

УДК 332

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320214147>

**Игорь ЩЕРБАК**

## ЗАПАДНЫЕ БАЛКАНЫ В СТРАТЕГИИ ЕВРОСОЮЗА

**Аннотация.** В статье исследуются проблемы, связанные с расширением Евросоюза на страны Западных Балкан. Особое внимание уделяется анализу факторов, обусловивших повышение внимания Брюсселя к решению данной проблемы в последнее время. Рассмотрены основные причины, лежащие в основе активизации деятельности ЕС и отдельных его членов на этом направлении. Изложены новые инициативы Евросоюза и ряда его членов, направленные на проведение стратегических дебатов касательно перспективы присоединения стран этого региона к ЕС. Проанализировано состояние замороженных конфликтов в данном регионе (Сербия – Косово; пограничные и правовые споры; сложная ситуация в Боснии и Герцеговине), которые продолжают влиять на региональную стабильность и оказывают сдерживающее воздействие на процесс ускорения присоединения западнобалканских стран к Евросоюзу. Показана важная роль саммитов ЕС – Западные Балканы в выработке совместных подходов государств – членов Евросоюза к присоединению этих стран. Приведён анализ последних документов высших органов ЕС, посвящённых этой проблематике. В статье также обозначена возможная перспектива расширения ЕС в западнобалканском направлении. Автор считает, что этот процесс становится важной задачей ЕС в контексте реализации стратегической автономии и проекции влияния на данный регион.

**Ключевые слова:** расширение ЕС на Западные Балканы, замороженные конфликты, стратегическая автономия, саммит ЕС – Западные Балканы в Загребе, межэтнические противоречия, Копенгагенские критерии, Франция.

С весны 2021 г. заметно активизировалась дипломатия Евросоюза по вопросу расширения ЕС на регион Западных Балкан<sup>1</sup>.

### Новые инициативы дипломатии Евросоюза

В марте министры иностранных дел Австрии, Чехии, Германии, Греции, Ирландии, Румынии, Словакии и Словении направили совместное письмо высокому представителю ЕС по вопросам безопасности и иностранным делам Ж. Боррелю, в котором призвали к проведению стратегических дебатов по Западным Балканам, поскольку «в регионе происходят динамичные внутривнутриполитические процессы, которые ускорились под влиянием пандемии». В письме также подчёркивалось, что ЕС должен усилить взаимодействие со странами Западных Балкан

---

© **Щербак Игорь Николаевич** – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН; ведущий научный сотрудник ИМИ МГИМО МИД России. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com. **ORCID:** 0000-0003-1222-3423

Статья поступила в редакцию: 11.06.2021.

<sup>1</sup> В настоящее время ЕС ведёт переговоры о присоединении с Черногорией и Сербией. Албания и Северная Македония являлись официальными кандидатами, но в мае 2021 г. ЕК одобрила начало переговоров с ними о присоединении к ЕС.

и подтвердить свою приверженность дальнейшему расширению Евросоюза на этот регион<sup>1</sup>. В дополнение некоторые страны ЕС выступили с критикой медленных темпов интеграции с Западными Балканами. В частности, министр иностранных дел Польши Збигнев Рау по итогам саммита руководителей 27 стран ЕС (24-25 мая) заявил, что неспособность Брюсселя выработать согласованную политику в отношении перспектив расширения ЕС на Западные Балканы ставит под сомнение эффективность концепции стратегической автономии Евросоюза и может отдать регион под влияние третьих стран, являющихся конкурентами ЕС<sup>2</sup>. В мае к этому процессу активно подключилась греческая дипломатия. Премьер-министр Греции К. Мицотакис провёл серию встреч с лидерами Словении, Сербии, Боснии и Герцеговины, Черногории, Северной Македонии в ходе организованного в Афинах ежегодного Дельфийского экономического форума. Сама конференция была использована, как для проведения сфокусированной дискуссии в кулуарах о перспективе расширения Евросоюза на Западные Балканы, так и для поиска путей урегулирования спорных проблем между Болгарией и Северной Македонией, препятствующих началу переговоров с ней (а заодно и с Албанией) о вступлении в Евросоюз из-за болгарского вето. Дополнительный политический вес усилиям греческой дипломатии придало присутствие в Афинах Комиссара ЕС по вопросам расширения и политики соседства О. Вархейи, который не исключил принятия важных решений по вопросу расширения ЕС на Балканы уже в июне.

К инициативе Греции присоединился и официальный Брюссель. 6 июня председатель Европейского парламента Д. Сассоли призвал ЕС решить вопрос о принятии западнобалканских стран в Евросоюз в целях обеспечения мирного и безопасного развития данного региона. Вместе с тем он подтвердил, что временные рамки присоединения этих стран будут определяться степенью выполнения ими Копенгагенских критериев<sup>3</sup>.

### **Основные причины активизации стратегического диалога ЕС – Западные Балканы**

Можно предположить, что за активизацией дипломатических усилий стран ЕС по расширению союза в этом направлении стоит стремление Брюсселя изменить баланс сил в регионе. Соперничество Греции и Турции за сферы влияния и замороженный конфликт между Афинами и Анкарой вокруг кипрского урегулирования практически исключил возможность их конструктивного взаимодействия по ослаблению региональной напряжённости.

Инерция хронических противоречий между двумя региональными игроками не позволяет им играть роль эффективного посредника в урегулировании накопившихся проблем в отношениях Сербии с Косово, между Сербией и Хорватией, Албанией и Северной Македонией, несмотря на демонстрируемое Анкарой и Афинами понимание необходимости их разрешения и обеспечения стабилизации всего региона.

Вхождение Западных Балкан в ЕС и НАТО мотивируется необходимостью обеспечить безопасность Балкан как части евро-атлантического сообщества. И в этом совпадают интересы США и Греции как ведущей региональной страны, являющейся влиятельным государством – членом как ЕС, так и НАТО. На это указывает создание совместной рабочей группы экспертов США и Греции (центр США по стратегическим и международным исследованиям и Греческий центр европейский исследований), в задачу которой входила разработка двусто-

<sup>1</sup> EU Ministers: Greater EU support is needed for the enlargement process in the Western Balkans. European Western Balkans. 22.03.2021. URL: <https://clck.ru/Vg6K9> (дата обращения 01.06.2021).

<sup>2</sup> EU lacks joint stand on Western Balkans. The First News. 11.05.2021. URL: <https://www.thefirstnews.com/article/eu-lacks-joint-stand-on-western-balkans---minister-21825> (дата обращения 09.06.2021).

<sup>3</sup> EU Parliament President Backs Letting Western Balkan States Into Bloc. Radio Free Europe. 06.06.2021. URL: <https://www.rferl.org/a/european-union-eu-sassoli-enlargement-western-balkans/31292558.html> (дата обращения 09.06.2021).

ронней инициативы по политической стабилизации региона Балкан, его экономическому развитию и международной интеграции<sup>1</sup>.

Важную роль в активизации процесса расширения ЕС на Западные Балканы сыграл документ Европейской комиссии «Ускорить процесс расширения ЕС – осязаемая перспектива для Западных Балкан» (5 февраля 2020 г.), который во многом стал реакцией на призыв президента Франции Э. Макрона «перезапустить процесс расширения членства в ЕС»<sup>2</sup>. Данный документ, по сути, стал «дорожной картой» в отношении Западных Балкан, в котором обозначены, как модернизированная концепция расширения, так и параметры, критерии и временные рамки стратегии Евросоюза. В нём подчёркивалось, что продолжение и ускорение этого процесса чрезвычайно важно для жизнеспособности ЕС, его влияния не только в данном регионе, но и за его пределами в эпоху «геополитической конкуренции». Отмечалось также, что перспектива полномасштабного членства стран Западных Балкан в Евросоюзе отвечает в полной мере интересам безопасности союза и является геостратегической инвестицией в создание сильной и единой Европы, инструментом трансформации региона – и таким образом содействует укреплению коллективной безопасности ЕС.

Анализ документа показывает: несмотря на призывы придать динамизм и транспарентность процессу присоединения стран-кандидатов к ЕС, в нём, по сути дела, преобладают прежние подходы и критерии, основанные на концепции многофазного приближения этих стран к ЕС и выполнении странами-соискателями т.н. Копенгагенских критериев. Такой подход позволяет Брюсселю продолжать оказывать значительное воздействие на внешнюю и внутреннюю политику стран Западных Балкан, используя Процесс стабилизации и ассоциации (ПСА) для реализации своих долговременных стратегических интересов в регионе.

Как представляется, повышенное внимание Евросоюза к проблеме ускорения присоединения западнобалканских стран к союзу может объясняться стремлением ЕС повысить эффективность кризисного управления в регионе Западных Балкан с тем, чтобы предотвратить эскалацию конфликтных ситуаций в регионе. Наихудшим сценарием может стать новая волна беженцев из Ближнего Востока и Африки через Балканы на фоне межэтнических противоречий в ведущих странах ЕС (Франция, Германия).

### **Замороженные конфликты на Балканах в контексте расширения ЕС**

Потенциал напряжённости в регионе по-прежнему сохраняется, несмотря на постепенную стабилизацию ситуации. Это в первую очередь связано с непризнанием Сербией независимости Косово, ростом националистических настроений, доминированием патерналистских политических партий, поддерживающих интересы этнических групп и усиливающих религиозно-этнические противоречия. Эти факторы усугубляют существующие пограничные и правовые споры, среди которых можно выделить вопрос о демаркации границы по Дунаю между Сербией и Хорватией; между Сербией и БиГ по реке Дрина, а также между Косово и Северной Македонией. К этому перечню следует добавить обострившиеся после пандемии *COVID-19* социально-экономические проблемы в регионе (высокий уровень безработицы, особенно среди молодёжи, слабая конкурентоспособность национальных экономик, коррупция, организованная преступность, медленное формирование регионального сотрудничества и интеграции).

<sup>1</sup> U.S. – Greece Task Force: Transforming the Balkans, Center for strategic and international studies. Center for Strategic & International Studies. URL: <https://www.csis.org/programs/europe-russia-and-eurasia-program/archives/new-european-democracies-project/us-greece-task> (дата обращения 04.06.2021).

<sup>2</sup> Communication from the commission to the European Parliament, Enhancing the accession process – a credible EU perspective for the Western Balkans. EUR-lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057> (дата обращения 04.06.2021).

рованной транспортной и энергетической структуры), которые подпитывают нестабильность<sup>1</sup>.

Очагом потенциальной напряжённости в регионе по-прежнему остаётся ситуация в Боснии и Герцеговине (БиГ). В майском (2021 г.) докладе Совету Безопасности ООН о ситуации в БиГ отмечалось, что сохраняющаяся политическая нестабильность мешает проведению необходимых социально-экономических реформ и эффективному государственному управлению. Существуют проблемы с исполнением положений Дейтонского соглашения относительно равноправия трёх основных этнических групп, населяющих БиГ (хорваты, сербы и боснийцы), и национальных меньшинств. Наблюдаются межэтнические противоречия, выражающиеся в националистической риторике некоторых политических деятелей, ставящей под угрозу целостность государства. Характерно продление СБ ООН в ноябре 2020 г. присутствия в стране международных стабилизационных сил под эгидой ЕС – *EUFOR ALTHEA*<sup>2</sup>.

Вопрос о присоединении Западных Балкан к ЕС на фоне последствий пандемии и стремления председателя Европейской комиссии Урсулы фон дер Ляйен проводить более активную внешнеполитическую повестку в большей мере стал вписываться в контекст концепции стратегической автономии Евросоюза. Ряд экспертов полагает, что для достижения стратегической автономии ЕС должен рассматривать регион Западных Балкан как потенциального стратегического партнёра, а не только как соискателя членства в ЕС. Присоединение западно-балканских стран к ЕС означало бы для Брюсселя расширение единого европейского континентального пространства и их включение в его внешнеполитические инициативы и соглашения<sup>3</sup>.

Важную роль в выработке общих подходов ЕС и стран региона играют регулярные саммиты ЕС – Западные Балканы, где задаются политические приоритеты. В совместной декларации Загребского саммита (6 мая 2020 г.) указывалось на необходимость развития инклюзивного регионального сотрудничества и укрепления добрососедских отношений между странами региона, а также поиска решений двусторонних споров в духе примирения и стабильности. В этом контексте отмечалась своевременность назначения в мае 2021 г. нового специального представителя ЕС по диалогу между Белградом и Приштиной и другим региональным проблемам. Брюссель целенаправленно проводит линию на встраивание стран региона в нормативно-правовое пространство ЕС ещё до получения статуса члена Евросоюза. Такой подход не только стимулирует процесс приближения Западных Балкан к ЕС, но и работает на реализацию приоритетов Евросоюза задолго до формального вступления этих стран в союз. Как правило, подобные соглашения охватывают ключевые стратегические секторы (миграция, безопасность, экология), которые важны для ЕС в плане обеспечения своей внутренней безопасности. Такие соглашения были заключены Европейской пограничной службой (*Frontex*) с рядом стран Западных Балкан, что позволило ЕС осуществлять мониторинг потоков беженцев с Ближнего Востока и Африки, проводить совместные операции на территории этих стран и тем самым не допустить неуправляемого развития ситуации во время обострения миграционного кризиса в Западной Европе<sup>4</sup>. Одновременно в декларации саммита была обозначена программа действий по восстановлению экономики региона с упором на социальное

<sup>1</sup> Panayotova K., Aleksieva N. Western Balkans' Accession to the European Union: Mission (Im)Possible. Friedrich Ebert Stiftung, 2018. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/08091.pdf> (дата обращения 07.06.2021).

<sup>2</sup> May 2021 Monthly Forecast, Bosnia and Herzegovina. Security Council Report. 30.04.2021. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-05/bosnia-and-herzegovina-5.php> (дата обращения 10.06.2021).

<sup>3</sup> Panayotova K., Aleksieva N. Op. cit.

<sup>4</sup> Kirchner M.J., Nechev Z. The EU's strategic interest in the Western Balkans: Stimulating EU's Strategic Autonomy through cross-border cooperation, October 2020. URL: [https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/8\\_A5\\_The-EU%E2%80%99s-strategic-interest-in-the-Western-Balkans\\_Stimulating-EU%E2%80%99s-Strategic-Autonomy-through-cross-border-cooperationENG.pdf](https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/8_A5_The-EU%E2%80%99s-strategic-interest-in-the-Western-Balkans_Stimulating-EU%E2%80%99s-Strategic-Autonomy-through-cross-border-cooperationENG.pdf) (дата обращения 08.06.2021).

развитие, повышение её конкурентоспособности, создание больших возможностей для молодежи, улучшение систем образования и здравоохранения. Для социально-экономического восстановления Западных Балкан от последствий пандемии, поддержки мер по политической и социально-экономической стабилизации и купирования возможного возобновления конфликтного цикла в регионе ЕС мобилизовал более 3,3 млрд евро<sup>1</sup>.

### Перспективы расширения ЕС на Западные Балканы

Дальнейший процесс расширения ЕС на Западные Балканы и стабильность в регионе во многом будут зависеть от урегулирования затянувшегося конфликта между Сербией и Косово. Поэтому следует ожидать проявления большей активности как со стороны Брюсселя, так и наиболее влиятельных в регионе государств – членов ЕС, прежде всего Франции и Германии, в поддержку диалога между Белградом и Приштиной (отражением их вовлечённости служит проведённый летом 2020 г. саммит Сербия – Косово с участием руководителей Германии и Франции). Дополнительный импульс этому процессу могут придать США, которые при президенте Дж. Байдене проводят линию на достижение урегулирования между Сербией и Косово на основе формулы взаимного признания (соответствующее предложение содержалось в письме американского президента руководителям Сербии и Косово)<sup>2</sup>. Нельзя исключать, что преобладающие в Евросоюзе настроения в пользу обеспечения безопасности Западных Балкан с учётом стратегических интересов ЕС и НАТО возьмут верх над позицией президента Франции Э. Макрона, который последовательно утверждает, что внутренние реформы Евросоюза должны предшествовать его расширению. При этом используется аргумент, что более гибкая позиция Франции, которая обладает значительным политическим и экономическим влиянием в регионе (строительство масштабных инфраструктурных проектов и военнотехническая помощь Сербии), повысит заинтересованность Белграда в присоединении к ЕС, что будет способствовать укреплению безопасности региона в контексте проводимой Францией политики «стратегической автономии», а также сдерживать усиление влияния России и Китая в регионе (закупки Сербией современных китайских и российских систем ПВО в рамках военного сотрудничества). Кроме того, Франция располагает реальными рычагами воздействия на политику косовских властей (одной из первых стран ЕС признала декларацию независимости Косово, а её 7-тысячный военный контингент составлял основу сил НАТО по поддержанию мира в Косово – *KFOR*)<sup>3</sup>. Вместе с тем потенциальным препятствием для разворота Франции в сторону поддержки расширения могут стать внутривнутриполитические проблемы и электоральные соображения элиты. По некоторым оценкам, несмотря на поддержку французами курса на стратегическую автономию и стабилизацию Балкан, в общественном мнении сильны настроения евроскептиков, в том числе в отношении расширения ЕС на Западные Балканы (58% опрошенных французов сомневаются в целесообразности такого шага; схожих взглядов придерживаются 57% граждан Германии и Австрии)<sup>4</sup>.

\* \* \*

Активизация дипломатии ЕС и отдельных государств – членов союза по расширению ЕС

<sup>1</sup> Zagreb Declaration, 6 May 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf> (дата обращения 07.06.2021).

<sup>2</sup> Kelmendi T., Morina E. How Macron can strengthen the EU in the Western Balkans. ECFR. 24.02.2021. URL: <https://ecfr.eu/article/how-macron-can-strengthen-the-eu-in-the-western-balkans/> (дата обращения 08.06.2021).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Cvijic S. France, the Western Balkans, and the EU: on the wave of scepticism. OBC Transeuropa. 30.04.2021. URL: <https://www.balkanicaucaso.org/eng/Areas/Balkans/France-the-Western-Balkans-and-the-EU-on-the-wave-of-scepticism-210254> (дата обращения 09.06.2021).

на Западные Балканы во многом объясняется прагматическими соображениями, связанными с необходимостью повысить эффективность кризисного управления в стратегически важном для союза регионе и укрепить региональную стабильность на фоне сохраняющихся там потенциально конфликтных ситуаций. Продвижение западнобалканских стран к ЕС становится одной из важнейших задач брюссельской дипломатии в контексте практической реализации концепции стратегической автономии, для закрепления позиций ЕС в регионе и сдерживания влияния третьих стран. Курс новой администрации США на возрождение евро-атлантического единства может придать дополнительный импульс этому процессу. Дальнейшее его развитие во многом будет зависеть от достижения согласованной позиции в ЕС по данному вопросу, заинтересованности Франции и Германии – ведущих стран союза, а также урегулирования замороженных конфликтов в самом регионе.

### Список литературы

Европа между трех океанов / под ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М.: ИЕ РАН; СПб: Нестор-История, 2019.

Кандель П.Е. Балканские дилеммы Евросоюза // Современная Европа. 2020. №2. С. 123-130. DOI: 10.15211/soveurope22020123130

Шумилин А.И. Европейская политика добрососедства: время испытаний // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. №4. С. 86-93. DOI: 10.15211/vestnikieran420208693

### References

Cvijic, S. France, the Western Balkans, and the EU: on the wave of scepticism. OBC Trans-europa. April 30, 2021. Available at: <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Balkans/France-the-Western-Balkans-and-the-EU-on-the-wave-of-scepticism-210254> (accessed 09.06.2021).

Gromyko, Al.A., Fedorov, V.P. (eds.) (2019). Evropa mezhdru treh okeanov [Europe between three oceans]. Moscow: IE RAS; Saint-Petersburg: Nestor-Istoriya. (In Russian).

Kandel, P.E. (2020). Balkansky dilemma Evrosoyuza [The Balkans' dilemma of EU]. Sovremennaya Evropa [Contemporary Europe]. 2. P. 123-130. (In Russian). DOI: 10.15211/soveurope22020123130

Kelmendi, T., Morina, E. How Macron can strengthen the EU in the Western Balkans. ECFR. February 24, 2021. Available at: <https://ecfr.eu/article/how-macron-can-strengthen-the-eu-in-the-western-balkans/> (accessed 08.06.2021).

Kirchner, M.J., Nechev, Z. (2020). The EU's strategic interest in the Western Balkans: Stimulating EU's Strategic Autonomy through cross-border cooperation. Available at: [https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/8\\_A5\\_The-EU%E2%80%99s-strategic-interest-in-the-Western-Balkans\\_Stimulating-EU%E2%80%99s-Strategic-Autonomy-through-cross-border-cooperationENG.pdf](https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/8_A5_The-EU%E2%80%99s-strategic-interest-in-the-Western-Balkans_Stimulating-EU%E2%80%99s-Strategic-Autonomy-through-cross-border-cooperationENG.pdf) (accessed 08.06.2021).

Panayotova, K., Aleksieva, N. (2018). Western Balkans' Accession to the European Union: Mission (Im)Possible. Friedrich Ebert Stiftung. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/08091.pdf> (accessed 07.06.2021).

Shumilin, A.I. (2020). Evropeyska politika dobrososedstva: vremya ispytaniy [European policy of neighbourhood: time of testing]. Nauchno-analiticheskii vestnik IE RAN [Scientific and Analytical Herald of the IE RAS]. 4. P. 86-93. (In Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran420208693

### The Western Balkans in EU's Strategy

**Author. Igor Shcherbak**, Candidate of Sciences (History), Leading Research Fellow, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Leading Research Fellow, IMI MGIMO. **Address:** 11-3 Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com. **ORCID:** 0000-0003-1222-3423

**Abstract.** The article is devoted to the problems connected with the EU enlargement to the Western Balkans. The author pays special attention to the factors explaining recent increased attention of the EU to finding solution to the enlargement. The article contains analyses of «the frozen conflicts» in the region which continue to influence the regional stability and make the task of accelerating the EU's enlargement to the Western Balkans as a priority one in the context of the EU's strategic autonomy. New EU's initiatives aimed at arranging strategic debates on EU enlargement to the Western Balkans have been described. The article contains analyses of the so-called frozen conflicts in the Western Balkans which continue to exert influence on regional stability and on the process of association of the Western Balkans with the EU. The important role of the EU-Western Balkans' summits in elaboration of common approaches of the EU's member-states to the problem of enlargement has been noted. The article defines a possible perspective of the EU's enlargement towards the Western Balkans. The author considers that the EU's enlargement towards the Western Balkans is becoming an important task for the EU in the context of realization of its strategic autonomy and projection of its influence on the given region.

**Key words:** EU's enlargement to the Western Balkans, frozen conflicts in the Balkans, EU's strategic autonomy, EU – Western Balkans Summit in Zagreb, interethnic contradictions, EU Copenhagen criteria, France and enlargement to the Western Balkans.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran320214147>