимали участие также и высокопоставленные официальные лица. Большинство дискуссий в рамках «Минского диалога» проходят в закрытом для прессы режиме, что способствует более открытому обмену мнениями. Для усиления практической ориентированности дискуссий в качестве наблюдателей на них приглашаются дипломаты. По итогам конференций готовятся рабочие документы с основными выводами и рекомендациями, которые широко распространяются среди зарубежных правительственных и неправительственных стейкхолдеров и используются для последующих исследований.

Еще одним успешным кейсом экспертной дипломатии можно считать проведение в 2019 году в Беларуси двустороннего украинско-белорусского экспертного форума «Форум регионов Украины и Республики Беларусь» с участием первых лиц двух стран, целью которого стало развитие экономического, инвестиционного и культурного сотрудничества на межрегиональном уровне.

Особое место отведено молодежной дипломатии, выраженной в деятельности молодежных, студенческих организаций, а также незначительных институтов, которые предоставляют новые площадки и возможности для международного сотрудничества молодежи как в гуманитарной, так и в других сферах общественной жизни. Подтверждением этому служит деятельность таких молодежных

общественных организаций как Общественное объединение Белорусский республиканский союз молодежи (ОО «БРСМ»), Республиканский союз общественных объединений Белорусский комитет молодежных организаций (РСОО «БКМО»), Республиканская молодежная общественная организация, Лига добровольного труда молодежи, Республиканское общественное объединение Белорусская ассоциация клубов ЮНЕСКО (БелАЮ) и др.

Говорить о полном отсутствии примеров применения инструментов и ресурсов публичной дипломатии в Беларуси было бы неверно. Анализируя опыт Украины и оценивая современное состояние институтов публичной дипломатии в Республике Беларусь, можно говорить о необходимости существенного наращивания ее потенциала в интересах внешней политики государства и продвижения его национальных интересов за рубежом. Очевидно, что для этой цели потребуются разработка и реализация целого комплекса мер, включающих не только практические, но и теоретические новации и стратегии.

2.3. Публичная дипломатия в отношениях Украины и Беларуси

Отношения между Украиной и Беларусью сегодня носят положительный добрососедский характер, однако сами государства достаточно отличаются друг от друга особенностями как внутренней, так и внешней политикой. При этом в построении отношений между государствами имеет место и публичная дипломатия.

В последние годы своеобразной площадкой взаимодействия между государствами стал Форум регионов Беларуси и Украины, способствующий укреплению и активизации сотрудничества между регионами двух стран и раскрывающий их экономический, научно-образовательный и культурный потенциал. Форум регионов существует с 2018 года и уже проходил 2 раза – 25-26 октября 2018 г. в Гомеле (Беларусь) и 3-4 октября 2019 г. в Житомире (Украина). Третий Форум регионов планируется провести в октябре 2020 г. в белорусском Гродно. В Форуме участвуют как представители власти, включая глав государств, так и бизнес структур. Эффективность такой платформы взаимодействия доказывает увеличение товарооборота между государствами. Например, по итогам II Форума регионов были подписаны контракты на сумму свыше полумиллиарда долларов. При этом Форум способствует раскрытию государств на областном уровне, таким образом показывая разнообразие и богатство регионов и сближая их.

Особая роль в публичной дипломатии носит межкультурный диалог. Государствами даже была разработана Программа сотрудничества в сфере культуры между Министерством культуры Республики Беларусь и Министерством культуры Украины на 2017-2021 годы. В обеих странах регулярно проходят совместные мероприятия (выставки, концерты, литературно-художественные вечера), где обязательно присутствуют элементы украинской и белорусской культур. Активно в них участвуют диаспоры. Украинский язык изучается в Белорусском государственном университете (специальность «Славянская (украинская) филология»). В Беларуси функционируют библиотеки с отделами украинской литературы в шести областях страны, общий книжный фонд которых составляет около 5000 экземпляров. У украинской диаспоры в Беларуси есть свой сайт и страница в Фейсбук, издается газета «Украинец в Беларуси». В свою очередь в Украине на базе Института филологии Киевского национального университета им. Т. Шевченко действует Центр белорусского языка и культуры им. В. Короткевича. Аспиранты центра преподают на факультативной основе белорусский язык в начальных классах Ирпеньской специализированной лингвистической школы имени Зарифи Алиевой.

Примером межкультурного сотрудничества является проведение Дней культуры Украины в Беларуси, которое стало одним из наиболее значимых мероприятий 2018 года в сфере культуры между государствами. Со стороны Беларуси также инициировались культурные мероприятия в Украине. Например, в 2017 г. проходили литературно-документальные выставки в Киеве, Одессе, Николаеве, Львове, Каневе в рамках празднования 135-летия белорусского поэта Я. Купалы. В январе-феврале 2018 г. прошли гастроли белорусского театрального проекта «ТриТформаТ» Минского театра-студии КиноАктёра в трех городах Украины. Белорусские исполнители и творческие коллективы регулярно участвуют в Международных фестивалях «O-FEST» и «Карпатский простор».

Белорусские и украинские студенты активно участвуют в программах обмена в университетах Украины и Беларуси, участвуют в совместных образовательных проектах под эгидой как государства, так и неправительственных организаций. Так, например, в проекте «Региональные голоса – гражданское образование взрослых для расширения прав и возможностей локальных общин в Украине и Беларуси» приняли участие 13 организаций из Украины и Беларуси.

3. Современные вызовы для становления публичной дипломатии Украины и Беларуси

3.1. Украина

Современное состояние развития публичной дипломатии Украины демонстрирует положительные тенденции. Однако, в то же время существует ряд вызовов и вопросов, которые всё еще остаются актуальными. Среди них:

- *отсутствие долговременной стратегии развития публичной дипломатии и определения внешнеполитических приоритетов.* Как показывает практика стран с эффективной публичной дипломатией (Германия, Нидерланды), наличие пошаговой стратегии приводит к более продуктивным результатам, нежели хаотичные действия. Четкое видение применения публичной дипломатии становится вспомогательным инструментом для осуществления сотрудничества с конкретными странами-представителями международного сообщества, а также реализации национальных интересов;

- *недостаточное развитие туристического потенциала государства с помощью активизации существующего бренда «Ukraine Now».* Украина объективно обладает многими ресурсными и инфраструктурными предпосылками для преобразования сферы международного туризма в фактор социально-экономического развития и формирования привлекательности страны;

- *недостаточное развитие специальных институций.* Наличие специальных институций, которые обеспечивают распространение информации о культурной жизни и исторических особенностях страны, являются неотъемлемой частью внешней политики ряда государств. Позитивные результаты деятельности данных институций мы видим на примере Института Адама Мицкевича в Польше, Британского совета в Великобритании, Гёте-института в Германии, Института Конфуция в Китае. Украинский Институт является хорошей попыткой создания и работы подобной институции, однако ему еще далеко до культурных европейских и азиатских структур, что в первую очередь зависит от финансирования и стратегического видения его роли.

3.2. Республика Беларусь

Проводимые государством действия по продвижению своей привлекательности не несут стратегического характера и формируют довольно

нейтральный образ Беларуси. Такая позиция усложняет поиск путей создания более уникального имиджа государства для дальнейшей его продвижения за рубежом. К актуальным вопросам развития белорусской публичной дипломатии мы относим:

- *отсутствие институционализации публичной дипломатии*. На законодательном уровне необходимо провести институционализацию данного направления и учредить специально уполномоченный орган, который займется выработкой общей концепции для развития публичной дипломатии и дальнейшей ее реализации;

- *отсутствие Стратегии публичной дипломатии, как и в Украине*;

- *слабое развитие гражданского общества и малое взаимодействие государства с НПО*. Устойчивость гражданского общества в Беларуси находится на достаточно низком уровне по сравнению с соседними государствами, что связано с особенностью правления и притеснениями гражданских прав и свобод в Беларуси. Наиболее активным остается молодежное крыло, которое тяготеет к Западу;

- *отсутствие научной экспертизы по вопросам развития публичной дипломатии*. Данная тема очень мало изучена в Беларуси и сводится преимущественно лишь к взаимодействию с Российской Федерацией, которая хоть и является стратегическим партнером Беларуси, но не ограничивает возможности рассмотрения других вариантов для сотрудничества;

- *недостаточное использование современных технологий и информационных каналов*. Данный факт замедляет промоцию позитивного имиджа Беларуси;

- *отсутствие своего бренда*. На данный момент Беларусь использует в качестве своего бренда эмблему Национального агентства по туризму, однако саму эмблему кроме официального сайта данного агентства нигде не размещают. Полная концепция бренда остается неразработанной.

4. Выводы и рекомендации

Рекомендации для Украины

1. Создать стратегию публичной дипломатии (на год и на 5 лет), в которой бы определялись основные направления, географические приоритеты, инструменты.
2. Выделить большие, в сравнении с нынешними, бюджетные средства на развитие публичной дипломатии.
3. Подключить неправительственные организации и гражданское общество к разработке и реализации внешней политики путем развития экспертной дипломатии.
4. Усилить роль культурных институций – культурных подразделений посольств.
5. Создать популяризирующую Украину онлайн-платформу на нескольких языках, где будет размещаться информация про Украину и разные сферы ее жизни (туризм, экономика, искусство, современные технологии, бизнес).

Рекомендации для Беларуси

1. Создать специальное структурное подразделение при МИДе Беларуси, занимающееся развитием публичной дипломатии.
2. Активизировать использование новых технологий и электронной дипломатии, увеличить присутствие внешнеполитического ведомства в социальных сетях.

3. Выделить уникальные маркеры в образе Беларуси, которые бы путем привлечения PR-специалистов и креативных агентств с согласованием специальной комиссией из представителей государственных органов помогли бы создать уникальный государственный бренд.
4. Усилить роль белорусского языка в государстве как показателя суверенности и уникальности белорусской нации.
5. Использовать опыт Украины в использовании своей диаспоры для продвижения позитивного образа Беларуси за границей и лоббирования своих интересов.
6. Усилить контакты с Украиной путем публичной дипломатии, а именно: увеличить количество общих мероприятий на уровне простых граждан; привлечь к более активному участию в культурных событиях; обеспечить промоцию современной, а не только традиционной культуры каждой из стран.

РОССИЯ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК В ВОСТОЧНОМ ПАРТНЕРСТВЕ: ДИНАМИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ НА ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКЕ ДНЯ

Владислав Скопюк, студент Белорусского государственного университета (Беларусь),
Николае Арнаут, эксперт Восточного партнерства (Молдова)

Аннотация

В постсоветских странах Восточной Европы, главным образом в Беларуси, Республике Молдова и Украине, 2018-2019 гг. стали годами политических изменений. В Украине на президентских выборах победу над бывшим президентом Петром Порошенко одержал новый харизматический лидер Владимир Зеленский, который ранее не имел никакого политического опыта. В случае с Республикой Молдова, все важные внешние игроки (США, ЕС и Россия) пришли к общему компромиссному решению, направленному против олигархической системы, представленной в лице Владимира Плахотнюка, поддерживающего противоречивый союз между проевропейским политическим блоком ACUM и пророссийской социалистической партией президента Игоря Додона. В то же время, после 10 лет холодных отношений и дипломатической враждебности между Беларусью и США, Беларусь изменила свое видение в области внешней политики, приняв более сбалансированный подход между провигаемыми Россией инициативами по интеграции и инициативами, которые поддерживают США. В данном анализе рассматривается, как нынешняя ревизионистская позиция России сочетается с проевропейскими внешнеполитическими приоритетами Республики Молдова, Украины и более сбалансированным внешнеполитическим видением Беларуси в контексте выборов в названных странах.

Ключевые слова: федерализация, Восточное партнерство, Россия, ЕС, Молдова, Беларусь, Украина.

Введение

Аннексия Крыма Россией в марте 2014 года привела к новому типу конфронтации в Европе, когда с одной стороны находятся рамки североатлантического сотрудничества, а с другой стороны - продвигаемый Россией Евразийский союз и его устремления к Беларуси, Молдове и Украине. В указанных странах, которые являются бывшими республиками Советского Союза, продолжается переходный процесс. Геополитическое положение между Россией и Западом часто препятствует их социальному и экономическому развитию.

Молдова

С момента обретения независимости в своих внешнеполитических ориентирах Республика Молдова долгое время балансировала между Румынией и Россией, учитывая сложившиеся политические, экономические, языковые и исторические ограничения. Такое нерешительное поведение по-прежнему играет важную роль в развитии страны. С самого начала отношения между Молдовой и Россией были достаточно напряженными, с учетом того, что агрессия России на территории

Приднестровья в марте 1992 года переросла в военный конфликт. Длительные нестабильные отношения между Молдовой и Приднестровьем вновь обострились на двусторонней повестке дня в 2003 году вместе с предложением, направленным на окончательное урегулирование отношений между Молдовой и Приднестровьем. Президент Республики Молдова Владимир Воронин отказался от подписания Меморандума Козака - представленного Россией в середине ноября 2003 года плана с детальным описанием предложения о создании единого асимметричного федерального молдавского государства. Неопределенность с нестабильностью и напряженностью в отношениях можно отметить и в 2006 году, когда Россия ввела эмбарго на вина из Республики Молдова, и в дальнейшем в 2013-2014 годах, когда все поставки фруктов и мяса из Республики Молдова в Россию оказались под запретом. Президентские выборы в Молдове в ноябре 2016 года привели к победе пророссийского кандидата Игоря Додона, и последующий период будет определяться позицией президента Игоря Додона. С самого начала Игорь Додон четко выразил желание создать более тесные отношения с Россией. Так он пообещал вновь открыть российский рынок для молдавской сельхозпродукции, создать условия для работы молдавских мигрантов и привести страну к федерализации в качестве примера для реинтеграции Приднестровья.

Молдова - от местных олигархов к повестке дня Путина

Новая правящая коалиция, сформированная проевропейским блоком ACUM и Социалистической партией, пришла к власти в июне 2019 года. Эта коалиция продемонстрировала высокий уровень сотрудничества и компромисса между проевропейскими и пророссийскими политическими силами Молдовы, которые объединились против Владимира Плахотнюка - влиятельного олигарха и политического деятеля - за его роль в крупном банковском хищении, вплоть до того, что правительство решило добиваться его экстрадиции из Соединенных Штатов. Как и ожидалось, союз между проевропейским политическим альянсом ACUM и пророссийской Социалистической партией продлился всего 5 месяцев, в течение которых находящиеся за спиной Игоря Додона институты и органы исполнительной власти во главе с Майей Санду занимали антагонистические позиции и выдвигали разные повестки дня. С одной стороны, занимающая на тот момент пост премьер-министра страны Майя Санду (представитель проевропейского блока) посетила Брюссель, Бухарест и Киев, чтобы укрепить доверие с соседями и партнерами Молдовы, а также восстановить финансовую поддержку со стороны Европейского союза и Международного валютного фонда. С другой стороны, президент Игорь Додон (представитель Социалистической партии) после инаугурации в 2016 году посетил Москву для укрепления доверия с Россией.

Как и ожидалось, в результате беспрецедентного альянса между проевропейским блоком ACUM и Социалистической партией европейская повестка дня Молдовы была переконфигурирована для активизации диалога с Россией и обеспечения баланса во внешней политике⁷². Среди причин этого также попустительские действия блока ACUM, который был больше вовлечен в разрушение олигархической системы путем реструктуризации государственных институтов и реформ, в то время как стоящие за президентом силы были сфокусированы только на продвижении российской повестки дня. С ноября 2019 года президент Додон непосредственно продвигал российскую повестку дня, включающую в себя запрос на членство в Евразийском банке развития (ЕАБР) и

⁷² Deutsche Welle, *Moldova parties form government, despite court rulings*: <https://www.dw.com/en/moldova-parties-form-government-despite-court-rulings/a-49116723>, (проверено 14.02.2020).

идею федерализации Молдовы. Все это было подкреплено последними заявлениями Игоря Додона, сделанными для Euronews, где он заявил, что «Европа может быть сильнее только в том случае, если она укрепит тесные связи с Россией» и выразит свою веру «в большую Европу, от Лиссабона до Владивостока»⁷³.

План Козака-2 по федерализации Молдовы или новый империалистический интерес Путина?

Приднестровская проблема, которая зашла в тупик в 2003 году с отказом президента Владимира Воронина от подписания Меморандума Козака о федерализации Республики Молдова, снова появилась на повестке дня России. В новой российской попытке федерализации Игорь Додон объявил себя сторонником российского решения приднестровского спора.

Как следствие, Москва начала консолидировать эту идею после того, как правительство Марии Санду было свергнуто и к власти пришло новое правительство во главе с Ионом Чику и полностью под контролем Додона.

По словам Влада Кульминского, директора Института стратегических инициатив, президент Игорь Додон наносит Республике Молдова серьезный ущерб в формате процесса по урегулированию приднестровского конфликта с основным планом его разрешения под названием «Федеральная Молдова»⁷⁴. Этот термин включает наднациональную структуру, которая не является ни Республикой Молдова, ни Гагаузией, ни Приднестровским регионом, но является третьим государством, чем-то новым, включающим в себя три субъекта федерализации и продвигающим только интересы России⁷⁵.

Переговоры по российскому газу и кредитованию как предвыборные обещания

В контексте улучшения отношений между Республикой Молдова и Россией за счет расширения экономического сотрудничества и инвестиций в конце 2019 года премьер-министр Чику вернулся из Москвы с обещанием, что Россия снизит цену на газ для Молдовы и выделит Молдове кредит в размере 300 миллионов долларов. Кроме того, российское правительство пообещало увеличить объем поступающей на российский рынок молдавской продукции, ввести ввозной сбор и упростить доступ на российский рынок. Несмотря на некоторое потепление в политическом диалоге, эмбарго 2013 года, введенное Россией в отношении Молдовы, все еще действует. Доля молдавского экспорта в Россию, которая ранее составляла около 50%, сократилась до всего 10%, в результате чего Россия стала четвертой страной в списке основных направлений экспорта из Молдовы⁷⁶. Экспорт в ЕС, напротив, увеличился после того, как Молдова подписала Соглашение об ассоциации с ЕС и Соглашение по углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (DCFTA, УВЗСТ). Сегодня 70% экспорта Молдовы идет на рынки ЕС, причем Румыния

⁷³ Orlando Crowcroft & Lauren Chadwick, *Europe can only be stronger with Russia,' claims Moldova's president* Euronews, 14.02.2020: <https://www.euronews.com/2020/02/14/europe-can-only-be-stronger-with-russia-claims-moldova-s-president>, (проверено 15.02.2020).

⁷⁴ Iurii Botnarenco *Vlad Kulminski: Igor Dodon a adus daune serioase R. Moldova în reglementarea transnistreană*, Adevarul, 18.02.2020: https://adevarul.ro/moldova/politica/vladislav-kulminski-igor-dodon-adus-daune-serioase-moldovei-reglementarea-transnistreana-1_5e4b91da5163ec4271327881/index.html (проверено 18.02.2020).

⁷⁵ там же.

⁷⁶ Madalin Necsutu, *Russia Tightens Quotas on Imports From Moldova*, October 24, 2019: <https://balkaninsight.com/2019/10/24/russia-tightens-quotas-on-imports-from-moldova/> (проверено on 17.02.2020).

является основным пунктом его назначения⁷⁷. Хотя торговый баланс между Россией и Молдовой достиг нижнего предела, Россия по-прежнему заинтересована в стратегических целях Республики Молдова.

Президентские выборы в Молдове: балансируя между Россией и ЕС

Запланированные на осень 2020 года президентские выборы могут стать решающими с точки зрения перспективы европейского будущего Молдовы. С одной стороны, проевропейская коалиция с возможной победой на президентских выборах вызовет досрочные парламентские выборы в 2021 году и обеспечит реализацию программы Соглашения об ассоциации. В то же время возможная новая победа Додона поставит под угрозу европейский курс Республики Молдова.

Текущие отношения Молдовы с Европейским союзом довольно сложны из-за пророссийской повестки дня, продвигаемой президентскими силами во главе с Игорем Додоном и парламентским большинством, образованным Демократической и Социалистической партиями, поддерживающими интересы России.

Социалистическая партия, вероятно, будет иметь некоторые преимущества на предстоящих президентских выборах, учитывая имеющийся у нее контроль над административными, финансовыми и медиа ресурсами. Кроме того, используя в своих интересах ситуацию, созданную рядом внутренних конфликтов между политическими партиями «Платформа Достоинство и Правда» и «Действие и солидарность», сформировавшими перед парламентскими выборами 24 февраля 2019 года блок ACUM («сейчас»), они решили участвовать в президентских выборах по отдельности.

Более того, 19 февраля 2020 года при непосредственном участии Социалистической партии Демократическая партия разделилась на две парламентские фракции: Демократическую партию и партию Pro Moldova. На осенних выборах борьба развернется, скорее всего, не только между кандидатами, но и между пророссийской и проевропейской ориентацией страны на ближайшее будущее. Согласно февральскому опросу, проведенному Ассоциацией социологов и демографов, 48,6% респондентов собирались поддержать Игоря Додона на предстоящих выборах, тогда как 22,2% респондентов заявили, что проголосуют за Майю Санду⁷⁸. В Республике Молдова голосование часто воспринимается как «геополитический» выбор и зачастую свидетельствует о поляризации населения.

Выводы и рекомендации для Молдовы

Политические изменения в Молдове, начиная с «захвата страны» со всеми государственными институтами под контролем местного олигарха Влада Плахотнюка и до выступающего за реформы правительства во главе с Майей Санду, были лишь кратковременной иллюзией демократии. Всего пять месяцев, в течение которых проевропейское правительство попыталось провести реформы, президент Игорь Додон начал укреплять свою позицию в контексте президентских выборов, а европейская повестка дня Молдовы была переконфигурирована для активизации диалога с Россией. Победа проевропейских сил на осенних выборах, скорее всего, усилит интеграцию Республики Молдова в политическую и экономическую ассоциацию с Европейским союзом, при которой ЕС представляет основу для модернизации и решения существующих в обществе проблем.

⁷⁷ там же.

⁷⁸ Radio Europa Libera, *Igor Dodon și Maia Sandu sunt, în continuare, favoriții cursei prezidențiale*, 19.02.2020: <https://moldova.europalibera.org/a/igor-dodon-%C8%99i-maia-sandu-sunt-%C3%AEn-continutare-favori%C8%9Bii-cursei-preziden%C8%9Biale/30443598.html> (проверено 19.02.2020).

Рекомендации:

- Начать коммуникационную кампанию по продвижению Соглашения об ассоциации с ЕС и Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли в молдавском обществе для повышения его устойчивости к российской дезинформации, направленной против НАТО и ЕС.
- Использовать лучшие практики стран Западных Балкан в области европейской интеграции (например, способность принять европейское законодательство).
- Разработать программы по укреплению доверия, направленные на повышение доверия между населением по обе стороны реки Днестр, включая Приднестровье и Гагаузию, путем поддержки совместной деятельности в области экономического развития и предпринимательства, развития местных медиа, и культурного и исторического наследия.
- Уменьшить зависимость Молдовы от российских кредитов.
- Увеличить квоту на экспорт в Россию путем открытого обсуждения и переговоров.

Беларусь

Экономические и политические отношения Беларуси и России испытывали взлеты и падения с тех пор, как Беларусь стала независимой. Попытки А. Лукашенко балансировать между Западом и Россией не всегда были успешными, так как прагматичный подход белорусского президента был очевиден для обеих сторон. Желание получать льготные кредиты и энергоресурсы по сниженным ценам, а также стремление к беспрепятственному доступу Беларуси к основному экспортному рынку - все это усилило зависимость Беларуси от России. Сейчас отношения между двумя странами значительно ухудшились, и будет очень интересно наблюдать за их развитием в ближайшем будущем, с учетом президентских выборов в Беларуси и глобального экономического спада, связанного с пандемией.

Сможет ли Беларусь снизить зависимость от России в сфере энергетики?

В целом, история отношений между двумя странами в энергетическом секторе может быть описана как циклический процесс с отрицательной тенденцией, при которой периоды послабления условий поставки сменяются периодами их ужесточения, при этом каждый последующий пик ниже предыдущего. Периоды потепления и охлаждения в переговорах Беларуси и России по вопросам энергетического сектора отмечаются с 2007 года, и каждый раз Беларусь уступает позиции. Покупка российского газа по цене, составляющей 15% от мировой цены в 2007 году, вылилась в цену, превышающую установленный для европейских стран уровень [в 2020 году](#).

С точки зрения ценообразования, российская нефть экономически привлекательна для Беларуси, поскольку ее цена на 17% ниже средней мировой цены. Кроме того, Россия предлагает Беларуси гораздо более выгодные условия поставок нефти с учетом тех трудностей, с которыми столкнулась российская марка нефти Urals при выходе на европейский рынок и в конкуренции с нефтью из Саудовской Аравии.

Однако Беларусь может диверсифицировать поставки нефти (например, через латвийский морской порт в Клайпеде, а также по нефтепроводу Одесса-Броды). Учитывая прогнозы о значительных финансовых потерях в результате российских нефтяных маневров, до 2024 года Беларусь [потеряет](#) более 6 млрд долларов.

Выступление Майка Помпео, в котором он упомянул о готовности США на 100% обеспечить Беларусь поставками нефти, помогло укрепить позиции Беларуси в переговорах с Россией. Согласно действиям Лукашенко, перед Беларусью не стоит цели значительно снизить энергозависимость от России, вместо этого она стремится ликвидировать бюджетный разрыв, вызванный так называемым «налоговым маневром». В ближайшей перспективе Беларусь вряд ли прекратит переговоры с Россией, с учетом того, что у Беларуси в этих переговорах нет веских аргументов.

Может ли Беларусь стать ближе к позиции ЕС под давлением России?

Отношения между Беларусью и ЕС в рамках Восточного партнерства (ВП) в буквальном смысле уникальны, поскольку Беларусь входит в состав таких структур в сфере влияния России, как Евразийский экономический союз, СНГ и Организация Договора о коллективной безопасности.

Более того, экономика Беларуси во многом зависит от российских энергоресурсов.

Более 89% белорусского внешнего долга принадлежит России, а Россия импортирует более 40% белорусских товаров. Поддержка России - одна из тех немногих вещей, которые помогают авторитарному режиму выжить, поэтому для Беларуси очень важно диверсифицировать внешнеполитические направления и улучшить отношения с ЕС, чтобы сбалансировать геополитические амбиции России по отношению к Беларуси.

Воздействие России на экономическую и политическую среду в Беларуси создало серьезные проблемы для оказания влияния на трансформации со стороны ЕС. Несмотря на это, Европейский союз разработал основы для более эффективного содействия модернизации в стране, в том числе в рамках ВП.

В рамках реализации принципа «больше за большее» ЕС предложил Беларуси финансовую, техническую и политическую помощь, поддержку гражданского общества и повышение демократических стандартов в соответствии со стратегией «мягкой силы». В январе 2020 года Беларусь и ЕС подписали соглашение о реадмиссии и упрощении визового режима. В 2019 году Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) [инвестировал](#) в Беларусь рекордную сумму в почти \$400 млн. Европейский инвестиционный банк начал работать со страной только в 2017 году, но его портфель уже составляет [\\$600 млн](#).

Развитие более тесных связей с ЕС и более активное участие в рамках сотрудничества ЕС может позволить Беларуси смягчить зависимость от России в долгосрочной перспективе. В 2016 году Беларусь включила диверсификацию экспорта в число ключевых целей своей стратегии экономической безопасности, направленной на то, чтобы не менее 30% экспорта поступало в ЕАЭС, ЕС и другие страны мира.

Союзное государство: миф или дело времени?

Хотя сценарий полной утраты Беларусью суверенитета кажется маловероятным, тем не менее с учетом экономической и политической зависимости Беларуси от России существует риск того, что Беларусь может быть вынуждена подписать невыгодные для нее соглашения. Переговоры по интеграции с Россией привели к уличным протестам с участием более 1000 человек, которые собрались на улицах Минска в день встречи двух президентов, Александра Лукашенко и Владимира Путина, в Сочи 7 декабря 2019 года. Основной причиной протестов стала 31-я «дорожная карта» по созданию Союзного государства, предполагающая глубокую интеграцию с созданием наднациональных органов. Протесты могут продолжиться, если будут подписаны конкретные документы по интеграции.

Идея интеграции непопулярна среди белорусов: только 16,5% населения поддерживают создание Союзного государства. Темпы переговоров по созданию Союзного государства, похоже, замедлились. Во время встречи 7 февраля два президента вновь не смогли договориться о новых энергетических контрактах.

По словам белорусских чиновников, новые переговоры по любым интеграционным дорожным картам в ближайшее время [не предполагаются](#). В. Путину, вероятно, придется поставить переговоры на паузу и вместо этого сосредоточиться на способах продления своего пребывания в Кремле на еще один президентский срок.

В свою очередь, США также активизировали отношения с Беларусью, вероятно, из-за опасений, что интеграционный толчок Кремля поставит под вопрос позицию страны в качестве «буферной зоны» на восточном фланге НАТО. В 2019 году Вашингтон и Минск объявили о планах по обмену послами - впервые за 10 лет, а затем в феврале 2020 года состоялся первый в истории визит госсекретаря США Майка Помпео в Беларусь. Помпео направил символическое послание в поддержку суверенитета Беларуси и сообщил о готовности активизировать экономическое сотрудничество, включающее возможности поставок американской нефти - это предложение может стать интересным для Беларуси, если Россия начнет ценовое давление на рынке. США принципиально стремятся к увеличению своей помощи в целях развития и в конечном итоге к отмене американских санкций в отношении белорусских нефтехимических компаний, если Минск будет продвигаться по пути демократии и соблюдения прав человека, что в настоящее время еще далеко от реальности.

Текущие экономические риски для Беларуси

Экономическое влияние COVID-19 наряду с дефицитом бюджета может привести к тяжелым последствиям, включая увеличение внешнего долга Беларуси. В случае, если ситуация с пандемией выйдет из-под контроля и от международных игроков не будет получено достаточной финансовой помощи, Беларусь может столкнуться с рецессией или даже дефолтом.

Запасы золота сокращаются (в январе-июне 2020 года они [уменьшились](#) на \$1,5 млрд), а без экспорта нефтепродуктов белорусский рубль утратит свою стоимость (и уже теряет ее [сейчас](#)). При этом в 2020 году Беларусь покрывает свой долг в \$3,9 млрд. Неудивительно, что Беларусь начала переговоры с МВФ о предоставлении поддержки в качестве чрезвычайного финансирования на сумму до \$900 млн. Ситуация усложняется с учетом предстоящих выборов в Беларуси.

На этом фоне звучат рекомендации международных организаций, белорусских экономических экспертов и аналитических центров, без прислушивания к которым будущее текущего режима может всецело оказаться под еще большим давлением.

Выводы и рекомендации для Беларуси:

1. Провести структурные реформы в соответствии с рекомендациями Всемирного банка, включая крупную приватизацию государственных предприятий, сокращение поддержки государственного сектора, новую программу поддержки безработных. Привлечь иностранных инвесторов путем реструктуризации экономики и создания более привлекательного инвестиционного климата.

2. Внедрить программу экспорта 30/30/30, которая поможет снизить зависимость от России.

3. Начать переговоры по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве с ЕС.

4. Снизить зависимость от России в энергосекторе за счет диверсификации поставщиков энергоносителей при значительном падении мировых цен на нефть.

5. Способствовать развитию гражданского общества и сектора НПО в белорусском обществе и их роли в принятии решений.

Украина

Президентские выборы 2019 года в Украине неожиданно увенчались успехом нового харизматического лидера без какого-либо политического опыта, Владимира Зеленского, которому удалось достичь важной победы. Несомненно, его победа была вызвана отсутствием общественного доверия к старому политическому классу. В то же время его месседжи были ориентированы на ожидания людей, озабоченных прекращением войны на Донбассе и борьбой с коррупцией - на фоне роста цен и падения уровня жизни. Украина прошла своеобразное упражнение в демократии, единственно, что обозначенные пути урегулирования конфликта на Донбассе и предполагаемые реформы не дают ожидаемых результатов. Правительство выбрало путь маленьких шажков в разрешении военного конфликта и проведении реформ. Монополизация исполнительной и законодательной власти Владимиром Зеленским, который получил в парламенте комфортное большинство, замедлили реформы в Украине. Роль парламентской оппозиции уменьшилась, а участие общественности в процессе принятия решений сменилось агрессивной коммуникацией через социальные сети для сохранения популярности.

Концепция «федерализации» - новая интеграционная парадигма России?

Вовлеченная в военный конфликт, развязанный Россией в восточных регионах страны, сегодня Украина представляет собой разграничительную линию в регионе Восточного партнерства на пути ревизионистской политики Путина⁷⁹. Последние заявления Макрона, отвергающие идею о том, что Восточное партнерство может стать воротами к членству в ЕС, похоже, дают России новый импульс к развитию ревизионистской политики. По словам Катарины Волчук и Ханны Шелес, «самым важным фактом в контексте планов Путина в отношении Украины может быть назначение главным куратором по вопросам Украины (по территориям Донбасса и Крыма) Дмитрия Козака, стратега, который подготовил федерализацию Молдовы в 2003 году, правящий альянс ПСРМ и блок ACUM в Молдове в июне 2019 года»⁸⁰. В таких условиях и с молдавским примером Козак мог попытаться предложить аналогичный формат для Украины, сделав ставку на команду нового украинского президента в его политике достижения стремительного успеха без просчета долгосрочных рисков.

Местные выборы в Украине - консолидация или монополизация власти Зеленского?

Для Украины 2020 год будет сложным, последовавшим за рядом политических потрясений с радикальной сменой политического класса. С учетом слабых государственных институтов и незначительных результатов команды Зеленского в настоящее время политическая ситуация в стране остается непредсказуемой.

⁷⁹ RadioLiberty, *France: Eastern Partnership Doesn't Mean EU Membership*, 27.01. 2020, Rikard Jozwiak: <https://www.rferl.org/a/france-eastern-partnership-doesn-t-mean-eu-membership/30400380.html> (проверено 19.02.2020).

⁸⁰ Kataryna Wolczuk, Hanna Shelest, *Could Zelensky's Strategy for Donbas Lead Ukraine Into a Kremlin Trap?*, Chatham House, 14.02.2019: https://www.chathamhouse.org/expert/comment/could-zelensky-s-strategy-donbas-lead-ukraine-kremlin-trap?utm_source=Chatham%20House&utm_medium=email&utm_campaign=11313411_Publication%20alert%20Hanna%20Shelest%20Kateryna%20Wolczuk%20EC%2020200214&dm_i=1S3M,6QHMF,RS4VM6,QWL09,1 (проверено 19.02.2020).

Местные выборы в Украине пройдут осенью 2020 года и могут рассматриваться как проверка политической реальности после завершения процесса децентрализации и принятия Избирательного кодекса. Согласно опросу, проведенному в декабре 2019 года, 62% украинцев удовлетворены действиями президента⁸¹. Ситуация может измениться в условиях, когда ожидания граждан связаны с ощутимыми результатами в решении конфликта на востоке Украины, укреплением отношений Украины с соседними странами и экономического роста. Очень высокая поддержка Владимира Зеленского на выборах 2019 года вызывает вопрос о том, сможет ли он сохранить популярность, учитывая, что его «Слугу народа» раздирают внутренние конфликты⁸². Местные выборы покажут, насколько стабильна и заслуживает доверия позиция партии Владимира Зеленского.

Возвращение Крыма и Донбасса: есть ли успехи у Владимира Зеленского?

Сейчас, спустя почти год после избрания Владимира Зеленского, явного прогресса в отношении Крыма и Донбасса не наблюдается. Нормандский саммит в декабре 2019 года не привел к каким-либо практическим результатам: режим прекращения огня не был достигнут и многие пленные так и не вернулись домой. Однако, по словам Николая Капитоненко, после нормандского саммита был предпринят ряд важных шагов по укреплению доверия в отношениях между Киевом и Москвой для обеспечения «мира» в регионе⁸³. Так, в сентябре две страны обменялись заключенными и пленными по формуле «35 на 35», что можно считать проявлением небольшой дозы доверия в отношениях между странами⁸⁴. Несмотря на более качественную дискуссию с российской стороной, проблемы конфликта на востоке Украины остаются актуальными в контексте обеспечения контроля над восточной границей, а также в контексте местных выборов в Украине, что очень важно для разблокировки ситуации на востоке Украины, но крайне сложно с политической точки зрения.

Экономическая ситуация: на грани дефолта?

Экономическая ситуация в Украине ухудшается из-за пандемии COVID-19. Согласно заявлениям Зеленского, без финансовой поддержки МВФ украинская экономика может потерпеть коллапс. Для получения средств от МВФ Украина должна была принять два закона (оба были приняты во время внеочередной сессии). Трудности в экономической ситуации в сочетании с постоянными изменениями в правительстве могут быть использованы Россией для обострения конфликта. Принимая во внимание то, что пандемия также сильно ударила и по России, и что Россия заинтересована в отмене санкций, если Украина сможет избежать дефолта, можно сделать прогноз о том, что ситуация на востоке Украины (по крайней мере, в

⁸¹ Социологическая группа «Рейтинг», *Общественно-политические настроения населения (13-17 декабря 2019 г.)*: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_13-17_dekabrya_2019.html?fbclid=IwAR0eRZI3VagZlahibg76ftK1QmmsQskXzO2UndoZk2X0WSftbf2waCKzwVM (проверено 19.02.2020)

⁸² Kyiv Post, Conflict inside Zelensky's party: Lawmakers accused of bribery to take polygraph, 23.10.2019, Artur Korniienko: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/conflict-inside-zelenskys-party-lawmakers-accused-of-bribery-to-take-polygraph.html?cn-reloaded=1> (проверено 20.02.2020).

⁸³ Institut für Sicherheit, Ukrainian Political Trends in 2020, 6.01.2020, Mykola KAPITONENKO: <https://www.institutfuersicherheit.at/ukrainian-political-trends-in-2020/>

⁸⁴ там же.

течение следующих нескольких месяцев) останется без изменений и, хотелось бы надеяться, не ухудшится.

Выводы и рекомендации для Украины

Поддержка ЕС имеет большое значение для политической и экономической стабильности Украины в 2020 году. После Brexit и других вызовов, с которыми столкнулось европейское сообщество, Европейский союз, вероятно, больше сосредоточится на пересмотре своей внутренней политики.

Тем не менее, Украина должна продолжить следование по европейскому пути, сфокусировавшись на гармонизации и выполнении Соглашения об ассоциации с ЕС. В отношениях с Россией добиться любого шага в урегулировании конфликта на востоке Украины с учетом нескольких фундаментальных проблем: обеспечения контроля за границей, местных выборов, вывода войск и амнистии - будет сложно.

Рекомендации

- Продолжить комплексные реформы и уменьшить влияние олигархов в стране.

- Сделать процесс принятия парламентских решений более инклюзивным, в том числе с участием оппозиции, что позволит избежать монополии государственного управления и будет способствовать стабильности процесса реформ.

- Сохранять национальный интерес в переговорах по Донбассу вместо соглашения на компромиссы.

- Начать коммуникационную кампанию для более эффективного распространения информации о позитивной роли и эффективности Соглашения об ассоциации с ЕС и Соглашения об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли, что станет инструментом, способствующим формированию позитивного восприятия ЕС и НАТО в Украине и будет противодействовать дезинформационным сообщениям, которые распространяет Россия.

- Улучшить добрососедские отношения с соседними странами, в основном с Польшей, Румынией, Венгрией и Молдовой.

Общие выводы и рекомендации

Без сомнения, политические изменения в ВП дали новый импульс политическим и экономическим перспективам данных стран, которые все еще находятся в поиске баланса в отношении внешней политики и демократических ценностей. Президентские выборы в Беларуси и Молдове, местные выборы в Украине в условиях нарастающего вмешательства России в их внутренние дела станут настоящим вызовом, но также и принесут стагнацию или деградацию в сферу демократических ценностей в этих трех странах Восточного партнерства. Согласно отчету Freedom House за 2020 год, страны Восточного партнерства скорее испытывают стагнацию, чем прогресс. Украина и Молдова в отчете названы частично свободными странами с ограниченными политическими правами и гражданскими свободами, обе с доминирующим политизированным правосудием и серьезным влиянием олигархов в то время как Беларусь охарактеризована как несвободная страна с ограниченными авторитарным режимом Лукашенко политическими и гражданскими правами⁸⁵. Очевидно, что «антиолигархическая весна» в странах Восточного партнерства провалилась, при том, что самое молодое правительство в

⁸⁵ Freedom House report, *Countries and Territories*: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>, (проверено 12.03.2020).

истории Украины на фоне и под давлением со стороны президента Владимира Зеленского развалилось. В то же время во внимание принимается то, что достижение результатов во всех областях за период в почти 7 месяцев практически невозможно связать с проблемами, вызванными пандемией, поскольку, например, вопросы оплаты труда шахтеров или контрабанды на границах накопились за почти тридцать лет независимости.

Однако прекращение войны на Донбассе и реинтеграция или воссоединение с территориями, оккупированными и аннексированными Россией, остаются для Владимира Зеленского главным приоритетом.

В то же время падение проевропейского правительства во главе с Майей Санду в Молдове позволило президенту Игорю Додону создать новый конъюнктурный альянс с Демократической партией, ранее связанной с олигархом Владимиром Плахотнюком. В этом контексте приоритет Игоря Додона состоит в обеспечении политической стабильности и эффективного управления по крайней мере до президентских выборов осенью 2020 года.

Политическая нестабильность в этих странах, нестабильность в правительствах означают для Молдовы, Украины и Беларуси политические события с высокой степенью риска. Сохранение власти с помощью предвыборного популизма превалирует над реализацией стратегических реформ, необходимых для обеспечения оздоровления власти и общественного благосостояния во всех трех странах.

Рекомендации:

- Активнее противодействовать политизированному правосудию и политической коррупции.

- Разработать единый правительственный план мер по снижению влияния России в формате ВП.

- Ввести законодательные инициативы по созданию благоприятного инвестиционного климата для западных стран (включая защиту иностранных инвесторов), продолжить адаптацию законодательства к стандартам и нормам ЕС, включая переход на стандарты МСФО, создать хорошо продуманные особые экономические зоны в соответствии с рекомендациями ЮНКТАД.

- Углубить сотрудничество с международными организациями, такими как Международный валютный фонд и Всемирный банк, а также с европейскими инвестиционными банками (например, ЕБРР и ЕИБ) для улучшения критической инфраструктуры и создания рабочих мест.

- Поддерживать «независимые» медиапроекты с «альтернативным контентом», ориентированные на антироссийскую пропаганду.

- Создать совместные информационные проекты для молдавских, белорусских и украинских НПО в области противодействия распространению российских фейковых новостей и вмешательству во внутренние дела.

- Привлечь прозападную диаспору этих стран к продвижению европейских ценностей через платформы социальных медиа или инициативы на их основе.

ЧЕРНОМОРСКИЙ РЕГИОН: УГРОЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА СТРАН РЕГИОНА

Игорь Костицын, аналитик Transparency International Ukraine (Украина),
Даниела Русу, студентка Факультет международных отношений,
политических и административных наук Молдавского государственного
университета (Молдова),
Владислав Литвин, главный специалист Министерства обороны Украины
(Украина)

Ключевые слова: Черноморский регион, внешняя политика, национальная безопасность, региональная политика, баланс сил.

Вступление

Условия безопасности в Черноморском регионе быстро меняются. Ситуация характеризуется одновременным наличием затяжных конфликтов и существенным наращиванием обычных вооруженных сил.

В литературе, посвященной международным отношениям, угроза определяется, как ситуация, в которой один субъект располагает возможностями или имеет намерения создать негативные последствия для другого субъекта⁸⁶. Угрозы для безопасности на национальном и региональном уровнях связаны с загрязнением окружающей среды, правами человека, массовой миграцией, микронационализмом, этническим национализмом, экономическими проблемами, незаконным трафиком наркотиков, оружия или людей, -- все это выходит за рамки военной среды и вызывает серьезную озабоченность.

На постоянно изменяющуюся среду безопасности черноморского региона влияют состояние вооруженных конфликтов, геополитические и экономические интересы главных игроков и постсоветская, посткоммунистическая переходность некоторых государств, что в результате повышает уровень угроз для безопасности. Геополитические интересы главных игроков региона и их готовность оказывать влияние в бассейне Черного моря также могут влиять на эскалацию этих угроз. Главный источник беспокойства для стран региона -- это возникновение нестабильных условий безопасности в результате постимперских амбиций региональных игроков и дестабилизация национальной безопасности малых стран, что может приводить к межгосударственным кризису и конфликтам.

Эта статья посвящена внешней политике таких стран, как Болгария, Грузия, Румыния, Россия, Турция, Украина, а также существующим угрозам безопасности в Черноморском регионе. В конце статьи, авторы предлагают странам рекомендации, которые могут быть полезными при решении региональных вопросов.

Политика Румынии и Болгарии в черноморском регионе и угрозы для них

Позиция Румынии на восточном фланге НАТО и ЕС и на пересечении зон с высокими рисками для безопасности (Восточное партнерство, Ближний Восток, Северная Африка)⁸⁷ подчеркивает, что проблемы безопасности не ограничены

⁸⁶ Д. Россо, Р. Гарсиа-Ретамеро. American Foreign Policy and the Politics of fear. Threat inflation since 9/11 (Американская внешняя политика и политика страха. Инфляция угроз после 9/11), стр.56

⁸⁷ Национальная оборонная стратегия Румынии на 2015-2019 гг., стр. 12

сферой ответственности только одного государства. Бухарест признает много потенциальных угроз для своей безопасности -- как прямых, так и опосредованных -- которые усиливаются в последние годы. Постоянное присутствие замороженных конфликтов в регионе Черного моря и возможность возникновения новых конфликтов вблизи Румынии могут иметь негативные последствия на региональном уровне. Румыния привержена работе с этими вопросами, как член НАТО и ЕС. В дискуссиях о Черном море и НАТО признается стратегическое значение Румынии, как члена Альянса, особенно после аннексии Россией Крыма в 2014 году; также Румыния поддерживает цель НАТО по увеличению военных расходов, усилению военного сотрудничества, координации и совместимости⁸⁸. Бухарест разделяет ценности ЕС и поддерживает демократизацию более слабых региональных игроков.

Из-за нечеткой позиции Болгарии по поводу военной безопасности в регионе Черного моря, ее соседи видят в ней возможный фактор дестабилизации. Это укладывается в контекст потенциальных проблем безопасности во всем черноморском регионе. Однако, будучи членом НАТО и ЕС, Болгария привержена решению существующих вызовов, таким образом также поддерживая увеличение военных расходов и углубляя военное сотрудничество в НАТО.

Впрочем, у Болгарии ограничены ресурсы на модернизацию преимущественно устарелого оружия, или даже на поддержание уровня военнослужащих. С другой стороны, статистика показывает увеличение военных расходов Болгарии в 2019 году, когда страна потратила почти 2127 млн. долл. США на аванс за восемь американских истребителей US F-16 Block 70. По оценкам, расходы на безопасность сократятся с 3,53 млрд левов в 2019-ом до 1,94 млрд. в 2020-ом⁸⁹. Частично это объясняется продолжительными разногласиями в коалиционном правительстве по поводу приоритетности финансирования, а также дефицитом бюджетных средств. Более того, Болгария сохраняет преимущественно дружеские отношения с Россией и не воспринимает ее, как одну из главных угроз своей безопасности.

С одной точки зрения, Румыния и Болгария состоят в одних и тех же организациях -- ЕС и НАТО. При идеальном сценарии, их позиции касательно сфер сотрудничества должны совпадать, и обе страны должны поддерживать общие инициативы в сфере безопасности. В реальности у Болгарии нет четкого видения своей оборонной политики в бассейне Черного моря и она пытается не участвовать в общих инициативах вроде Черноморской флотилии НАТО, предложенной Румынией. София побаивается, что наращивание милитаризации черноморского региона может негативно сказаться на экономике и туристической отрасли Болгарии⁹⁰. Таким образом, Болгария склонна к самостоятельной оборонной стратегии, а Румыния активно вовлечена в разные многосторонние инициативы регионального сотрудничества.

Обе страны состоят в ЕС, и, благодаря этому членству, имеют благоприятные условия для экономического развития. В двустороннем формате, ЕС оказывает серьезное влияние в плане финансирования и поддержки в проектах, касающихся морских транспорта, безопасности и экологии. Эти финансирование и поддержка предоставляются через инструмент Европейской политики соседства для восточноевропейских стран, а Румыния и Болгария -- ценные региональные игроки.

⁸⁸ С. Веземан, Ал. Куимова. Wezeman S., Kuimova Al. Romania and Black Sea Security (Безопасность Румынии и Черного моря), из: SIPRI Background Paper, 2018, стр.3

⁸⁹ <https://sofiaglobe.com/2019/10/31/bulgarian-cabinet-approves-draft-2020-budget/> (посещ. 08.07.2020)

⁹⁰ Bulgaria and Black Sea Security (Безопасность Болгарии и Черного моря), SIPRI, 2018
https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-12/bp_1812_black_sea_bulgaria_1.pdf (посещ. 08.07.2020)

Политика Болгарии в Черном море состоит в посредничестве между ЕС, НАТО и Россией благодаря стратегическому партнерству в энергетике с Российской Федерацией и потенциалу для углубления сотрудничества в этой области. Таким образом, их цель -- развивать инфраструктуру и становиться важной точкой соприкосновения между европейскими странами и новыми рынками в бассейне Черного моря (Кавказ, Ближний Восток, Центральная Азия).⁹¹

Тут стоит отметить две ветки Турецкого потока протяженностью около 930 км через Черное море от России до Турции. Первая доставляет газ в Турцию, а вторая будет поставлять газ покупателям в Европе через Болгарию, Сербию и Венгрию. Ожидается, что 474-километровый болгарский отрезок газопровода будет готов к концу 2020-го.⁹² Таким образом, Болгарии особенно важно экономическое сотрудничество в рамках Организации Черноморского экономического сотрудничества, как единственной межправительственной организации в регионе Черного моря, чья деятельность нацелена на устойчивое развитие посредством инвестиций, как неотъемлемой составляющей политики интегрированного регионального развития.

Председательство Румынии в Организации Черноморского экономического сотрудничества в 2020 году нацелено на то, чтобы через межгосударственное экономическое сотрудничество сделать Организацию более актуальной для ее членов, усовершенствовать проектный подход, усилить секторальное сотрудничество в вопросах транспорта и сообщаемости, защиты окружающей среды, изменений климата и здоровых устойчивых конкурентных отношений.

Черноморский регион -- это ценное пространство для межгосударственного сотрудничества, но ограниченное использование региональных структурных инструментов будет затруднять устойчивое развитие. Румыния рассеяла свою политику в черноморском регионе с точки зрения регионального игрока, а ее представительство в Организации Черноморского экономического сотрудничества определило приоритеты для регионального развития в 2020 году.

Расширение транснационального сотрудничества подчеркивает важный результат сотрудничества между Болгарией и Румынией -- это разработка общей стратегии специального развития побережных и морских территорий Черного моря в контексте интегрированной морской политики ЕС в регионе. Потребность в безопасности и путях устойчивого развития будет ключевым приоритетом при выработке политики развития и сплоченности стран Черного моря.

Рекомендации

- Продвижение многомодальной транспортировки с целью поиска оптимальных транспортировочных решений, что позволит сократить относительно дорогостоящие и вредные для экологии дорожные перевозки. Это будет осуществляться через эффективные комбинации разных способов перевозок, а короткие морские перевозки (транспортировка товаров по морю на сравнительно короткие дистанции) могут обеспечить сбалансированную среду для справедливой конкуренции между морскими портами.
- Члены Организации Черноморского экономического сотрудничества продолжают работать вместе над определением региональных приоритетов в

⁹¹ Концепция национальной безопасности Республики Болгария, 2019, стр. 6.

<https://www.newstrategycenter.ro/wp-content/uploads/2019/07/National-Security-Concept-1.pdf> (посещ. 08.07.2020)

⁹² <https://energy.economictimes.indiatimes.com/news/oil-and-gas/bulgaria-expects-to-finish-russian-gas-pipeline-on-time/76150496> (посещ. 08.07.2020)

морской политике и разработки действий, которые впоследствии будут включены в Общую морскую повестку дня.

- Председательство Румынии в Организации Черноморского экономического сотрудничества в 2020-ом обеспечит хорошую возможность для действий, направленных на достижение целей страны в вопросах устойчивого развития, регионального сотрудничества и сплоченности в черноморском регионе. Для более эффективного сотрудничества, региональные игроки должны организовать региональные проекты с участием всех стран региона, чтобы улучшить связи между ними и продемонстрировать значительный прогресс в выполнении региональных целей.
- Румыния и Болгария могут выступить с инициативой создания многоуровневого диалога о безопасности в регионе касательно вопросов гражданской защиты, организованной преступности, национальной безопасности, культурного диалога.

Турецкая политика в Черном море и угрозы, с которыми она сталкивается

Турция позиционирует себя в качестве регионального лидера, который пытается маневрировать между НАТО и Россией, с целью защитить свои национальные интересы в Черноморском регионе. По словам бывшего главы МИД Турции А. Давутоглу, Анкара находится в поисках «стратегической глубины» своего геополитического положения⁹³. Радикально изменившийся после событий 2008 и 2014 гг. баланс сил в Черноморском регионе способствовал пересмотру традиционного подхода.

1. *Сохранение статус-кво, установленного Конвенцией Монтре.* Режим протоколов, установленный в 1936 г., продолжает действовать и позволяет сохранять привилегированный статус для Турции, которая строго следует букве Конвенции, как например, во время российско-грузинской войны 2008 г. так и во время российской оккупации Крыма 2014 г., несмотря на опасения со стороны российской власти из-за присутствия кораблей США в Черном море сверх нормы по времени.⁹⁴ В этом отношении, было бы интересно увидеть последствия строительства нового канала «Стамбул», который по словам Р. Эрдогана будет использоваться вне рамок Конвенции Монтре и укрепит позиции Анкары в балансировании между Москвой и Вашингтоном.⁹⁵

2. *Защита своих интересов из-за усиления военного присутствия России в регионе.* В 2016 г. Президент Турции Р. Т. Эрдоган указал НАТО на то, что Черное море превратилось в «русское озеро», и если бездействовать, то «история не простит нас».⁹⁶ Россия в Крыму проводит жесткую политику по отношению к крымским татарам, которые просят Анкару ввести санкции. Однако Турция предпочитает оказывать гуманитарную помощь, но не вмешиваться в политические процессы. Несмотря на то, что Анкара признала действия России в Украине

⁹³ Эксклюзивное интервью с экс-премьером Турции Ахметом Давутоглу [Электронный ресурс]-Режим доступа: <https://365info.kz/2019/01/esklyuzivnoe-intervyu-s-eks-premerom-turtsii-ahmetom-davutoglu>

⁹⁴ Валерия Занина, «Из Кремля Босфор не виден» [Электронный ресурс]-Режим доступа: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1083>

⁹⁵ Ali Tuysan, The Montreux Convention: Russia's Perspective, «EDAM», 28 January 2020- URL: <https://edam.org.tr/en/the-montreux-convention-russias-perspective/>

⁹⁶ Joshua Kucera, Erdogan, In Plea To NATO, Says Black Sea Has Become "Russian Lake", «Eurasinet», 28 May 2016- URL: <https://eurasianet.org/erdogan-plea-nato-says-black-sea-has-become-russian-lake>

незаконными, она все же отказалась от использования жестких формулировок и введения санкций.

Кроме того, военная операция в Сирии создала плацдарм для продвижения России к «теплым морям». Турция оказалась фактически «окружена» с севера, востока и юга-запада российской военной инфраструктурой.⁹⁷ Вместо того, чтобы воевать с ИГИЛ, Россия с самого начала целенаправленно наносила вред турецким интересам, уничтожая отряды про-турецких сил и Свободной Сирийской Армии, которые борются с режимом Б. Ассада, и поддерживала курдские силы и РПК.⁹⁸

По мнению президента Эрдогана, для того, чтобы Турция смогла «умерить аппетиты» России, ей необходимо расширять свое влияние с помощью военных баз как в Черноморском регионе, так и вне его.⁹⁹ На сегодня Турция имеет 8 баз на четырех морях и в проливах, а также строит еще одну в Трабзоне, что вписывается в логику развития Турции как морской державы. Усиление военного присутствия Анкары в Сирии на фоне роста авторитета Р. Эрдогана внутри страны и мусульманском мире, выгодное географическое расположение и контроль морских, торговых и энергетических путей, достижения в военно-технической сфере и мощные ВС, демонстрируют намерение до 2023 года стать региональным лидером.

3. *Милитаризация Крыма - развертывание систем А2/AD.* Несмотря на качественное преимущество кораблей и подводных лодок, Турция существенно проигрывает России в огневой мощи.¹⁰⁰ После оккупации Крыма ГШ ВС РФ, переосмыслив важность морской компоненты, существенно усилил стратегические позиции в регионе.

Начальник ГШ ВС РФ, Валерий Герасимов по этому поводу сказал, что: «Несколько лет назад боевые возможности российского флота были исчерпаны, они резко контрастировали с турецким флотом. Некоторые даже говорил и, что Турция полностью владеет Черным морем. Теперь все по-другому»¹⁰¹. К размещению тактического ядерного оружия, которое сможет доставлять боезаряд к турецким берегам, нарушению воздушного пространства ВВС РФ, в 2020 г. ВМФ может расширяться до уровня Турции, а широкое распространение и использование инструментов радиоэлектронной борьбы усилит способности России проецировать свою морскую и военную мощь далеко за пределы Черноморского бассейна. Основная цель российской «ядерной триады» в Черном море является

⁹⁷ Boris Toukas, Turkey Has No Allies in the Black Sea, Only Interests, CSIS, 13 February 2018- URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/180215BlackSea_map_final_1.jpg?adpmku7TAlcJqq5xQQYwj.t80CFYI9cY

⁹⁸ Отряды народной самообороны, Рабочая партия Курдистана [Электронный ресурс]-Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Отряды_народной_самообороны https://ru.wikipedia.org/wiki/Рабочая_партия_Курдистана

⁹⁹ Тимур Ахметов, «Базовая сборка: Турция наращивает военное присутствие на Черном море. Зачем Анкаре новая военная база в Трабзоне и угрожает ли она интересам России, 18 декабря 2018 [Электронный ресурс]-Режим доступа: <https://iz.ru/824476/timur-akhmetov/bazovaia-sborka-turtciia-narashchivaet-voennoe-prisutstvie-na-chernom-more>

¹⁰⁰ Сравнительный анализ вооруженных сил России и Турции, Центр стратегических оценок и прогнозов, 12 ноября 2017 [Электронный ресурс]-Режим доступа: <http://csef.ru/ru/oborona-i-bezopasnost/340/sravnitelnyj-analiz-vooruzhennyh-sil-rossii-i-turczii-8104>

¹⁰¹ Russia Claims "Mastery" Over Turkey in Black Sea, «Eurasianet», 25 September 2016-URL: <https://eurasianet.org/russia-claims-mastery-over-turkey-black-sea>

препятствование НАТО защищать друг друга и оказывать военную помощь своим партнерам в регионе.¹⁰²

4. *Адаптация к черноморской политике своих союзников по НАТО, не отталкивая при этом Россию.* Инициатива Румынии по созданию Черноморской флотилии в 2016 г. не нашла поддержку со стороны Анкары и Софии, в том числе из-за нежелания Болгарии провоцировать Россию.¹⁰³

В то же время, Анкара сохраняет свою политическую позицию и не принимает предложение Вашингтона в отношении постоянного присутствия военных кораблей нечерноморских держав¹⁰⁴, препятствуя тем самым операции «по смене флага» для союзников НАТО в Черном море¹⁰⁵. Взаимные ультиматумы из-за введения санкций за покупку Турцией российских средств ПВО и закрытия баз НАТО в Инджирлике и Киричуке, а также фактор Ф. Гюлена и курдский вопрос способствовали активизации диалога в довольно умеренной манере между Анкарой и Москвой. Однако навряд ли это предполагает долговременный альянс, из-за несовпадения позиций по Украине, в т. ч. по российской агрессии, крымско-татарской проблеме, роли Турции в создании ПЦУ.

Следует отметить, что Турция переосмыслила свой подход к политике расширения НАТО. Об этом свидетельствуют слова М. Чавушоглу на саммите в Давосе в январе 2020 г., где он высказался за предоставления членства в Альянсе для Грузии, раскритиковал западных союзников в нежелании открывать двери для Украины и Грузии, чтобы не провоцировать этим Россию.¹⁰⁶

Рекомендации

- Прагматичное сотрудничество Турции с Западом, вероятно, неизбежно, независимо от того, насколько расходятся взгляды обеих сторон на демократические ценности. Отношения с ЕС и США будут устойчивыми только в том случае, если Анкара, последовательно требующая жестов солидарности от западных союзников, по крайней мере воздержится от враждебно-циклического отношения к ним.
- Большое значение имеют усилия Турции по сохранению оперативной совместимости с НАТО и продолжению сотрудничества в военных проектах, как и все еще ожидающая заявка на будущую архитектуру противовоздушной и противоракетной обороны Турции (T-LORAMIDS). Соединенные Штаты и Европейский Союз могли бы поддержать турецкую инициативу, направленную на стабилизацию региона, при условии, что такие усилия будут координироваться с союзниками.
- Турция имеет смысл углублять партнерство с Украиной и Грузией, посредством привлечения их в турецко-румынско-польский диалог по

¹⁰² Russia Shows its Military Might in the Black Sea and Beyond, Atlantic Council, 6 November 2018-URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-shows-its-military-might-in-the-black-sea-and-beyond/>

¹⁰³ The brief life of the idea for the creation of NATO black sea fleet, New Europe 8 January 2017-URL: <https://www.neweurope.eu/article/brief-life-idea-creation-nato-black-sea-fleet/>

¹⁰⁴ Turkey opposed permanent NATO presence in the Black Sea, rebuffed Romanian proposal, Nordic Monitor, 16 January 2020-URL: <https://www.nordicmonitor.com/2020/01/turkey-opposed-permanent-nato-presence-in-the-black-sea-rebuffed-romania/>

¹⁰⁵ NATO in the Black Sea: What to Expect Next?– NATO Defense College, Rome – No. 141 – November 2017

¹⁰⁶ Emil Avdaliani, Turkey to Seek Larger Role in the Black Sea and the South Caucasus, Modern Diplomacy, 2 April 2020-URL: <https://moderndiplomacy.eu/2020/04/02/turkey-to-seek-larger-role-in-the-black-sea-and-the-south-caucasus/>

безопасности – который может стать новой движущей силой в регионе, и выступить в качестве «куратора» для Грузии.

- Важным элементом турецкой стратегии развития отношений с Болгарией должно стать формирование положительного восприятия турецко-болгарских связей, носящих «особый характер» во всех сферах, и повышение их региональной значимости как членов НАТО, независимо от разногласий.

Только тогда Турция сможет говорить с Россией на равных и позитивно использовать свои «особые отношения» в качестве актива для стабилизации региона. Ее географическое положение остается стратегическим преимуществом, способствующим многовекторной внешней политике.

Грузинская политика в Черном море и угрозы, с которыми она сталкивается

В 2011г. в *Грузии* была утверждена новая *Концепция национальной безопасности*, разработанная с учетом боевых действий в августе 2008 г. Агрессивная внешняя политика России, оккупация территории Грузии указываются в качестве основных рисков национальной безопасности наряду с конфликтами в других кавказских странах, а также международным терроризмом и киберугрозами. При этом отмечается возможность построения добрососедских отношений с Россией, в случае ее вступления на путь демократических трансформаций, на условиях уважения суверенитета и территориальной целостности, и началом деоккупации территорий Грузии. Документ также подчеркивает дальнейшее развитие отношений со стратегическими партнерами Грузии: Украиной и Турцией, США и Азербайджаном. Основным внешнеполитическим приоритетом Грузии является членство в НАТО и ЕС.

В принятой в 2014 г. *Национальной военной стратегии*, основанной на концепции национальной безопасности, отмечается большой интерес Грузии к обеспечению национальной и региональной стабильности во взаимодействии со странами Причерноморья и Кавказа, а также членами НАТО, а в *Стратегическом оборонном бюллетене (2017 г.)* указывается, что всеобъемлющая военно-политическая интеграция Абхазии и Южной Осетии с Россией, милитаризация «республик» и растущий потенциал России на южном военном фланге НАТО, а также ее ВМФ в Черном море, ослабляют доступ Запада к кавказскому региону, снижая его способность противостоять России.

Коммуникационная стратегия (2017-2020) устанавливает, что главным вызовом для Грузии является «мягкая сила» РФ, направленная на ослабление государственных институтов Грузии, дискредитацию евроатлантической интеграции и укрепление пророссийских и антизападных сил. В этом контексте основным принципом становится осуществление «тотальной обороны», которая требует рационального распределения ресурсов, создания систем гражданской обороны, развития соответствующей инфраструктуры, создания эффективных резервов и мобилизационной системы, определения и синхронизации задач в контексте межгосударственного сотрудничества со странами-партнерами по НАТО.

Грузинская система национальной безопасности стремительно развивается и институционализируется. Создание соответствующего национального законодательства, структур и наращивание потенциала были процессами, которые шли параллельно друг другу. Хотя ни один из этих процессов не завершен, сегодня в Грузии уже имеется функциональная система безопасности, способная реагировать на изменяющуюся среду безопасности и приспосабливаться в рамках своих возможностей, чтобы эффективно реагировать на старые и возникающие вызовы безопасности.

Рекомендации

- Вызовы безопасности в Черном море не могут быть решены без Тбилиси. География Грузии, ее стремление к оборонным инициативам, а также доказанная приверженность западным и трансатлантическим ценностям делают ее важной опорой формирующихся стратегий сотрудничества с НАТО.
- Успешная реализация Substantial NATO - Georgia Package (2014 г.), а также включение сил береговой охраны Грузии в структуру Специального Черноморского командования НАТО, позволят Грузии не только поднять уровень оперативной совместимости с партнерами по НАТО, но и развивать морскую инфраструктуру для укрепления безопасности Черного моря.

Российская внешняя политика в Черном море и угрозы, с которыми она сталкивается

Россия соревнуется с ключевыми странами региона за военно-политическое влияние в Черном море еще со времен Российской империи, так как уже тогда страна заложила основу своих военно-морских сил. Это помогало вести торговлю и сохранять контроль над регионом. Новым этапом и вызовом для российских интересов в Черном море стал распад СССР. После распада бывшие советские республики сосредоточились на разрешении политической и экономической ситуации внутри своих государств, а страны Черноморского региона дополнительно были вынуждены урегулировать между собой статус и разделение Черноморского флота.

Между Россией и Украиной в мае 1997 года было подписано три соглашения, где говорилось о параметрах раздела Черноморского флота, статусе и условиях пребывания Черноморского флота РФ на территории Украины и совместных взаиморасчётах. Таким образом, российская сторона получила флот огромной боевой мощи, способный нести ядерное оружие, и большую численность персонала, что помогает сохранять политическое влияние в регионе.

Российская внешняя политика строится на обеспечении безопасности и укреплении суверенитета. Россия рассматривает только Турецкую Республику в качестве возможного центра силы в регионе, поэтому российская сторона пытается сохранять партнёрские и взаимовыгодные отношения с Анкарой.

В Концепции внешней политики 2016 г. говорится, что Черноморский регион регулируется принципами Устава ОЧЭС¹⁰⁷. Нужно отметить, что нынешний формат отношений со странами Черноморского региона нестабильный и хрупкий, так как завязан на экономическом прагматизме: Россия реализует совместные энергетические проекты с Турцией и Болгарией («Голубой поток», «Турецкий поток»). Особое внимание уделяется сотрудничеству с организациями разного политико-экономического влияния и масштаба, где Россия видит себя в числе ведущих мировых государств, начиная от СНГ, ШОС, ЕАЭС и БРИКС, заканчивая Советом Европы, НАТО и ООН.

Черноморский регион имеет стратегическое значение для внешней политики России, поэтому Кремль предпринимает ряд действий для сохранения своего влияния и лидерства. Россия содействует формированию отношений добрососедства с сопредельными государствами, устранению и предотвращению

¹⁰⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/41451>.

имеющихся очагов напряженности и конфликтов на их территориях¹⁰⁸. Согласно этой логике, Украина входит в число таких государств. В Указе Президента РФ от 2015 года (О стратегии национальной безопасности РФ) события 2014 года в Украине воспринимаются как поддерживаемый США и ЕС антиконституционный государственный переворот, который превратил Украину в «очаг нестабильности... у границ России»¹⁰⁹.

Россия пытается путем гибкой «сетевой» дипломатии¹¹⁰ урегулировать, а также силовым способом укрепить положение в Черноморском регионе, например, путем строительства военно-морской базы в Новороссийске, которое было начато в 2005 году. Во время визита на военно-морскую базу в 2010 году Президент В. Путин заявил, что на строительство выделено 92 млрд рублей¹¹¹. Работы продолжаются уже 15 лет, но Новороссийская база, так и не смогла заменить Крымскую военно-морскую базу из-за длительности и дороговизны постройки. Потому был найден новый способ усиления влияния в регионе.

Весной 2014 года произошел незаконный и непризнанный ООН «Референдум про статус Крыма», и последующая за ним аннексия Крыма со стороны России. Таким образом, Россия: разрешила вопрос прежних договоренностей с Украиной о пребывании Черноморского флота ВМФ России в Севастополе, ограничила Украине доступ к морю, получила дополнительные рычаги давления на Украину и страны Черноморского региона.

Уже в 2015 году представлена новая Морская доктрина России¹¹², где Черноморский флот занимает ключевое место и относится к Атлантическому региональному направлению¹¹³, т.е., предоставляет России «южный» доступ к водам мирового океана. Милитаризация Крымского полуострова усугубила ситуацию и привела к изменению баланса сил в регионе. Теперь северное и восточное побережье Черного моря контролируются Россией, а южное побережье - Турцией. Румыния и Болгария в меньшей степени контролируют западное побережье. Следственно, незаконно созданный в 2014 году Крымский федеральный округ – это военный бастион, а не обычный субъект Федерации.

Конфронтация с НАТО - это еще один способ влияния и давления на страны региона. Отношения России и НАТО всегда была напряженными, несмотря на то, что сотрудничество активизировалось в начале 1990-х годов в рамках программы «Партнёрство во имя мира», однако идеологические и политические различия продолжали влиять на характер отношений. Расширение НАТО и приближение Альянса к границам и приграничным регионам России воспринимается Кремлем агрессивно. На саммите НАТО в Бухаресте в 2008 году Россия воспрепятствовала желанию Украины и Грузии вступить в Альянс. Всяческая помощь от стран НАТО в

¹⁰⁸ Там же.: Пункт 3.

¹⁰⁹ Указ Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/40391>

¹¹⁰ Сетевая дипломатия – это тип дипломатии, которая предполагает гибкие формы участие в многосторонних структурах в целях эффективного поиска решений общих задач. Концепция внешней политики Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/41451>.

¹¹¹ [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/realty/news/2010/05/07/baza_chf_v_novorossijske_obodetsya_v_92_mlrdrublej_soobschil_putin

¹¹² Морская доктрина Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/uAFi5nvux2twaqiftS5yrIZUVTJan77L.pdf>.

¹¹³ Там же: Пункт 51-56

евроатлантической интеграции настораживает Москву, поэтому она пытается силовым способом сохранить страны Черноморского региона в своей орбите. Российско-грузинская война (2008) и российско-украинская война (2014 – по сегодняшний день) яркий тому пример.

Рекомендации

- России следует прекратить милитаризовать Крым. Дальнейшая милитаризация Крыма лишь усугубляет положение региона. Согласно теории сдерживания, Западом будут предприняты зеркальные действия для сохранения баланса сил. Вопрос времени, когда ситуация выйдет из-под контроля и будет напрямую угрожать безопасности европейских стран.
- России нужны союзники в Черноморском регионе, поэтому в её интересах поддерживать взаимовыгодные отношения с Турцией. Это позволит сохранить высокий уровень внешней торговли, а также доступ из Черного моря на Ближний Восток.
- Россия будет вынуждена пойти на диалог с украинской стороной, если хочет разрешить многочисленные социальные и экономические проблемы в Крыму, например, это может касаться водоснабжения из-за обмеления водохранилищ. Строительство и реконструкция Межгорного водохранилища под Симферополем является дорогостоящим и, по словам российских властей, соизмеримо по дороговизне с Крымским мостом¹¹⁴. Однако маловероятно, что Россия прислушается к мнению украинской стороны.

Украинская внешняя политика в Черном море и угрозы, с которыми она сталкивается

Распад СССР открыл Украине новые возможности для развития, но не решил прошлые проблемы и вопросы, возникшие между странами постсоветского пространства. Множество факторов повлияли на характер отношений между властями Крыма и Украины: вопрос нахождения российского Черноморского флота в Крыму был политически чувствительным, а русскоязычное население имело более тесную культурную связь с Россией, а не с Украиной. В экономическом плане Автономная Республика Крым с 1991 по 2014 года не была развитым регионом и всегда получала дотации из украинского бюджета. Одним из основных источников дохода был туризм, в структуре которого преобладала доля российских туристов.

После того, как произошла аннексия Крыма в 2014 году, Украина столкнулась с огромным количеством новых проблем. Речь идет о дестабилизации общей ситуации, военных провокациях, нарушении акватории, блокаде портов в Мариуполе и Бердянске; о потере Южной военно-морской базы в Новоозерном, военно-морской инфраструктуры, тяжелой промышленности, а также внутренней миграции и экономическом спаде (потеря Крыма оценивается в 3,7% ВВП¹¹⁵).

В стратегии национальной безопасности от 2015 года говорится, что действия России призваны уничтожить государство Украина и захватить ее территорию¹¹⁶.

¹¹⁴Как в Крыму решают проблему водоснабжения [Электронный ресурс]. – 2019. – Режим доступа: <https://ru.krymr.com/a/milliardy-v-vodu-kak-v-krymu-reshaut-problemu-vodosnabzhenia/30230973.html>

¹¹⁵ Kremlin Aggression in Ukraine: The Price Tag [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2018/03/Kremlin_Aggression_web_040218_revised.pdf

¹¹⁶ Верховна Рада України. Указ Президента України. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n29>

Поэтому, Украина прямо заинтересована в возрождении военно-морского потенциала страны для защиты от оккупации.¹¹⁷

Несмотря на это, в украинской внешней политике Черноморский регион с 2014 по 2017 год, так и не был концептуализирован, как отдельная тема. Например, в 2017 году, когда Украина председательствовала в ОЧЭС, она объявила, что заинтересована в реализации экономических проектов в сфере транспорта в Черноморском регионе. Однако существенных изменений так и не произошло.

Украина попыталась в 2018 году предпринять конкретные шаги по усилению своего присутствия в регионе, так как столкнулась с очередной эскалацией конфликта на Донбассе и строительством Крымского моста. Была разработана трехэтапная стратегия развития ВМС до 2035 года, принятой в ноябре 2018 года.

В юридическом поле тоже произошли изменения. В том же 2018 году на рассмотрение Верховной Рады Украины был внесен законопроект о денонсации Договора между Украиной и Российской Федерацией про сотрудничество и использование Азовского моря и Керченского пролива¹¹⁸, что поможет внести правовую ясность, и согласно Конвенции ООН по морскому праву, обеспечит Украине возможность установить режим территориального моря.

Также пятый Президент Украины П. Порошенко подписал указ, который ввел в действие решение СНБО об окончательном прекращении участия Украины в работе уставных органов СНГ. После инцидента в Керченском проливе в ноябре 2018 г. на один месяц было введено военное положение в десяти областях Украины. Дополнительно, в том же году, был принят Закон Украины «Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях»,¹¹⁹ в котором Россия была признана государством-агрессором. В 2019 году был прекращен «Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной».

В контексте обеспечения своей безопасности и усовершенствования уровня подготовки ВМС, Украина организывает различные форумы:

- В 2018 году представители военных разведок были приглашены на «Black Sea Intelligence Forum», на котором обсуждалось положение дел и стратегия противодействия РФ.
- Ежегодно Украина принимает участие в различных военно-морских учениях в Черном море. Совместно с США «Sea Breeze», с НАТО «Sea Shield», а также в акватории реки Дунай «Riverine» в рамках двухсторонних учений с Румынией под названием.
- Украина принимает участие в учениях на территории третьих стран: в Румынии проходят совместные учения «Platinum Eagle» на военном полигоне Бабадаг, который находится возле Чёрного моря.

¹¹⁷ Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

¹¹⁸ Верховна Рада України "Договір між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки". [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_205

¹¹⁹ Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

– В 2020 году Украина председательствовала в форуме «Black Sea Littoral States Border/Coast Guard Cooperation Forum», который созданный для улучшения взаимодействия пограничных служб Черноморских стран.

Важно понимать, что для Украины учения и консультации с международными партнерами необходимы. Однако, в первую очередь, с позиции национальных интересов Украина заинтересована в активном и регулярном присутствии НАТО в Черноморском регионе.

Рекомендации

- Украина остро нуждается в модернизации военно-морского флота и финансировании для потребностей обороны. Необходимо сосредоточиться на мобильном и менее затратном производстве так называемого «москитного флота». Уже есть наработки на базе артиллерийского катера «Гюрза».
- Украине стоит уделить внимание концептуализации Черноморского региона в рамках Стратегии национальной безопасности Украины.
- Украине нужно усилить коммуникацию и взаимодействие с организациями внутри Черноморского региона, например, с «Черноморским банком торговли и развития», а также с «Инициативой трёх морей» в качестве наблюдателей.

Выводы

В этом документе авторы попытались представить информацию о политике игроков Черноморского региона и угрозах, с которыми они сталкиваются. Они описывают политику Румынии, Болгарии, Турции, Российской Федерации, Украины и Грузии с точки зрения опасений каждой из этих стран, их позиций, интересов, проблем и роли в регионе.

Румыния и Болгария играют интересную роль в регионе благодаря членству в ЕС и НАТО. В результате, они действуют как посредники между черноморскими странами и этими организациями. Расходы государств на обеспечение безопасности демонстрируют уровень их обеспокоенности и вынуждают их сотрудничать либо выработать самостоятельные стратегии, как это сделала Болгария касательно военной безопасности. Председательство Румынии в ОЧЭС в 2020 году задает некоторые направления для хорошего уровня сотрудничества в регионе, особенно в сферах экономики и транспорта.

Сегодня в динамичной среде Черноморской безопасности основной проблемой для Турции по-прежнему является поддержание баланса между двумя крайностями: открытием региона для расширенного присутствия НАТО, что влечет за собой угрозу национальным интересам Анкары и региональной стабильности и передачей Москве карт-бланша для преобразования Черного моря в «русское озеро».

Основное направление оборонной политики Грузии осталось прежним с 2008 года. В плане поиска политической и финансовой поддержки Грузия сохраняет постоянную готовность и заинтересованность в развитии сотрудничества с НАТО и странами-партнерами. Согласно оборонным документам, российская агрессия продолжает оставаться серьезной угрозой безопасности для страны, отсюда и стратегическая важность Черноморского региона.

Российская Федерация считает, что Черноморский регион имеет прямое стратегическое значение для национальных интересов, поэтому Кремль предпринимает целый ряд действий для сохранения своего влияния и лидерства в регионе. Россия разрешила вопрос прежних договоренностей с Украиной о пребывании Черноморского флота ВМФ России в Севастополе путём незаконной аннексии Крыма в 2014 году, а это, в свою очередь, изменило баланс сил в

Черноморском регионе. Включив Автономную Республику Крым в состав РФ в виде Крымского федерального округа, Россия превратила его в военный бастион, как элемент сдерживания для стран НАТО.

Украина столкнулась с огромными вызовами после аннексии Крыма и агрессии Российской Федерации на Донбассе. В связи с этим, Украина пытается усилить свое присутствие в Черноморском регионе путем концептуализации региона в рамках Стратегии национальной безопасности Украины и Стратегии развития ВМС Украины до 2035 года. Особое внимание уделяется международным переговорам касательно противодействия агрессии РФ в Чёрном море, военно-морским учениям в регионе. Однако, следует учитывать тот факт, что Украина прямо заинтересована в активном присутствии НАТО в Черноморском регионе, поскольку это может быть значительным сдерживающим фактором против Российской Федерации.