

## ВЫШЕГРАДСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ПОИСК НОВЫХ ФОРМ НА ФОНЕ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА

© 2015 г. Д. Офицеров-Бельский

*В статье рассматривается эволюция Вышеградского объединения. Отрабатываются принципы формирования единой позиции по международным вопросам, в повестке стали обозначаться все более важные темы, заметна ее явная политизация. Украинский кризис вновь придал особое значение внешним акторам региональной политики – США, Германии, России и брюссельской бюрократии ЕС. Одновременно намечаются две противоположные и в перспективе несовместимые тенденции – с одной стороны, региональные отношения постепенно приобретают самостоятельную ценность для их участников, а с другой, – наблюдается растущее расхождение между вышеградскими странами по большинству важных для них вопросов.*

*Ключевые слова: Вышеградская группа, ЕС, европейская безопасность, кризис на Украине, внешняя политика Польши, Центральная и Восточная Европа.*

*Статья поступила в редакцию 26.08.2014.*

Дестабилизация на Украине и начавшаяся международная конфронтация вновь подняли на поверхность многие вопросы, связанные с Восточной Европой. Это проблемы безопасности, региональной интеграции и лидерства, экономической взаимозависимости и ориентиров сотрудничества, общей позиции в ЕС и многие другие. Ключевые страны региона объединены в Вышеградскую группу. За годы ее существования Европа обрела новые границы, восточноевропейские страны озаботились поиском своей роли в европейской политике, а мировой экономический кризис подстегнул стремление к региональной интеграции, заставив их понять, что участвовать в европейском перераспределении власти и ресурсов они в одиночку не способны. Вместе с тем обнажились и противоположные тенденции к региональному расколу, ставшие следствием национального эгоизма. Любой кризис – экономический или политический – это своего рода универсальный катализатор эволюционных процессов и, с другой стороны, – источник альтернатив.

Многое зависит от того, удастся ли странам Вышеграда сформировать комплекс общих целей в политико-экономической сфере и избежать при этом конфликта интересов. Не менее важно и то, будет ли эта организация создавать системные

возможности для своих членов. В любом случае правильно говорить не об оживлении организации, созданной в прежних, канувших в лету условиях, а о новых формах и географии сотрудничества с обязательной кросс-региональной политико-экономической повесткой.

\* \* \*

Начало вышеградскому сотрудничеству было положено после распада соцлагеря, когда 15 февраля 1991 г. главы трех стран встретились в Вышеграде (Венгрия) и подписали основополагающий документ “Декларация о сотрудничестве между Чешской и Словацкой Федеративной Республикой, Республикой Польша и Республикой Венгрия на пути к Европейской интеграции”. Несмотря на явное стремление к сближению с Европой, вряд ли можно предполагать наличие четких ориентиров и программы сотрудничества, представлявшего собой совокупность очень разнородных и малозначимых проектов. В самом начале 90-х годов XX в. политики Вышеградской четверки не задумывались о региональной интеграции в современном понимании этого слова, не имея и не наблюдая подобного опыта на практике. Современное понимание интеграции определяет ее как “процесс, посредством которого отдельные государства передают часть своих суверенных прав в пользу создаваемой и единой для них институциональной структуры, с тем чтобы обеспечить учет и реализацию их общих интересов” [1]. Именно этот аспект развития интеграционного процесса был невозможен в то время. Наоборот, каждая из

ОФИЦЕРОВ-БЕЛЬСКИЙ Дмитрий Владимирович, кандидат исторических наук, доцент НИУ ВШЭ, РФ, 614070 Пермь, ул. Студенческая, 38; ведущий аналитик агентства “Внешняя политика”, РФ, 119454 Москва, пр-т Вернадского, 76 (DmitriyBelskiy@gmail.com).

стран была научена опытом интеграции по образцу Восточного блока, где порядок взаимодействия акторов был подчинен коллективным интересам в интерпретации советского руководства<sup>1</sup>.

Страны Вышеградской группы на протяжении всей истории своей современной государственности не были связаны между собой подлинной комплексной взаимозависимостью. Не следует преувеличивать глубину унаследованной от социал-лагеря интеграции – в жестких иерархических структурах сателлиты имеют прочные связи с лидером блока, но редко бывают по-настоящему зависимы друг от друга. После распада Восточного блока прежний опыт взаимозависимости оказался непригодным.

Наконец, Вышеградская группа никогда не обладала серьезным политическим капиталом, если не считать факторов культурной и экономической близости, некоторой общности интересов и принадлежности к одному региону. Этого было недостаточно для полноценного регионального сотрудничества, в основе которого обыкновенно лежит комплекс общих проблем. Признаком же успешной организации является то, что ее институциональные и коммуникационные механизмы легко могут использоваться для ответа на неожиданные вызовы и непрофильные задачи. Индикатором успешности является постоянное расширение разнообразия обсуждаемых и решаемых вопросов. Но вместо создания организационных механизмов и перманентного уплотнения сети коммуникаций очень быстро начался обратный процесс – расщепления регионального единства.

\* \* \*

Конец 90-х хотя и принес обновление повестки вышеградского сотрудничества, но качественных изменений не произошло, поскольку в политике этих стран доминировали внерегиональные факторы, связанные со вступлением в НАТО и ЕС.

Попытки оживления сотрудничества имели искусственный характер. Программный документ “Содержание Вышеградского сотрудничества” был принят премьер-министрами четверки

на Вышеградском саммите в Братиславе 14 мая 1999 г. с изложением основы партнерства в области культуры, внешней политики и безопасности, внутренней безопасности, образования, охраны окружающей среды, инфраструктуры, приграничного сотрудничества и т. д. Однако механизмы, институты и ресурсы взаимодействия не были прописаны даже в общих чертах. Одним из немногих конкретных примеров стала консультация вышеградских стран в процессе подготовки адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе.

Вступление в НАТО и ожидание вступления в ЕС подстегнуло развитие контактов с США и западноевропейскими правительствами. Страны вышеградской группы тогда лишь одной ногой вступили в западный мир и не ощущали себя уверенными партнерами. Этот начальный этап интеграции можно обозначить как “тестирование новых партнеров”. В начале 2000-х годов особый акцент был сделан на отношениях со странами европейской “большой тройки” – Германией, Францией и Великобританией. Именно от них в значительной мере зависели условия вступления в ЕС. Активность вышеградских стран по консолидированному взаимодействию с западноевропейскими партнерами, возможно, благоприятно сказалась на самом ходе интеграционного процесса, но не имела значительных последствий для системы политической коммуникации с Западной Европой.

Вышеградские страны располагали схожим набором инструкций и обязательств, находясь, по сути, в “параллельных каналах” односторонней связи с Европой и не имели возможности выступать сообща. Такая модель отношений благоприятна для стороны, доминирующей в процессе политического общения. В этих условиях польская дипломатия практически не имела возможности использовать вышеградское партнерство в своих региональных интересах. Впрочем, это не мешало польским политикам имитировать патернализм по отношению к партнерам по Вышеградской четверке и к балтийским республикам.

В основу организации Вышеградской группы были положены принцип равенства партнеров и отказ от создания институтов. Исключение было сделано для Международного Вышеградского фонда, созданного 9 июня 2000 г. Деятельность этой структуры сводится к поддержке партнерства и вполне незаметна. Фонд не обладает какими-либо полномочиями и не способен создавать нормы, обязательства и принципы коммуникации для участников. Решение отказаться от инсти-

<sup>1</sup> Автор исходит из представления, что в большинстве случаев великие державы и особенно супердержавы, расширяя сферы своего влияния, склонны принимать и большую ответственность. В этом случае они не способны руководствоваться национальными интересами в традиционном реалистическом смысле. Данный подход идет вразрез также и с либеральным видением международных отношений, согласно которому именно малые страны и международные институты преимущественно являются носителями общих интересов.

туционализации сотрудничества выглядело логичным в связи с распространенным мнением, что Вышеградская группа представляет собой не более чем временное образование, которое утратит значимость сразу после вступления стран четверки в НАТО и ЕС<sup>2</sup>. Создание институтов регионального сотрудничества в этих условиях могло восприниматься как неэффективная трата ресурсов.

Общие институты не были востребованы вышеградскими странами. Они не были нужны даже Польше, претендовавшей на лидерство в четверке, поскольку могли сковывать польскую дипломатию многосторонними процедурами. Прочие страны по причине отсутствия внутрорегиональных стимулов не были заинтересованы не только в создании институтов, но и в самом сотрудничестве. Основные задачи Вышеградской группы были связаны не с укреплением взаимных связей и решением общих актуальных вопросов, а с попыткой преодоления собственной слабости посредством выработки общей позиции в международном торге. Такое взаимодействие не бывает постоянным, редко бывает удачным, а в нем отсутствуют фундаментальные факторы.

Кризис Вышеградской группы после вступления стран четверки в ЕС имел комплексный характер и проявлялся в четырех измерениях: институциональном, идейном, коммуникационном и в сфере позиционирования. Организация могла бы перестать существовать, но не прекратила своей деятельности, став региональным форумом координации позиций по многим вопросам<sup>3</sup>. Вероятно, она продолжила существование именно потому, что не смогла обрести функциями и институтами, которые подверглись бы кризису и слову.

\* \* \*

8 декабря 2004 г. состоялась встреча премьер-министров Вышеградской группы. Она продемонстрировала отсутствие реальной повестки дня, что было связано не столько с низким потенциалом региональной кооперации, сколько с неопределенностью перспектив на более важном

европейском направлении внешней политики. Осложнения вносили и традиционная венгеро-словацкая напряженность, и скептическое отношение президента Чехии В. Клауса, полагавшего, что вышеградское сотрудничество консервирует отсталость стран региона [4].

Практика адаптации в ЕС сразу же продемонстрировала неготовность вышеградских стран совместно отстаивать свои интересы в единой Европе. Одним из примеров попытки организации системы интересов было внесенное Польшей в 2007 г. предложение о голосовании в Совете ЕС по методу Пенроуза. Оно было поддержано только Чехией. В 2007 г. все страны Вышеградской группы вошли в Шенгенскую зону, и перспективы дальнейшего развития партнерства стали еще более сомнительными.

Вопрос внутрорегиональных коммуникаций является одним из наиболее проблемных для региона – они не приоритетны ни для одной из вышеградских стран. Разве что Польша видела в партнерстве возможности для активной региональной политики, но еще не была способна принять на себя роль лидера. Функцией лидера является формирование “правил игры”, ясного набора ожиданий, а также предсказуемого и очевидного баланса выгод и потерь для всех участников. Региональное лидерство напрямую связано с созданием общих благ и ресурсов, которые Польша не могла предоставить другим членам Вышеградской группы. Устремления Польши вызвали неоднозначную, чаще негативную реакцию соседей. Было распространено мнение, что державные амбиции Польши с ее 40-миллионным населением не гармонируют с интересами менее крупных центральноевропейских стран<sup>4</sup>. В случае дефицита лидерства выгоды и потери региональных акторов в большей степени зависят от внешних игроков и в гораздо меньшей степени – друг от друга.

С 2005 г. обозначилось стремление вышеградских стран расширить сотрудничество с соседями по региону. Причем, набирает силу разновекторность, которая не способствует региональной консолидации. Примечательно, что вышеградские страны пытались привлечь к работе своего объединения не кандидатов второй очереди расширения, а страны, уже являющиеся членами ЕС. В октябре 2005 г. в Будапеште состоялась конференция Вышеградской четверки по Западным Балканам, на которую были приглашены Австрия и Словения. Консультации в таком формате впоследствии

<sup>2</sup> В частности, по мнению бывшего советника чешского президента В. Гавела И. Пехе, относительное согласие между вышеградскими странами достигалось лишь благодаря наличию общей цели – интеграции в НАТО и Европейский союз, после чего Вышеградская группа должна была, согласно его прогнозу и мнению многих других экспертов, исчезнуть с исторической сцены [2].

<sup>3</sup> Такое видение представила, в частности, польский парламентарий Б. Букевич [3].

<sup>4</sup> Приведено мнение политолога И. Пехе [5].

стали постоянными. Интерес к Австрии и Словении обусловлен тем, что обе страны достаточно нейтральны в международной политике, играют особую роль в проектах газового обеспечения Европы, а также входят в еврозону. Стоит отметить, что на сегодняшний день все страны Вышеградской группы входят в ЕС, но ни одна из них не входит в еврозону. Отчасти это является причиной их слабости в европейских делах, так как в решении многих актуальных для современной Европы задач они не принимают непосредственного участия. Расширение Вышеградской группы за счет входящих в зону евро Австрии и Словении могло бы отчасти компенсировать эту проблему. Усилить данный вектор сотрудничества стремятся, главным образом, Чехия, для которой общение с этими странами достаточно комфортно и позволяет создать противовес польскому доминированию в регионе.

Прошло уже немало лет, и разговоры о скорейшем присоединении к организации Австрии и Словении в неясном формате “Вышеград плюс” по-прежнему продолжают без значимых результатов. Вряд ли можно считать прорывом заявление президента Словении Б. Пахора, сообщившего в апреле 2014 г. после переговоров с главой Чехии М. Земаном о готовности своей страны в будущем участвовать в переговорах стран Вышеградской группы. По словам М. Земана, приглашение этих стран было результатом долговременных переговоров, а некоторые участницы Вышеградской четверки выступали против встреч в формате “Вышеград плюс”, и почти нет сомнений, что речь идет о Польше [6]. Вышеградская группа готова взять курс на принятие в свой состав других стран, но пока лишь теоретически.

Польша предлагает другие векторы сотрудничества. Большие перспективы, по мнению польского руководства, заложены в участии вышеградских стран в восточной политике ЕС и связях с постсоветскими республиками. Польша стремится вовлечь вышеградские страны в свою политику на постсоветском пространстве. С 2008 г. вышеградское сотрудничество “обратилось на Восток”. Сказался вооруженный конфликт России и Грузии, а также запуск программы “Восточное партнерство”. Особенно заметной активизация сотрудничества стала в марте 2011 г., когда в расширенном саммите министров иностранных дел Вышеградской четверки в Братиславе приняли участие представители стран – членов “Восточного партнерства” (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Молдавия, Украина). Год спустя на аналогичной встрече обсуждались сов-

местные мероприятия “Вышеградской группы” в странах – участницах “Восточного партнерства” и были утверждены правила новой программы «Вышеград для “Восточного партнерства”». Было решено, что она будет финансироваться “Международным Вышеградским фондом”, из которого будут выделяться гранты и стипендии на реализацию проектов, способствующих сближению этих стран с Евросоюзом. В октябре 2013 г., на фоне приближающегося Вильнюсского саммита и подготовки к заключению Соглашения об ассоциации и создании зоны свободной торговли между Украиной и ЕС, даже обсуждалась возможность присоединения Киева к расширенному формату “Вышеград плюс”<sup>5</sup>.

Другим, все более важным для Вышеградской группы вектором становятся отношения с Германией, которая находится в поиске новой для себя роли в Европе<sup>6</sup>. Германская политика нарабатывает вполне четкие приоритеты за пределами Европы, она все более активна на постсоветском пространстве и в отношениях с Россией. По мнению польских дипломатов, вовлечение Германии в политическое общение со странами Вышеградской группы должно ослабить “особый” характер германо-российских отношений. Некоторое разочарование в ЕС не мешает, а возможно, даже подталкивает вышеградские страны к сближению с Германией.

В свою очередь Германия стремится оказать поддержку вышеградскому объединению, в том числе, – его участию в принятии решений внерегионального характера и включению в более широкий европейский контекст. В этом направлении 3 марта 2011 г. в Братиславе совместно с Германией были приняты три документа, – в частности, “Общая декларация Германии и Вышеградской группы относительно политики Южного соседства ЕС” [7] и “Заявление Вышеградской группы и министра иностранных дел Германии о Восточном партнерстве” [8]. Иными словами, сотрудничество Германии и вышеградских стран (главным образом, Польши) выходит за пределы регионального поля. Однако более полное раскрытие потенциала отношений стран региона с Германией станет возможным только, если последняя примет на себя роль европейского лидера. Именно тогда их партнерство наполнится новым содержанием

<sup>5</sup> Об этом заявлял в частности президент Чехии М. Земан [9].

<sup>6</sup> Это утверждение относится даже к Венгрии, несмотря на то что в Европе Германия является одним из наиболее последовательных критиков политики венгерского премьера В. Орбана.

в вопросах безопасности, энергетики, внешней политики ЕС и т.д.

Меняются и взаимоотношения вышеградских стран с Брюсселем, с которым не удается выстроить общую позицию. С одной стороны, есть стремление к активному участию во всех механизмах еврозоны, к которым имеется доступ, и выдвижению своего кандидата на важные посты в органах ЕС. Но эти планы наталкиваются на разнонаправленность интересов и отчасти конкуренцию между вышеградскими странами. Например, в мае 2012 г. Р. Сикорский предложил сформировать единую позицию стран объединения в переговорах по новому бюджету ЕС. Успешное начало обернулось разочарованием чехов и венгров, когда выяснилось, что Польша получит относительно больше средств из фонда сплочения. Если Польша превратилась из евроскептика и источника проблем для ЕС в пропагандиста дальнейшей интеграции, то Венгрия достаточно легко пошла на конфронтацию с европейскими институтами и мало прислушивается к критике “антидемократических тенденций”. Хорошо известно стремление чешских властей дистанцироваться от Брюсселя, а Словакия весьма успешно сохраняет политическую автономию еще со времен В. Мечара.

Брюссель в последнее время обращает большее, чем прежде, внимание на страны региона и пытается помочь их консолидации, но преследует при этом исключительно инструментальные цели. На встрече лидеров вышеградских стран в Будапеште 25 июня 2014 г. по случаю перехода председательства к Словакии присутствовал даже глава Еврокомиссии Ж.М. Баррозу. Среди тем, затронутых во время встречи, важнейшей была диверсификация источников энергоснабжения.

Все эти процессы происходят на фоне ослабления связей с наиболее весомым внешним актором региона – Соединенными Штатами. Отношения вышеградских стран с США уже не обладают консолидирующим потенциалом для региона. Заметно даже ослабление связей США и Польши, несмотря на прежнюю особенно глубокую связь: здесь проявляется даже не застой, а регресс. Такой динамикой сегодня американские эксперты обеспокоены даже больше, чем польские [10, 11]. Было бы неправильно связывать кризис в отношениях США и “новой Европы” с позицией администрации Б. Обамы, перенесшей приоритеты с Восточной Европы на Западную, а потом и вовсе переключившейся на Тихоокеанский бассейн. Проблема в ином – в ограниченности потенциала дальнейшего развития отношений. С одной стороны, отношения безальтернативны и предска-

зуемы, а с другой, – не содержат четкого вектора и ясных выгод. Среди восточноевропейских стран даже существует тенденция переосмысления ценности отношений с США, а лояльность перестает автоматически превращаться в готовность. Примером служит отказ Польши осенью 2013 г. участвовать в военной операции против Сирии, а также опубликованные прессой гневные комментарии Р. Сикорского об отношениях с США [12].

Таким образом, в начале 2010-х годов в регионе начала формироваться политическая многовекторность. В отличие от эпохи холодной войны, когда в Восточной Европе доминировал СССР, и последующего периода, связанного с доминированием США, постепенно произошло уравнивание значимости внерегиональных игроков в региональной политике. Политика вышеградских стран стала тяготеть к большей самостоятельности, а в повестке их сотрудничества появились европейские компоненты.

\* \* \*

Фоном региональной политики являются тенденции развития Евросоюза. Ко второй половине 2000-х годов обострились дискуссии о формах, в которых предстоит развиваться европейской интеграции, и будущих положениях Европейской Конституции. Это подтолкнуло Польшу и другие страны четверки к активизации политики.

В числе прочего изменений стоит ждать в сферах безопасности и внешней политики ЕС. В сфере безопасности все идет к тому, что европейские вооруженные силы в обозримой перспективе все же могут появиться, хотя и не заменят национальные армии. Скорее всего, этот процесс будет развиваться в рамках натовских структур. К общей внешней политике также не удастся перейти быстро, но роль Высокого представителя по внешней политике и политике безопасности, очевидно, будет укрепляться и далее.

В контексте этих трансформаций становится актуальной выработка норм и практик, которые могли бы лечь в основу институтов, призванных обеспечивать оборонные и дипломатические функции Европейского союза. Вялая динамика европейских преобразований пока позволяет предпринимать опережающие действия по формированию зачатков будущих институтов, норм и коммуникаций на региональном уровне, прежде чем их функции будут реализованы в европейском масштабе. Это в перспективе позволит странам, активизировавшимся в данных направлениях, упрочить свое влияние в ЕС за счет коммуника-

тивной, нормативной и институциональной инерции, а также отсутствия в Евросоюзе механизмов эффективного упразднения институтов. Крайне маловероятно, что ЕС откажется от интеграции уже созданных институтов в общеевропейскую систему.

Создание “боевых групп”, первая из которых появилась в 2005 г., стало распространенной тенденцией в Европе, от которой вышеградским странам не имело смысла отставать. Таким образом, новый формат сотрудничества Вышеградской четверки в области безопасности никоим образом не свидетельствовал о сдвиге в их отношениях. Первые инициативы относятся к декабрю 2007 г., когда было объявлено о намерении создать “боевую группу”, в которую помимо самих участников четверки будут приглашены украинские военнослужащие. Предполагалось, что группа будет готова к выполнению заданий к 2015 г., но в дальнейшем сроки были сдвинуты. По всей видимости, что-то мешало вышеградским странам сформировать работоспособную концепцию сотрудничества, о чем говорит сильная неопределенность сообщений, касающихся “боевой группы”. Пресс-секретарь генштаба Польши В. Озга утверждал, что “это не будет централизованное подразделение под руководством единого командования, но боевые группы будут создаваться в странах-участницах по необходимости в случае возникновения угрозы для одной из них, либо в случае стихийных бедствий” [13]. Он же не исключал, что такие группы будут направляться в регионы, находящиеся под угрозой конфликта, и это предполагает практическое сотрудничество в реальных, а не гипотетических условиях. В том же духе министр иностранных дел Чехии К. Шварценберг заявлял, что “боевая группа” могла бы участвовать в заграничных миссиях, например, на территории Афганистана или Косово [13].

В 2009 г. вышеградские страны создали четыре рабочие группы для консультаций по вопросам приобретения новых вооружений, сотрудничества, оборонных комплексов, гармонизации национального законодательства. Результатом работы стали декларации общего характера. Эксперты для контраста указывают на достижения стран Северного совета по координации общей политики в сфере безопасности в рамках Северного оборонного сотрудничества (*NORDEFCO*) и отсутствие подобных результатов у вышеградских стран [4, 14, 15].

О готовности к созданию “боевой группы” вновь было заявлено 12 мая 2011 г. К этому вре-

мени концепция претерпела существенные изменения. Согласно заявлению министра обороны Польши Б. Клиха, группа достигнет готовности в первой половине 2016 г. [16]. Подразделение должно действовать на постоянной основе и входить в военные структуры ЕС. Эта группа должна быть способна к быстрой мобилизации в течение 15 дней, что призвано сделать подразделение востребованным и позволить ему “застолбить” позиции в европейской политике безопасности. Численность, согласно новой концепции, выросла до 3 тыс. человек, примерно половину из которых должны составлять польские военнослужащие, которые также возьмут на себя и командование. Тем временем, пока речь шла только о планах сотрудничества, вышеградские страны (каждая по отдельности) уже включили свои подразделения в состав “боевых групп” с партнерами вне Восточно-Европейского региона. В итоге, соглашения об углублении сотрудничества в сфере планирования, создании вышеградской “боевой группы” и документ, касающийся долгосрочного видения оборонного сотрудничества, были подписаны только на фоне обострения ситуации на Украине 14 марта 2014 г.

Стремлением польской дипломатии стало позиционирование вышеградской группы в качестве объединения общеевропейской значимости. Вопрос безопасности все чаще обсуждается на встречах Вышеградской четверки. Он был вновь поднят в Праге 18 апреля 2012 г. накануне Чикагского саммита НАТО. В совместной декларации было высказано намерение придерживаться стратегии НАТО, принятой в Лиссабоне в 2010 г. Хотя документ лишен полемических моментов, он все же представляет собой не просто символический жест, призванный подчеркнуть единство позиций. Вышеградская группа выдвинула стратегическое видение перспектив развития НАТО, собственного участия в альянсе и развития его отношений с ЕС. Интересна приверженность идее постоянного и адекватного присутствия США в Европе. Это заявление было сделано уже после принятия в США новой военной доктрины, которая предполагает перенос внимания во внешней и военной политике на Восточную Азию и Тихоокеанский бассейн.

Функции НАТО и ЕС, по мнению авторов декларации, должны быть взаимодополняющими и избегать дублирования. Страны Вышеградской группы заинтересованы в расширении внутринатовского сотрудничества и сфер, подлежащих общему финансированию. Помимо экономии средств на оборону, данный процесс будет стиму-

лизовать скорейшее становление общеевропейских институтов обороны, в которых эти страны совместно рассчитывают получить относительно весомый голос. Вышеградские страны сформулировали в декларации параметры вклада в “смарт-оборону”<sup>7</sup> через индивидуальные обязательства в ряде второстепенных по значимости областей. Они также заявили об отказе от досрочного вывода войск из Афганистана и декларировали лояльность политике США.

Российский фактор присутствовал на переговорах, но в публичной риторике не поднимался. В итоговой декларации прозвучали достаточно общие фразы о том, что сотрудничество НАТО и России должно осуществляться на основе взаимности по всем вопросам, включая прозрачность тактического ядерного оружия [17]. Отношений с Россией косвенно касался также вопрос о противоракетной обороне, которая рассматривается как ключевой элемент коллективной обороны.

Присутствовали в декларации и типичные для польской дипломатической риторики тезисы о способности НАТО приветствовать новых членов и готовности оказывать поддержку странам, способным взять на себя ответственность членства в альянсе, и включение которых может внести вклад в общую безопасность. Данное заявление не было направлено на то, чтобы поднять дискуссию об этом на предстоящем саммите, а, скорее, должно было поддержать репутацию стран четверки, и прежде всего Польши как адвоката стран-кандидатов.

В период польского председательства в Вышеградской группе, продолжавшегося год с 1 июля 2012 г., обсуждение европейской безопасности вышло на первый план. 6 марта 2013 г. в Варшаве состоялся очередной саммит глав правительств стран четверки, в котором также участвовали канцлер Германии А. Меркель и президент Франции Ф. Олланд. Это был первый саммит в подобном составе. Главным образом обсуждалась оборонная тематика – теперь страны четверки пытаются координировать оборонную политику с Германией и Францией. Участники подтвердили стремление укреплять сотрудничество в области

обороны и конкурентоспособности европейской оборонной промышленности. От саммита не ждали решений, он был своего рода региональным этапом подготовки к саммиту ЕС по углублению политики безопасности, прошедшему в Варшаве в декабре 2013 г. Последний обнажил те же проблемы, с которыми сталкивалось Вышеградское партнерство в прошлом: избыточная декларативность и неготовность к конкретным действиям. Д. Туск охарактеризовал его результаты как “настоящий перелом, но пока только в мыслях и планах” [18].

Вышеградское сотрудничество в сфере безопасности обыкновенно сталкивается со скептическими оценками [4]. Основная причина – большой и постоянно растущий разрыв в военных возможностях и расходах на оборону между Польшей и другими странами Вышеградской группы. Военный бюджет Польши превышает совокупные военные бюджеты остальных членов объединения [14]. Сокращение оборонных расходов в Чехии, Венгрии и Словакии началось еще до кризиса и связано с мировосприятием местных элит, не видящих серьезных угроз и имеющих, в отличие от Польши, ограниченные внешнеполитические амбиции.

По мнению некоторых экспертов, возникший дисбаланс в политике безопасности вышеградских стран скорее заставит Польшу усилить военную кооперацию с Германией и скандинавскими странами, чем искать рычаги воздействия на партнеров по группе [4]. Такая позиция не совсем справедлива. Расширение военного сотрудничества со “старой Европой”, по мнению автора, не будет препятствовать укреплению региональных связей в оборонной сфере. Для Польши наращивание оборонных возможностей является не целью, а в большей мере средством закрепления статуса регионального лидера и европейской державы. Поэтому различие оборонных потенциалов вышеградских стран и значительный отрыв Польши являются не ограничителями регионального военного сотрудничества, а наоборот, его стимулами. В целом, сфера безопасности не вызывает разногласий среди вышеградских стран, но и не обладает пока каким-либо серьезным объединяющим потенциалом, стимулирующим к более широкому сотрудничеству.

К числу приоритетных относится также тема энергетической безопасности, в особенности, – диверсификации газовых поставок в Восточную Европу. Проблема обозначилась еще в начале 2009 г. во время российско-украинского газового

<sup>7</sup> Смарт-оборона – новая логика взаимоотношений членов НАТО и новое позиционирование организации в мире. Предполагается, что альянс должен стать центральным полюсом сети безопасности, включающим большинство стран и организаций по всему миру. Заявлено стремление к более глубокой интеграции вооруженных сил самих членов НАТО. О переходе к этой концепции было объявлено на саммите Альянса в Чикаго в мае 2012 г.

кризиса, хотя об энергетической безопасности в региональном контексте рассуждали и прежде. В 2013 г. страны четверки с большим опозданием приступили к активному обсуждению дорожной карты по формированию газового рынка Вышеградской группы. Подписание меморандума было анонсировано в мае и запланировано на 16 июня 2013 г. Предварительно проводились политико-экономические и технологические эксперименты с реверсом газа из Европы в Украину, о сближении с которой в сфере энергетики было много сказано. Однако меморандум так и не был подписан, а если бы это состоялось, то вряд ли дало бы ключи к решению насущных вопросов. Польша и Чехия в целом солидарны в этой сфере, будучи настроенными на сохранение украинского транзита, так же как и на диверсификацию поставок энергоресурсов в регион. В свою очередь Словакия старается сохранять позитивный характер отношений с Россией в энергетической сфере, а Венгрия всячески поддерживает российский проект “Южный поток”. 24 февраля 2014 г. в Будапеште состоялась расширенная встреча Вышеградской группы с участием Греции, Болгарии, Румынии. На повестке в числе прочего был энергетический вопрос в контексте украинской проблемы и планов проекта “Южный поток” [19]. Дальнейшие события снова показали, что общую позицию сформировать не удалось.

Существует мнение, что вышеградские страны объединяет прежде всего экономика, особенно вопросы поддержания экономического роста и диверсификации поставок энергоресурсов<sup>8</sup>. Но в последние несколько лет их сотрудничество стало разнообразнее. Постепенно стали обозначаться все более важные темы, заметна явная политизация повестки. Теперь это уже не только охрана природы, инфраструктура, транспорт, энергетика, туризм и рынок труда. В сферу обсуждения вошли темы сотрудничества в области энергетической безопасности, выработки механизмов солидарной реакции ЕС на кризисы доставки газа, координация позиций по распределению бюджета ЕС и др. Однако самые важные вопросы по-прежнему не выносятся на переговорную площадку и обсуждаются в двустороннем режиме. Причина этого в том, что вышеградские страны, как и раньше, вынуждены приспосабливаться к решениям, принимаемым великими державами.

<sup>8</sup> Такое мнение высказал Ян Кшиштоф Белецкий, экс-премьер, а в настоящее время президент Экономического совета при премьер-министре Польши [20].

\* \* \*

До начала украинского кризиса 2014 г., несмотря на известные противоречия вышеградских стран, набирала силу тенденция к “концентрации” региона, в немалой степени за счет наращивания в нем польского влияния. Практически вся повестка сотрудничества была предложена Варшавой и мало соотносилась с национальными интересами прочих участников объединения. Несмотря на это, в некоторых случаях просматривалась готовность вышеградских партнеров Варшавы идти в колее польской политики, что говорит о зачатках лидерства Польши.

Наперекор прежним тенденциям, украинский кризис вновь придал особое значение внешним акторам региональной политики – США, Германии, России и брюссельской бюрократии ЕС. Он стал причиной формирующегося раскола в восточноевропейской политике, затормозил процесс формирования внутрирегиональных стимулов и концентрации коммуникаций, заставив вышеградские страны вновь осознать свое лимитрофное положение.

Обострились противоречия в вопросах оборонной и энергетической безопасности. Когда Б. Обама в Варшаве говорил о военной поддержке Польши, словацкий и чешский премьеры заявили, что они против присутствия чужой армии на своих территориях. Польша настаивала на солидарности с Киевом в энергетических вопросах, а Словакия, как могла, сопротивлялась планам реверса газа из Европы. Нет единства и в вопросе санкций в отношении России – в феврале 2014 г. премьеры Словакии и Чехии называли ужесточение экономических санкций против России ошибкой, а в июне 2014 г. президент Чехии М. Земан говорил о необходимости отмены виз для россиян [21].

Различие позиций наблюдается и по ключевым вопросам европейских отношений. Польша выступает за углубление евроинтеграции, тогда как в Чехии наблюдается растущий евроскептицизм. Венгрия попала в изоляцию в Европе, и на саммите в Варшаве В. Орбан вновь заявлял, что страны Восточной Европы должны проводить независимую от Брюсселя политику. Такой подход не может найти поддержки в Варшаве – его мог бы принять Л. Качиньский, но не Д. Туск. В Скандинавии и Прибалтике польская дипломатия, напротив, находит большее понимание и отклик. Однако, усиливая многовекторность, Варшава не будет стремиться к переориентации, которая могла бы породить глубокий кризис вышеградского сотрудничества и крах ее региональной политики.



С другой стороны, заинтересованность вышеградских стран в Польше как в лидере объединения увеличивается параллельно с ростом ее веса в Европе. Без Польши страны группы рискуют стать подлинной периферией Европы. Польская дипломатия всегда стремилась быть посредником и системным интегратором политических процессов. Теперь она способна стать создателем общего блага для прочих участников объединения. Вышеградская группа начинает обрастать новыми функциями, которые не только не были характерными для нее прежде, но и не рассматривались как возможные еще несколько лет назад.

На данный момент группа не обладает интеграционной силой, но происходит то, что можно назвать накоплением интеграционного потенциала. Отрабатываются принципы формирования единой позиции по разнообразным вопросам. Пока это не приносит успеха, но неудачи не останавливают дальнейших попыток.

Ключевые факторы, которые в настоящее время негативно сказываются на развитии вышеградского партнерства, – это конфронтация великих держав в регионе, инерционный характер отношений с США, анархичность европейского политического пространства, превалирование внерегиональных условий и стимулов, отсутствие специфического для стран-участниц комплекса норм и ничтожная институционализация региональных связей. В объединении отсутствуют механизмы группового принуждения, которое является признаком развитой организации. Основные инструменты сотрудничества Вышеградской группы как раньше, так и сейчас – координация и консультация. Вышеградское сотрудничество по-прежнему не требует инвестиций и дает соответствующую, главным образом, символическую отдачу. Таким образом, перспективы объединения очень неясны, но обращает на себя внимание, что региональные отношения перестают быть исключительно средством и становятся целью, постепенно приобретая самостоятельную ценность.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Corbey D. Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration. *International Organization*, 1995, vol. 49, no. 2, pp. 253-284.
2. Pehe J. Pochybnosti o Visegrádu. *Mezinárodní politika*, 2011, vol. 35, no. 3, pp. 18-19.
3. *Informacja ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku*. Posiedzenie nr 64 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencji w dniu 8 kwietnia 2010 (drugi dzień obrad), 08.04.2010. Available at: <http://www.wgf2010.eu/statement/71194-bozenna-bukiewicz/> (accessed 25.01.2014).
4. Семушин Д. Вышеградская группа соединилась с Веймарским треугольником: “прорыв в мыслях” на саммите в Варшаве. *ИА REGNUM*, 09.03.2013. [Semushin D. Vyshegradskaya gruppа soedinilas' s Veimarskim treugol'nikom: “proryv v myslyakh” na sammite v Varshave [The Visegrad Group Got Connected with the Weimar Triangle: “Breakthrough Thinking” at the Summit in Warsaw]. *IA REGNUM*, 09.03.2013.] Available at: <http://www.regnum.ru/news/polit/1633895.html#ixzz2b4AzwrzS> (accessed 25.01.2014).
5. Pehe J. Raději Visegrád dejme k ledu. *Hospodářské noviny*, 26.07.2006. Available at: <http://www.pehe.cz/Members/redaktor/radeji-visegrad-dejme-k-ledu> (accessed 25.01.2014).
6. Вышеградская четверка примет в свои ряды Словению и Австрию [Visegrad Four Will Take Slovenia and Austria into Its Ranks (In Russ.)]. *Radio Praha*, 03.04.2014. Available at: <http://radio.cz/ru/rubrika/bulletin/obzornovostej-dnya-2014-04-03> (accessed 25.01.2014).
7. *Common Declaration of Germany and the Visegrad Group on the EU Southern Neighbourhood Policy*. Available at: <http://www.visegradgroup.eu/2011/common-declaration-of> (accessed 25.01.2014).
8. *The Visegrad Group and Germany Foreign Ministers Statement on the Eastern Partnership*. Available at: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/566368/publicationFile/148691/110303-ErklaerungOeP.doc> (accessed 25.01.2014).
9. Чехия в перспективе видит Украину в “Вышеградской четверке” [In the Future Czech Sees Ukraine in the “Visegrad Four” (In Russ.)]. *ZN.UA*, 14.10.2013. Available at: [http://zn.ua/POLITICS/chehiya-v-perspektive-vidit-ukrainu-v-vyshegradskoy-gruppe-130876\\_.html](http://zn.ua/POLITICS/chehiya-v-perspektive-vidit-ukrainu-v-vyshegradskoy-gruppe-130876_.html) (accessed 25.01.2014).
10. Carden J.W. Poland and America Need a Fresh Start. *National Interest*, 26.08.2013. Available at: <http://nationalinterest.org/commentary/poland-america-need-fresh-start-8949> (accessed 25.01.2014).
11. Cienski J. *The Decline of America and Poland's Special Relationship*. September 10, 2009. Updated May 30, 2010. Available at: [www.globalpost.com/dispatch/poland/090909/poland-usa-foreign-policy](http://www.globalpost.com/dispatch/poland/090909/poland-usa-foreign-policy) (accessed 25.01.2014).

12. Tusk: potwierdziłem Bidenowi, że nie weźmiemy udziału w akcji zbrojnej w Syrii. *PAP*, 10.09.2013. Available at: [http://wyborcza.pl/1,91446,14578106,Tusk\\_\\_potwierdziłem\\_Bidenowi\\_\\_ze\\_nie\\_wezmiemy\\_udzialu.html#ixzz2fYa0EQV6](http://wyborcza.pl/1,91446,14578106,Tusk__potwierdziłem_Bidenowi__ze_nie_wezmiemy_udzialu.html#ixzz2fYa0EQV6) (accessed 25.01.2014).
13. Powstanie wyszehradzka grupa bojowa. *Dziennik*, 12.10.2007. Available at: <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/199206,powstanie-wyszehradzka-grupa-bojowa.html> (accessed 25.01.2014).
14. Balcer A. A Wishful Thinking? Military Cooperation in the Visegrad Group. *Inside Visegrad*, 28.02.2013. Available at: <http://visegradrevue.eu/?p=1437> (accessed 25.01.2014).
15. Friedman G. Visegrad: A New European Military Force. *Geopolitical Weekly*, 17.05.2011. Available at: <http://www.stratfor.com/weekly/20110516-visegrad-new-european-military-force> (accessed 25.01.2014).
16. “Боевая группа” Вышеградской четверки займется Украиной и Афганистаном. [Visegrad Four “Battle Group” Will Deal with Ukraine and Afghanistan (In Russ.)] *ИА REGNUM*, 14.05.2011. Available at: <http://www.regnum.ru/news/1404483.html> (accessed 25.01.2014).
17. *Declaration of the Visegrad Group – Responsibility for a Strong NATO*. Available at: <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/declaration-of-the> (accessed 25.01.2014).
18. *Prawdziwy przelom w obronności UE. Grupa Wyszehradzka plus Niemcy i Francja*. Available at: <http://fakty.interia.pl/raport-srodek-wschod/aktualnosci/news-prawdziwy-przelom-w-obronnosci-ue-grupa-wyszehradzka-plus-ni,nId,940318> (accessed 25.01.2014).
19. *Титус Корлэцян принял участие в расширенном заседании Вышеградской группы*. [Titus Corlățean Took Part in the Extended Meeting of the Visegrad Group (In Russ.)] Available at: <http://moscova.mae.ro/ru/romania-news/4003> (accessed 25.01.2014).
20. Балтийские страны и Вышеградская четверка. [The Baltic States and the Visegrad Four (In Russ.)] *Diplomatic Economic Club*. Available at: [http://www.dec.lv/index\\_ru.php?id=1913](http://www.dec.lv/index_ru.php?id=1913) (accessed 25.01.2014).
21. Президент Чехии предложил отменить визы для россиян. [President of the Czech Republic Proposed to Abolish Visas for Russians (In Russ.)] *LENТА.RU*, 20.06.2014. Available at: <http://lenta.ru/news/2014/06/20/czech/> (accessed 25.01.2014).

**VISEGRAD COOPERATION:  
SEARCH OF NEW FORMS AMIDST UKRAINIAN CRISIS**

(MEMO Journal, 2015, no. 3, pp. 76-85)

Received 26.08.2014

*Dmitriy V. OFITSEROV-BELSKIY, Department of Humanities, NRU HSE, 38, Studencheskaya Str., Perm', 614070, Russian Federation; “Foreign Policy” Agency, 76, prosp. Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation (DmitriyBelskiy@gmail.com).*

*The article discusses the evolution of the Visegrad partnership. It never had integrative capacity, but in recent years accumulated the integration potential in regional relations. The common position formation principles in international policy are being carried out by the Visegrad Four. Notable is the emergence of really important issues and explicit politicization of the agenda. The defense theme, the problem of energy security, coordination of positions on the EU budget etc. were included into discussions. At the same time, exacerbated contradictions exist in these areas. Key factors currently affecting the development of the Visegrad Group are: the confrontation of great powers in the region, the inert nature of relationship between the Visegrad countries and the United States, the anarchy in European policy, the prevalence of extra-regional conditions and incentives, the lack of specific regional rules and the void of its institutionalization. The Ukrainian crisis once again emphasizes the importance of the regional policy external actors – the U.S., Germany, Russia and the Brussels EU bureaucracy. It was the cause of the schism emerging in East European politics, and slowed down the process of the intra-regional incentives formation as well as of the communications concentration. It is forcing the Visegrad countries to grasp their limitrophe position. A perspective of the Visegrad partnership is unclear, but it is noteworthy that regional relations become increasingly important for their participants.*

*Keywords: Visegrad Group, EU, European security, Ukrainian crisis, foreign policy of Poland, Central and Eastern Europe.*

*About author:*

*Dmitriy V. OFITSEROV-BELSKIY, Cand. Sci. (History), Associate Professor; Leading Analyst.*