

## Нормативная сила ЕС в контексте европейской политики развития\*

А. М. Погорельская

Национальный исследовательский Томский государственный университет,  
Российская Федерация, 634050, Томск, пр. Ленина, 36

**Для цитирования:** Погорельская А. М. Нормативная сила ЕС в контексте европейской политики развития // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. Вып. 4. С. 456–474. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.406>

В статье рассмотрены особенности проявления Европейским союзом его нормативной силы в политике содействия развитию стран глобального Юга. Несмотря на спорные результаты семидесятилетних усилий Европейского экономического сообщества, а затем Евросоюза по содействию международному развитию, нынешняя международная обстановка и непростая ситуация внутри ЕС подталкивают его к активизации политики развития и поиску более эффективных ее инструментов и средств. Автором предпринята попытка выявить причины трансформации подходов в политике развития ЕС в контексте влияния на способность Евросоюза выступать в качестве нормативной силы как внешних, так и внутренних факторов. В результате исследования были сделаны следующие выводы. Во-первых, в последние 20 лет на способность ЕС выступать в качестве нормативной силы в политике развития значительное влияние стали оказывать внутренние факторы — последствия расширений, кризис солидарности и Брекзит. Во-вторых, Евросоюз пока не видит альтернатив политике развития в решении как глобальных проблем, так и собственных и с нормативной, и с геополитической точки зрения. В-третьих, Евросоюз еще находится в поиске эффективных способов содействия международному развитию и трансляции своей нормативной силы. С практической точки зрения выявление действенных инструментов так же, как и ошибок прошлой политики, призвано создать базу для разработки и совершенствования новых подходов в российской политике содействия развитию, которая пока реализуется очень ограниченно, но могла бы принести стране дивиденды на международной арене.

**Ключевые слова:** нормативная сила, политика развития, Европейский союз, Европейское экономическое сообщество, страны АКТ, развитие.

### Введение

Сегодня институты ЕС и его государства-члены, несмотря на выход Великобритании, остаются самыми значительными донорами официальной помощи развитию. В 2020 г. совокупная помощь от ЕС и его государств-членов составила порядка 76,1 млрд долл. Помощь по линии институтов ЕС в 2020 г., несмотря на сложности, вызванные распространением коронавируса, увеличилась в реальном выражении на 25,4 %, по сравнению с 2019 г. [1]. И хотя срок достижения давно по-

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФ в рамках проекта № 22-28-00187 ««Неопределенность» как норма жизни: идентичность ЕС в условиях глобальных трансформаций».

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2021

ставленного ориентира в 0,7 % ВВП, направляемых на содействие международному развитию, был вновь отодвинут до 2030 г., Евросоюз пока называют мировым лидером как по объемам помощи, так и в разработке повестки политики развития [2].

В разгар деколонизации в развитых странах возникло такое направление деятельности, как политика развития, или политика содействия международному развитию, — комплекс мер, реализуемых в отношении стран глобального Юга с целью улучшения в первую очередь их экономических показателей. Однако понимание развития, как и цели и инструменты политики развития, значительно эволюционировало с 1960-х гг., во многом под влиянием объединенной Европы. Причинами активного участия объединенной Европы в этих изменениях послужили как колониальное прошлое государств-членов, так и внутренние трансформации европейского интеграционного объединения, конкуренция с другими донорами помощи, а также желание укрепить свой статус нормативной силы.

«Нормативная сила» стала широко используемым понятием в исследованиях внешней политики Евросоюза. Концептуально схожий термин «гражданская сила» был предложен Ф. Дюшеном для обозначения способности Европейского сообщества влиять на своих внешнеполитических партнеров не военными, а гражданскими средствами, призывая к соблюдению международных обязательств. Однако вплоть до окончания холодной войны и обострения конкуренции в экономической и политической сфере понятие гражданской силы оставалось невостребованным в науке [3].

В 2002 г. исследователь И. Маннерс предложил термин «нормативная сила» для обозначения способности формировать представление о том, что можно считать нормой в международных отношениях, а также распространять такие представления [4]. И. Маннерс и ряд его последователей (Т. Диез, Ж. Орби, К. Бикертон) позднее детализировали это понятие.

В 2010-х годах понятие нормативной силы Евросоюза было подвергнуто переосмыслению. Продвижение Евросоюзом на собственном примере ценностей и норм демократии, защиты прав и свобод человека, устойчивого развития и т. д. в условиях многополярного мира, где ЕС уже не играет роли геополитического и даже экономического лидера, а сталкивается как с международными, так и внутренними проблемами, ставит под сомнение его способность применять нормативную силу, особенно в политике развития [5, р. 188]. В этой связи в ЕС возникает концепция стрессоустойчивости, апробированная в политике развития и предполагающая обеспечение устойчивости государств — партнеров ЕС по политике развития за счет не столько европейской помощи, но собственных ресурсов, расширения круга стейкхолдеров развития и разделения ответственности за результаты взаимодействия [6, с. 24–26].

В российской науке понятие нормативной силы сегодня широко используется в изучении внешней политики ЕС (работы Т. А. Романовой, Е. Б. Павловой, Л. О. Игумновой, Е. В. Саворской, А. С. Айвазян, Е. Е. Мухиной), однако, несмотря на рост интереса российских исследователей из МГУ (В. И. Бартенева, Е. Н. Глазуновой), ВШЭ (М. В. Ларионовой) и ИМЭМО (С. В. Уткина, Н. В. Тогановой, В. Ю. Журавлевой, А. Давыдова и др.) к политике содействия международному развитию в последние годы, широкого применения к ее анализу концепции нормативной силы не наблюдается. Аналогичным образом в европейской и американской исследовательской литературе анализ нормативной силы в политике развития, очер-

ченный отдельными сюжетами в работах Ж. Орби, М. Карбон, С. Делпьют, В. Бёрчфилд, Р. Дж. Уитмана, Дж. Шёнеберг значительно уступает по объему аналогичным исследованиям в области внешней политики, хотя в последние годы массив таких работ растёт.

Данное исследование призвано не только проследить признаки проявления нормативной силы в политике развития Европейских сообществ и затем Евросоюза, но и попытаться выявить причины трансформации подходов в политике развития ЕС в контексте влияния на способность Евросоюза выступать в качестве нормативной силы как внешних, так и внутренних факторов.

## **Эволюция политики развития Европейского экономического сообщества**

Хотя политика развития объединенной Европы была инициирована метрополиями из числа европейских государств, желавших сохранить свое влияние в бывших колониях, в ее общеевропейской основе лежало стремление помочь новым независимым странам догнать экономически развитые государства [7, p. 205–206].

Политика развития относительно быстро получила наднациональное измерение, не отменив, однако, двусторонних усилий по содействию международному развитию, предпринимаемых отдельными государствами-членами. Этому способствовало то, что «в отличие от других аспектов внешних отношений, данное направление политики не требует значительных потерь национального суверенитета, но скорее передачи ресурсов с национального уровня на уровень сообщества» [8, p. 18].

С учреждением Римским договором 1957 г. европейской политики развития драйвером развития бывших колоний и других слаборазвитых стран виделась международная торговля. Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), учредившее «особые отношения» с 31 заморской территорией, обещало им постепенную отмену таможенных барьеров на условиях взаимности и финансовую помощь, распределяемую через Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский фонд развития (ЕФР). Целью ассоциации с заморскими территориями было объявлено содействие их экономическому и социальному развитию, а также «продвижение интересов и благополучия их населения для достижения экономического, социального и культурного развития, к которому они стремятся» [9, p. 47]. И хотя такая постановка цели напоминала о цивилизаторской миссии, которую в свое время эксплуатировали метрополии, что вызвало критику положений Римского договора как неокOLONиальных и патерналистских [10, p. 48], осуществление помощи развитию на безусловной основе и на базе исторических связей государств-членов еще долго определяло политику развития ЕЭС. В отличие от европейской, американская помощь развитию, как военная, так и невоенная, инициированная в середине XX в., несмотря на отсутствие у страны статуса бывшей метрополии, отличалась политизацией и осуществлялась в русле «сдерживания» коммунизма в течение нескольких десятилетий [11].

Яундская конвенция 1963 г. стала первым документом, установившим договорные отношения между развитыми странами и бывшими колониями из числа стран Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов (АКТ) на многосторонней основе и учредившим институты для такого взаимодействия. Таким образом, ЕЭС под-

тверждало возможность сосуществования государств с разной историей и уровнем развития на договорной основе и на основе общих ценностей как в рамках самого европейского интеграционного проекта, так и в отношениях между развитыми государствами и странами глобального Юга. В 1960–1970-х годах расширился спектр форм содействия развитию, применяемых ЕЭС, который стал включать не только финансовую, но и техническую помощь, подготовку специалистов для стран АКТ и т. д. [12].

Тем не менее ставка на развитие стран АКТ через включение их в международную торговлю за счет предоставления им более благоприятного, чем другим слабо развитым странам, доступа на рынки государств — членов ЕЭС не оправдалась. Во-первых, традиционно импортировавшиеся из них товары — каучук, хлопок, железная руда, медь — ранее пошлинами в ЕЭС не облагались. Во-вторых, конвенции связывали ЕЭС с незначительной частью стран глобального Юга: доля импорта в ЕЭС из африканских стран, подписавших Яундские конвенции, составляла в 1958 г. 5,6 %, в 1967 г. — 4,2 % стоимости всего импорта в ЕЭС. Доля экспорта ЕЭС, направлявшегося в указанные африканские страны, составляла 4,4 % в 1958 г. и лишь 2,9 % — в 1967 г. [9, p. 51]. В-третьих, условия, на которых шла торговля со странами АКТ, подписавшими конвенции, по факту приводили к дискриминации товаров из других слабо развитых государств и потому были расширены на них автоматически с введением в 1971 г. Общей системы преференций. Наконец, со вступлением в ЕЭС Великобритании в 1973 г. необходимо было адаптировать политику развития ЕЭС под бывшие британские колонии и согласовать ее подходы с британским видением развития, предполагавшим выстраивание партнерских отношений со странами АКТ [13, p. 74].

Параллельно менялось понимание развития в мире. В конце 1960-х годов стали вызывать критику попытки стимулировать экономический рост государств третьего мира за счет их интеграции в международную торговлю. В 1970-х годах приобрела популярность теория зависимости, объяснявшая причину зависимости глобального Юга от Севера природой капиталистической системы. Сторонники нового международного экономического порядка требовали стабилизации цен на товары, экспортируемые развивающимися странами; одностороннего предоставления им преференциального доступа на рынки развитых стран и безусловной экономической и технической помощи [10, p. 24–51]. Вдобавок в некоторых развивающихся странах стали распространяться сомнения по поводу характера и целей политики развития государств-доноров, в частности США, зачастую направлявших помощь странам, считавшимся наиболее уязвимыми для поглощения социалистическим блоком. В этих условиях идеи о суверенном праве развивающихся стран на эксплуатацию их недр и принципы нового международного экономического порядка, активно продвигаемые СССР на платформе ООН, стали находить все большую поддержку стран глобального Юга [14, с. 148].

Не находя более понятного и апробированного варианта содействия развитию, чем интеграция стран в международную торговлю, ЕЭС с середины 1970-х до середины 1980-х годов продолжало расширять круг своих торговых партнеров из числа стран АКТ, предоставляя им односторонние преференции (в отличие от предусмотренной Римским договором взаимной либерализации торговли) и пытаясь компенсировать убытки стран АКТ от колебаний мировых цен на ключевые позиции

их экспорта сельскохозяйственной продукции (на основе СТАБЕКС — Системы стабилизации экспортных заработков стран АКТ и заморских стран и территорий) и товаров добывающих отраслей, т. е. минерального сырья (на основе аналогичного инструмента — СИСМИН) [15]. Кроме того, ЕЭС оказывало странам АКТ безусловную финансовую помощь из средств ЕФР — внебюджетного инструмента, финансируемого из взносов государств-членов, заметно усилившегося со вступлением Великобритании.

В связи с мировым кризисом и неустойчивостью мировых цен на сырье и продовольствие в 1970-х годах заявки стран АКТ на помощь СТАБЕКС постоянно росли. Положение этих стран осложнялось долговой зависимостью от развитых государств. К 1985 г. совокупный долг африканских стран к югу от Сахары составлял 89,888 млн долл., стран Восточной Азии и Тихоокеанского бассейна — 164,105 млн долл., а стран Латинской Америки и Карибского моря — 375,451 млн долл. [16].

Видя угрозу стабильности мировой экономики, Всемирный банк, МВФ и другие международные организации стали настаивать на проведении странами-должниками структурной перестройки экономики: введении рыночного механизма, отмене субсидий, проведении налоговых реформ, сокращении количества государственных служащих и расходов на их содержание [17, р. 25–28]. Однако в реальности эти реформы заставляли экономически слабые страны делать ставку на экспорт сырья как самый доступный способ получения доходов, консервируя структуру их внешней торговли. Тем не менее до конца 1980-х годов неолиберальные реформы считались верным решением проблемы задолженности государств глобального Юга [10, р. 58].

Неэффективность усилий ЕЭС по содействию международному развитию, несмотря на рост затрат, заставила его пересмотреть в середине 1980-х годов свои отношения со странами АКТ. Третьей Ломейской конвенцией 1984 г. впервые был введен принцип обусловленности помощи, предоставляемой ЕЭС, прогрессом стран АКТ в реформировании их экономической, политической и социальной жизни. Введение принципа обусловленности помощи, или кондициональности, продемонстрировало желание ЕЭС взять на себя роль нормативной силы, транслирующей вовне свои нормы и ценности, вынуждая страны АКТ соответствовать предъявляемым требованиям для получения помощи. Кроме того, теперь помощь ЕЭС стала выделяться на обеспечение экономической и продовольственной самодостаточности стран АКТ, а также меры в области защиты окружающей среды, развития здравоохранения и т. п., что отражало усложнявшееся понимание развития [18]. При этом продвигаемые ЕЭС показатели развития не фокусировались исключительно на вопросах демократизации обществ стран-реципиентов, в отличие от американской политики развития, с 1980-х годов активно опиравшейся на концепцию продвижения демократии [19, р. 20–33].

Ограниченность результатов политики развития заставляла всех доноров помощи искать способы измерения прогресса государств-реципиентов, в том числе для того, чтобы последние полноправно несли ответственность за результаты усилий государств-доноров. Так, согласно четвертой Ломейской конвенции 1989 г., эффективность проведения реформ странами АКТ должна была измеряться по шкале, утвержденной Всемирным банком и включающей показатели уровня ВВП, занятости, производительности труда и диверсификации экономики [20].

Конвенция предусматривала обусловленность помощи прогрессом стран АКТ в вопросах соблюдения прав человека, демократизации, улучшения положения женщин, развития частного предпринимательства и т. п. Так, европейская политика развития эволюционировала от поддержания торговых отношений со странами АКТ как инструмента улучшения их экономических показателей к предоставлению финансовой и технической помощи, обусловленной всесторонним улучшением условий жизни в этих странах и главное — внедрением в них признанных европейских ценностей. То, что объединенная Европа убеждала, а временами принуждала страны АКТ к принятию европейских ценностей, подтверждало ее статус нормативной силы.

Учитывая, что с распадом СССР развивающиеся страны лишились крупного донора помощи, страны Запада получили бóльшую свободу в установлении своих правил содействия развитию, которую уже к концу 1990-х годов стали оспаривать азиатские страны, включавшие как традиционного донора помощи Японию, так и новых доноров — Южную Корею и Китай. В связи с «усталостью» традиционных доноров международной помощи, проявившейся в 1990-е годы ввиду неэффективности политики развития, Евросоюз попытался усилить свои требования при пересмотре последней Ломейской конвенции в 1995 г., еще раз подтвердив обусловленность помощи выполнением странами АКТ требований по защите прав человека и соблюдению демократических ценностей, а также учредив механизм санкций для приостановки финансовой помощи странам АКТ, не соблюдающим требования [21].

## Реформирование политики развития ЕС

С подписанием Маастрихтского договора произошла трансформация европейского интеграционного проекта в политическую общность, а с учреждением Общей внешней политики и политики безопасности Европейский союз заявил о себе как о полноценном и самостоятельном участнике международных отношений, чья внешняя политика не сводится к сумме действий государств-членов.

Политика развития ЕС может рассматриваться как трансляция его нормативной силы, прежде всего потому, что, в отличие от помощи развитию, предоставляемой европейскими государствами на двусторонней основе и потому не лишенной элементов национальных интересов, имеет ряд отличий. Во-первых, ЕС как коллективный актор не имел колоний и потому не считал себя обязанным оправдывать свою политику необходимостью компенсации странам глобального Юга за колониальный период. Во-вторых, Евросоюз настолько расширил круг получателей помощи развитию, что сложно обвинить его в сугубо геополитических целях, полностью нивелирующих ценностные основания и гуманитарное наполнение политики развития. И хотя определенное соперничество между ценностями и конкретными действиями ЕС в рамках политики развития существует, следует согласиться с тем, что их полное «противопоставление... не имеет смысла» [22, с. 79]. Сам же факт реализации политики развития Евросоюзом через свои институты без прямого посредничества государств-членов содействовал становлению и укреплению его как самостоятельного актора международных отношений [8, p. 8].

Хотя вопрос о степени взаимодополняемости или несоответствия интересов и взглядов отдельных государств-членов или их групп политике развития, реали-

зуемой Евросоюзом, не имеет однозначного ответа [13, р.74], государства-члены сохранили возможность как предоставлять помощь развитию на двусторонней основе, так и участвовать в выработке решений на уровне ЕС при координирующей роли Европейской комиссии. И хотя конкретного механизма принуждения государств-членов к участию в политике развития ЕС нет, символическое значение, которое придается транслированию европейских ценностей и норм через политику развития, способствовало ее поддержке среди государств — членов ЕС, хотя имеет меньшее влияние на новые государства-члены [23, р. 124].

Похожей цели ограждения политики развития ЕС от исключительно национальных интересов служит не только перераспределение части помощи развитию через каналы ЕС (у Финляндии, например, до 18% в 2018 г. [24]), но и усиление роли Европарламента в выработке и определении объемов финансирования политики развития ЕС, особенно после подписания Лиссабонского договора в 2007 г. [25], а также попытки привлечения к содействию развитию стран АКТ частного бизнеса и неправительственных организаций, провозглашенные в Соглашении Котону 2000 г. Таким образом, национальная помощь на двусторонней основе, хотя и представляет на сегодня основную часть исходящей из ЕС помощи развитию, отчасти уравнивается передачей части полномочий как наверх — на наднациональный уровень, так и вниз — гражданскому обществу. Последнее было продиктовано скорее внутрисоюзными соображениями и европоцентричным видением развития, чем реальным пониманием обстановки в странах АКТ, где не сложилось гражданского общества [10, р. 76–79].

Новая международная обстановка и внутренние изменения в Европейском союзе, а также осознание неэффективности ранее применявшихся подходов в новых условиях требовали пересмотра политики развития ЕС. Международные институты и развитые страны винили в неудачах неэффективную систему управления в странах АКТ. Не желая оказаться дискредитированным ввиду неэффективности своей политики и потерять статус нормативной силы в области содействия международному развитию, Евросоюз пошел по пути расширения повестки развития с одной стороны, и разделения ответственности доноров и получателей помощи, а значит, и допущения применимости принудительных мер в отношении реципиентов помощи — с другой.

Так, Соглашение Котону, подписанное в 2000 г. с 76 государствами АКТ сроком на 20 лет, провозгласило целью сотрудничества искоренение бедности путем интеграции стран АКТ в мировую экономику и содействия устойчивому развитию, что соответствовало целям развития, принятым позже ООН на Саммите тысячелетия в 2000 г.

Разделение ответственности за прогресс в области международного развития между странами глобального Севера и Юга нашло отражение в курсе на замену односторонних торговых преференций со стороны ЕС торгово-экономическими партнерствами между странами ЕС и отдельными группами стран АКТ. Вдобавок действовавшие с 1970-х годов механизмы компенсаций потерь стран АКТ от колебаний мировых цен на их продукцию, с помощью которых не удалось изменить структуру их экспорта, были полностью заменены на систему грантов от ЕФР или займов от ЕИБ, которые должны были выдаваться строго при условии выполнения страной АКТ разработанного при содействии Еврокомиссии плана помощи, чья реализация стала предметом ежегодного мониторинга.

Соглашение подтвердило обусловленность помощи развитию прогрессом стран АКТ в проведении реформ, а также предусматривало санкции или временную приостановку сотрудничества в случае нарушения страной ключевых европейских ценностей — прав человека, принципов демократии и верховенства закона [26], что ЕС и использовал, в частности, в отношении Зимбабве, Гаити, Либерии, Чада и Фиджи [10, р. 36–61].

Реализация положений Соглашения Котону столкнулась с трудностями. Например, из-за высокой забюрократизированности и мирового финансового кризиса 2008 г. не были учреждены в срок экономические партнерства. Страны Юга стали чаще выражать недовольство в отношении принципа обусловленности помощи, особенно в свете растущей активности иных доноров помощи, включая страны БРИКС и других [8, ср. 75]. И хотя при пересмотре Соглашения Котону в 2005 и 2010 гг. на фоне ситуации в Ираке и волнений в Йемене и Бахрейне ЕС указал на важность содействия именно безопасности и политической стабильности в странах АКТ, принципиально нового видения развития и способов транслирования своих норм на страны глобального Юга он предложить не смог.

С начала 2000-х годов стала меняться внутренняя ситуация в ЕС, что отразилось на его политике развития. Расширения 2000-х потребовали значительных усилий от ЕС в социализации своих новых членов из числа стран Центральной и Восточной Европы. Евросоюз, выступив в 1990–2000-х годах нормативной силой в отношении стран — кандидатов на вступление, способствовал принятию ими не только основных европейских ценностей и норм, но и модели поведения в отношении стран глобального Юга. И хотя последняя волна расширения ЕС была несколько поспешной, тем не менее у новых членов ключевые ценности ЕС, воплощенные в Копенгагенских критериях, сомнения не вызывали. Принятие этих принципов как норм внутри ЕС позволило Евросоюзу продолжить проецирование их вовне, используя прежние механизмы [27].

Завышенные ожидания новых государств-членов, не оправдавшиеся с последовавшими кризисами, подтолкнули страны Центральной и Восточной Европы создать противовес старым государствам-членам как в рамках самих европейских институтов (ввиду пересмотра принципов принятия решений в них), так и в связи с позиционированием новых государств-членов как отдельного центра силы, например, в виде Вышеградской группы.

С одной стороны, новые государства-члены, которые еще недавно сами выступали реципиентами помощи, сочли участие в политике развития ЕС шансом вернуть себе статус развитых европейских государств на мировой арене [28]. Желая соответствовать такому статусу, новые государства-члены в рамках подготовки к вступлению в ЕС запустили собственную политику развития. Впоследствии Чехия (с 2010 г.) и Польша (с 2016 г.) инициировали стратегии в области развития, обозначив в качестве своих географических приоритетов регионы Западных Балкан, страны Восточного партнерства, Ближнего Востока и страны к югу от Сахары [29; 30]. При этом потолок отчислений странами Центральной и Восточной Европы по политике развития к 2030 г. заявлен ниже, чем установленный международными институтами ориентир в 0,7% ВВП. Одной из ниш в политике развития, в которой новые государства-члены попытались закрепить за собой статус экспертов, стало обеспечение политического и экономического транзита.



С другой стороны, участие новых государств — членов ЕС в политике развития оказалось ограниченным по причине недостатка ресурсов, в том числе финансовых, соответствующего опыта и из-за поверхностного понимания роли политики развития для ЕС [24, р. 128]. Таким образом, потенциал ЕС как нормативной силы в политике развития в начале 2000-х годов возрос в связи с тем, что страны Центральной и Восточной Европы стали примером успешного содействия развитию и демократизации со стороны ЕС настолько, что формально сравнялись с остальными государствами — членами Европейского союза. Однако последующие невозможность, а иногда и нежелание увеличивать свой вклад в содействие международному развитию со стороны новых государств-членов и наличие у них разнящихся с ЕС внешнеполитических приоритетов поставили под сомнение целостность политики развития ЕС и способность транслировать через нее нормативную силу. Последующее злоупотребление новыми государствами-членами нормативной риторикой на мировой арене поставило нормативную силу ЕС под вопрос [31, с. 169].

Тем не менее на примере стран Центральной и Восточной Европы, как казалось Брюсселю, в ускоренном формате воспринимавших европейские ценности и нормы, Евросоюз убедился в своей нормативной силе и потому стал активнее продвигать демократические ценности в своей политике развития, прежде всего в странах Южного Средиземноморья. Так, в Общей стратегии ЕС по отношению к этим странам 2000 г. в качестве ключевых задач были обозначены продвижение прав человека и демократических ценностей, содействие созданию эффективной системы управления и верховенству закона, а также установление зоны свободной торговли, борьба с расизмом и т. п. Учитывая отсутствие прогресса, переформатирование сотрудничества из Барселонского процесса в Союз для Средиземноморья в 2008 г. носило символический характер, поскольку ни дополнительных средств, ни внимания проблемам Южного Средиземноморья ЕС тогда уделить не мог, будучи занятым последствиями недавних расширений и согласованием своей политики развития с приоритетами новых государств-членов [32].

При этом противоречивая политика ЕС в регионах Северной Африки и Ближнего Востока, во многом охваченных Союзом для Средиземноморья, предусматривала как продвижение европейских норм и ценностей в качестве универсальных, так и сотрудничество с далеко не демократическими режимами по прагматическим соображениям, например, для сдерживания ими миграционного давления на ЕС. С обострением социальных проблем желание народов соответствующих стран взять процесс реформирования в свои руки привело к волнениям «арабской весны». Такой результат политики развития во многом подорвал доверие к ЕС как нормативной силе, хотя события «арабской весны» были обусловлены более широким спектром причин.

Особенностью политики развития ЕС 2000–2010-х годов стало все большее согласование с глобальной повесткой, разрабатываемой на базе ООН. Однако трансформация относительно небольшого перечня целей развития тысячелетия (2001 г.), включавшего 8 целей, 18 задач и 148 индикаторов, в список из 169 целей устойчивого развития (2015 г.) усложнила их достижение, не представляя при этом ни сдвига в преобладающей парадигме развития, ни универсального механизма для оценки как слабо развитых и развивающихся, так и развитых стран [33]. Тем временем с 2012 г. Евросоюзом предпринимались попытки изменить концептуаль-

ное наполнение его политики развития путем внедрения понятия стрессоустойчивости как способности страны или региона адаптироваться к внешним шокам и трансформироваться за счет внутренних ресурсов. Впоследствии такое прочтение дополнялось обоснованием роста прагматизма политики развития ЕС за счет делегирования странам-реципиентам помощи ответственности за собственные устойчивость и развитие [22, с. 77–79].

Таким образом, политика развития ЕС к началу второго десятилетия XXI в. оказалась зажата в тисках ранее утвердившейся доминирующей парадигмы развития, испытывая сложности с повышением ее эффективности в связи с изменениями как внутри Евросоюза, так и непосредственно за его границами.

## В преддверии пересмотра Соглашения Котону

Международные обстоятельства, как и особенности ситуации внутри ЕС в последнее десятилетие, заставляют Евросоюз интенсифицировать свою политику развития. Так, среди причин массового наплыва беженцев и среди них — мигрантов под видом беженцев в Европу в 2014–2016 гг. был низкий уровень развития стран их происхождения, сопровождавшийся демографическим ростом, высоким уровнем безработицы, конфликтами и т. д., что лишний раз показало ограниченность результатов политики развития ЕС и отнюдь не универсальный характер ценностей, транслируемых Евросоюзом как силой убеждения, так и принуждением [32, с. 103].

ЕС вынужден был сделать акцент на развитии для борьбы с первопричинами миграции, хотя на сложную взаимосвязь миграции и уровня развития в Европе обратили внимание гораздо раньше. В ходе Европейского совета в Эдинбурге в 1992 г. было заявлено о необходимости координации политики развития и миграционной политики, что затем было подтверждено в заключениях саммита в Тампере 1999 г. В Соглашении Котону оговаривались меры по регулированию миграции: по борьбе с нелегальной миграцией и реадмиссии, а также смягчению последствий «утечки умов» из стран АКТ (ст. 13) [26]. В 2005 г. Евросоюзом был принят глобальный, или комплексный, подход к миграции, предполагавший содействие благоприятному взаимовлиянию миграции и развития [34].

В последнее десятилетие в риторике ЕС наблюдается попытка не столько признать недостаточный уровень развития в качестве первопричины международной миграции, сколько убедить страны происхождения мигрантов в том, что международная миграция способствует их процветанию (например, за счет денежных переводов мигрантов), а значит, снижает потребности в финансовой помощи от ЕС. «Миграционное» измерение политики развития ЕС стало нововведением, которое пока в полной мере не заимствовано ни одним из крупнейших доноров помощи в мире, а попытки согласования задач и инструментов политики развития, внешней политики и миграционной привели к возникновению в ЕС «внешнего измерения» иммиграционной политики.

С ростом количества лиц, подававших прошения об убежище в ЕС (с 400 тыс. в 2013 г. до 1 млн 282,7 тыс. в 2015 г. [35]), нарастало напряжение в отношениях как со странами происхождения и транзита беженцев и мигрантов, большинство из которых получали помощь от ЕС в рамках политики развития и не только, так

и между государствами — членами ЕС. Пограничные государства ЕС, вынужденные принять на себя основную тяжесть миграционного кризиса в соответствии с Дублинской системой, не могли справиться с таким количеством прибывших. Государства-члены из числа стран Центральной и Восточной Европы не желали делить финансовое бремя и ответственность за прибывавших в рамках рассчитанных Брюсселем квот. Последнее стало причиной кризиса солидарности, подтачивая нормативную силу ЕС, поскольку универсальность его ценностей и принципов оказалась под угрозой внутри него самого.

Европейский миграционный кризис показал, что позиционирование ЕС как нормативной силы и идеала демократических ценностей сыграло с ним злую шутку. Недостаточное развитие стран происхождения и транзита мигрантов привело к выталкиванию сотен тысяч беженцев и мигрантов из регионов их проживания, а образ Евросоюза как центра благополучия и стабильности привлек их в огромном количестве. Европейскому союзу пришлось как принимать возросшее количество иммигрантов и лиц в поисках убежища, так и пытаться отгородиться от них с помощью высоких заборов в Сеуте и Мелилье, усиленного контроля морских границ усилиями «Фронтекс» и с помощью договоренностей с транзитными странами. Государства — члены ЕС из числа стран Центральной и Восточной Европы, протестуя против приема беженцев в период европейского миграционного кризиса, первыми призвали европейские институты использовать политику развития для устранения первопричин массовой иммиграции в ЕС [36].

Опасения, что ЕС станет использовать помощь развитию как инструмент принуждения к желаемой миграционной политике, подтвердились условиями сделки с Турцией 2016 г., предполагавшей обязательство страны принимать из ЕС лиц, получивших отказ в убежище, в обмен на финансовую помощь. Критику вызвали и предложения Европейской комиссии по обновлению партнерства с третьими странами, предполагавшие финансирование Евросоюзом партнеров, готовых разделять с ним ответственность за управление миграционными потоками и создание лучших условий жизни для своих граждан, сокращая их эмиграцию [37]. Таким образом, принципы партнерского подхода и разделения ответственности между странами Севера и Юга стали внедряться Евросоюзом как в его политику развития, так и во «внешнее измерение» иммиграционной политики. Европейский консенсус по развитию 2017 г. зафиксировал выход на первый план политической повестки в политике развития ЕС, хотя обращался и к иным измерениям комплексного видения развития: человеческому, экологическому, экономическому. В целом документ скорее опирался на цели устойчивого развития, сформулированные ООН, чем носил отпечаток сугубо европейских целей и понимания развития, хотя он и упоминал цель совместного управления миграцией с государствами-партнерами [38].

Параллельно с европейским миграционным кризисом по статусу ЕС как нормативной силы был нанесен еще один чувствительный удар, который ознаменовал собой Брекзит. Он свидетельствовал, что европейские идеалы универсальны не для всех даже внутри ЕС, не говоря уже о странах глобального Юга. Великобритания как одна из крупнейших европейских метрополий в свое время активно участвовала в расширении повестки и охвата политики развития ЕЭС и ЕС, кроме того, она предоставляла значительную помощь развитию как на двусторонней основе, так и в виде взносов в общеевропейские механизмы. Так, Великобритания внесла 15 % от

объема ЕФР на 2014–2020 гг., т. е. была на третьем месте после Германии и Франции [13, p. 75].

С выходом Великобритании из ЕС ожидается снижение в целом потенциала ЕС в политике развития, в том числе в плане реализации его нормативной силы. В частности, Великобритания будет представлять собой альтернативный европейский центр силы, находящийся за пределами ЕС, опирающийся на давнюю историю отношений со странами АКТ, транслирующий собственное видение развития и имеющий ресурсы для его имплементации. Великобритания может стать конкурентом ЕС в вопросах лидерства в содействии международному развитию, даже учитывая, что дела Содружества для нее окажутся на втором месте в списке внешнеполитических приоритетов [39].

Скорее всего, некоторые инновационные предложения Великобритании останутся в политике развития ЕС, включая продвижение гендерного равенства, партнерский подход и ориентацию на результат в политике развития, а также согласование европейской повестки развития с мировой. Однако без Великобритании политика развития ЕС может стать более инертной или же зависимой от наднационального уровня, что связано с недавним предложением Еврокомиссии включить ЕФР (ранее внебюджетный механизм) в бюджет ЕС, тем самым усилив и собственную роль, чему противилась Великобритания. В свете Брекзита политика развития ЕС может также претерпеть трансформации в географических приоритетах в ущерб бывшим британским колониям, тем самым подрывая доверие к своим гуманитарным основаниям [13, p. 76–78].

Тем не менее Европейский консенсус по развитию 2017 г. подтвердил склонность ЕС к транслированию своих ценностей и норм как универсальных и всеохватных через свою политику развития. Однако ввиду предыстории политики развития ЕС и изменения международной обстановки их универсальность стала вызывать сомнения, как и пригодность такой парадигмы развития в целом [40].

Одновременно активизировались на мировой арене другие доноры помощи, в том числе Китай, который в 2018 г. создал собственное агентство международного сотрудничества в целях развития (CIDCA). Китай, усиливший в последние годы свою политику по содействию развитию стран Юга, например, стал официально включать в понятие помощи развитию не только ее традиционные формы, но и коммерческие инвестиции, а также культурные и образовательные программы, не требуя взамен от получателей проведения политических и даже экономических реформ. Агентство США по международному развитию (USAID) ввело в 2018 г. свою систему отслеживания прогресса реципиентов помощи на пути к целям устойчивого развития. Кроме того, Китай, США, Россия, Бразилия, Южная Корея и другие новые доноры в области содействия международному развитию не имеют долгой и противоречивой колониальной истории отношений со странами глобального Юга, что делает их в определенной мере более желанными партнерами для последних. Таким образом, другие доноры помощи развитию все сильнее конкурируют с ЕС за право быть лидером в этой области [41].

В такой обстановке в 2018 г. ЕС и страны АКТ начали переговоры по формату отношений по окончании действия Соглашения Котону, продленного до ноября 2021 г. Одним из ключевых проблемных вопросов стал продвигаемый в политике развития ЕС принцип обусловленности помощи развитию эффективностью со-

трудничества в деле сдерживания нежелательной иммиграции в ЕС. Позиция ЕС продемонстрировала, что наряду с поддержкой целей устойчивого развития стремление использовать политику развития для снижения миграционного давления сохранилось. Страны АКТ, наоборот, проявили настойчивость в вопросе необходимости управления миграцией в контексте соблюдения прав человека, а не кондициональности [42]. В этой связи стоит отметить, что приверженность ЕС сочетанию целей развития и миграционного регулирования опирается на закрепившийся за ЕС статус нормативной силы. Однако обусловленность помощи снижением уровня миграции в ЕС может дискредитировать европейскую политику развития, долго сопротивлявшуюся политизации. В этом смысле перед ЕС стоит задача не только обновления форматов и механизмов содействия развитию, но и модификации стилей стран АКТ к сотрудничеству с ЕС.

В то же время изменилось видение странами АКТ своего места и значения в мире. В частности, африканские страны стали потенциально более уверенными акторами на мировой арене, по сравнению с ситуацией переговоров в конце 1990-х годов, однако без формулирования собственного четкого видения развития и своих ожиданий от доноров им не под силу склонить чашу весов на переговорах с ЕС в свою сторону [43, р. 156–157]. Тем не менее осознание странами АКТ своей реальной, а не декларативной субъектности в политике развития может способствовать оспариванию ими концепции развития, навязываемой ЕС, уменьшая тем самым нормативную силу Евросоюза, транслируемую через его политику развития.

## Заключение

На протяжении многих лет политика развития демонстрировала нормативную силу ЕС в том смысле, что позволяла ему транслировать нормы и правила международного сотрудничества, безопасности, а ныне устойчивого развития, какими бы размытыми они ни казались, за пределами своих границ [8, р. 9]. В связи с кризисами последних лет Евросоюзу пришлось обратить внимание на обеспечение внутренней стабильности и консенсуса относительно ценностей и норм европейской интеграции, что оказалось важно для поддержания его способности транслировать их вовне. Тем не менее внутренние противоречия негативно отразились на имидже Евросоюза как образца успешной рыночной экономики и сосуществования стран на основе демократических ценностей и соблюдения прав человека.

Одновременно укрепление на мировой арене других доноров помощи, например стран БРИКС, и развитие ими новых форм сотрудничества с государствами глобального Юга в условиях ограниченной эффективности политики развития ЕС могут подорвать лидерство Евросоюза в содействии международному развитию, а также оспорить нормативную силу ЕС, транслируемую через его политику развития, если Евросоюз не сможет сформулировать более точную и привлекательную как для реципиентов, так и доноров помощи концепцию развития [44, р. 2].

На способность ЕС проявлять свою нормативную силу в политике развития на протяжении семидесяти лет влияли как внешние факторы (подходы других доноров помощи, международные кризисы, изменения в системе международных отношений), так и внутренние (институциональные трансформации, расширения, кризис солидарности, Брекзит). Внутренние факторы стали в последние годы вы-

ходить на первый план и даже подрывать способности ЕС выступать в качестве нормативной силы в его политике развития. Тем не менее недавние кризисы показали, что ЕС пока не видит альтернатив политике развития в качестве попытки внести свой вклад в решение как глобальных проблем, так и собственных внешне-политических затруднений.

За период 1960–2010-х годов набор инструментов и целей европейской политики развития расширился. Поменялось и понимание Европой развития: от исключительно экономического прогресса до комплексного понимания устойчивого развития, в связи с чем оценка прогресса стран глобального Юга со временем стала включать все больше индикаторов. Вдобавок Европа постепенно перешла от безусловной помощи к принципу обусловленности помощи развитию прогрессом стран глобального Юга в проведении экономических, политических и социальных реформ, а затем и к санкциям за нарушение прививаемых Евросоюзом норм и ценностей. Сегодня политику развития ЕС часто характеризуют как комплексную, что подтверждается, в частности, высоким положением его государств-членов в индексе приверженности развитию (Commitment to Development Index), составляемом Центром глобального развития и учитывающем действия акторов в таких областях, как официальная помощь развитию, инвестирование, управление миграцией, торговля, защита окружающей среды, обеспечение безопасности и технологическое развитие. 18 из 27 государств — членов ЕС оцениваются ежегодно по шкале среди 40 крупнейших доноров помощи, занимая в 2020 г. места с первого (Швеция) до 31-го (Польша) [45].

Тем не менее сложилась двойственная ситуация: с одной стороны, ЕС является мировым лидером в области содействия развитию стран Юга по объемам помощи и определению повестки в развитии, с другой — его политика развития на протяжении 70 лет имела скромные, а в некоторых случаях и противоречивые результаты. В этой связи стоит признать, что изменения в политике развития ЕС касались скорее совершенствования ее инструментов, не предполагая принципиального пересмотра лежащей в ее основе парадигмы развития.

## Литература

1. *European Union institutions. Development Co-operation Profiles. 2021.* URL: <https://clck.ru/WKHqk> (дата обращения: 20.07.2021).
2. *OECD Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2018.* URL: <https://clck.ru/WTgRp> (дата обращения: 20.07.2021).
3. Orbie, J. (2006), Civilian Power Europe. Review of the Original and Current Debates. *Cooperation and Conflict*, vol. 41 (1), pp. 123–128.
4. Manners, I. (2002), Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 (2), pp. 235–258.
5. Whitman, R. G. (2013), The neo-normative turn in theorising the EU's international presence, *Cooperation and Conflict*, vol. 48 (2), pp. 171–193.
6. Романова, Т. А. (2017), Категория «Стрессоустойчивость» в Европейском Союзе, *Современная Европа*, № 4, с. 17–28.
7. Gois, W. (2010), Opinion Piece: exploring migration and development linkages and reclaiming what is human and right in the discourse, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28 (4), pp. 201–213.
8. Birchfield, V. L. (2007), *The EU's Development Policy: Empirical Evidence of "Normative Power Europe?"*, Paper presented to the Tenth Biennial International Conference of the European Union Studies Association.
9. *Treaty establishing the European Economic Community.* Rome, 25 March 1957. URL: [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/ссa6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/ссa6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/publishable_en.pdf) (дата обращения: 26.07.2021).

10. Holland, M. and Doidge, M. (2012), *Development policy of the European Union*, Red Globe Press.
11. Truman, H. (1947), *Address before a Joint Session of Congress*. URL: [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/trudoc.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp) (дата обращения: 13.03.2021).
12. *Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and Annexed Documents (signed on 29 July 1969)*. URL: <http://aei.pitt.edu/4218/1/4218.pdf> (дата обращения: 10.07.2021).
13. Price, S. (2019), The Impact of Brexit on EU Development Policy, *Politics and Governance*, vol. 7 (3), pp. 72–82.
14. Ларионова, М. В. (2019), СССР в системе сотрудничества в целях развития под эгидой ООН, *Вестник международных организаций*, т. 14, № 1, с. 145–163.
15. *The Second ACP-EEC Convention signed in Lome on 31 October 1979. Complete text reproduced from The Courier No. 58, Special Issue, November 1979*. URL: <http://aei.pitt.edu/4216/> (дата обращения: 15.07.2021).
16. *World Debt Tables 1990–91. External Debt of Developing Countries. 1991*. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/749481468782376937/pdf/multi-page.pdf> (дата обращения: 04.06.2021).
17. Mohs, R. M. (1988), Structural adjustment programmes in sub-Saharan Africa. *Intereconomics*, vol. 23 (1), pp. 25–28.
18. *Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984*. URL: <http://aei.pitt.edu/4492/1/4492.pdf> (дата обращения: 14.07.2021).
19. Pee, R. (2016), *Democracy Promotion, National Security and Strategy: Foreign Policy under the Reagan Administration*. Routledge.
20. *Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989*. URL: <http://aei.pitt.edu/49090/> (дата обращения: 14.07.2021).
21. *Agreement amending the fourth ACP-EC Convention of Lomé signed in Mauritius on 4 November 1995*. URL: <http://aei.pitt.edu/3111/> (дата обращения: 15.07.2021).
22. Романова, Т. и Павлова, Е. (2018), От гражданской и нормативной силы к стрессоустойчивости? Эволюция идейных основ внешней деятельности ЕС, *Международные процессы*, т. 16. № 2, с. 73–90.
23. Szent-Iványi, B. and Kugiel, P. (2020), The challenge from within: EU development cooperation and the rise of illiberalism in Hungary and Poland, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16 (2), pp. 120–138.
24. EU Development policy, *Ministry for Foreign Affairs of Finland*. URL: <https://um.fi/eu-development-policy> (дата обращения: 21.07.2021).
25. Burni, A., Keijzer, N. and Erforth, B. (2020), The EU long-term budget negotiations: What does a more assertive European Parliament mean for EU development policy?, *The Current Column*. URL: <https://www.researchgate.net/publication/349370711> (дата обращения: 20.07.2021).
26. *Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000*. URL: <http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/Cotonou2000.pdf> (дата обращения: 15.07.2021).
27. Jenichen, A. (2020), The Politics of Normative Power Europe: Norm Entrepreneurs and Contestation on the Making of EU External human Rights Policy, *Journal of Common Market Studies*. In print.
28. Маринов, Е. (2016), *Участието на България в Политиката за Развитие на Европейския Съюз*. URL: <https://www.researchgate.net/publication/303550519> (дата обращения: 20.07.2021).
29. *Multiannual Development Cooperation Programme for 2021–2030*. URL: <https://www.gov.pl/web/polishaid/programming> (дата обращения: 20.07.2021).
30. *International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary, 2014–2020*. URL: <https://nefe.kormany.hu/download/3/93/c0000/International%20Development%20Cooperation%20and%20Humanitarian%20Aid%20Strategy%20of%20Hungary-v%20C3%A9gleges.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).
31. Павлова, Е. Б. и Романова, Т. А. (2017), Нормативная сила: теория и практика России и ЕС, *Политические исследования*, № 1, с. 162–176.
32. Погорельская, А. М. (2016), Барселонский процесс и его роль в современном миграционном кризисе Европейского союза, *Вестник Томского государственного университета*, № 403, с. 103–107.
33. Vandermoortele, J. Are the SDGs a major reboot or a sequel to the MDGs? URL: <https://www.oecd.org/fr/economie/development-posts-sdg-reboot-or-sequel-mdg.htm> (дата обращения: 20.07.2021).
34. *Migration and Development: Some concrete orientations. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the*

- regions. 2005. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0390&from=EN> (дата обращения: 01.07.2021).
35. *Asylum statistics*. 2021. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics) (дата обращения: 26.07.2021).
36. *Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group countries*. Prague, September 4, 2015. URL: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904> (дата обращения: 20.07.2021).
37. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385> (дата обращения: 09.06.2021).
38. *The New European Consensus on Development “Our World, Our Dignity. Our Future”*. 2017. URL: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf) (дата обращения: 09.06.2021).
39. Хахалкина, Е. В. (2021), «Глобальная Британия»: от идеи к воплощению. *Современная Европа*, № 1, с. 21–32.
40. Delputte, S. and Orbie, J. (2020), Paradigm Shift or Reinventing the Wheel? Towards a Research Agenda on Change and Continuity in EU Development Policy, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16 (2), pp. 234–256.
41. Трефилова, Ю. (2020), Беспомощная помощь, РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/global-governance/bespomoshchnaya-pomoshch/> (дата обращения: 15.07.2021).
42. *ACP Negotiating Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union*. URL: [http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/ACP0001118\\_%20ACP\\_Negotiating\\_Mandate\\_EN.pdf](http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/ACP0001118_%20ACP_Negotiating_Mandate_EN.pdf) (дата обращения: 09.04.2021).
43. Hurt, S. R. (2020), African Agency and EU-ACP relations beyond the Cotonou Agreement, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16 (2), pp. 39–162.
44. Beringer, S. L., Maier, S. and Thiel, M. (2019), Introduction, in Beringer, S. L., Maier, S. and Thiel, M. (eds), *EU Development Policies: Between Norms and Geopolitics*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1–16.
45. *Commitment to Development Index 2020*. URL: <https://www.cgdev.org/publication/commitment-development-index-2020> (дата обращения: 25.07.2021).

Статья поступила в редакцию 1 сентября 2021 г.  
Статья рекомендована к печати 5 октября 2021 г.

Контактная информация:

Погорельская Анастасия Михайловна — канд. ист. наук, доц.; [pogorelskaya@mail.tsu.ru](mailto:pogorelskaya@mail.tsu.ru)

## The EU normative power in development policy\*

A. M. Pogorelskaya

National Research Tomsk State University,  
36, pr. Lenina, Tomsk, 634050, Russian Federation

**For citation:** Pogorelskaya A. M. The EU normative power in development policy. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2021, vol. 14, issue 4, pp. 456–474. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.406> (In Russian)

The article examines the peculiarities of EU normative power application in its development policy towards the countries of the Global South. Despite the controversial results of seventy years of efforts by the European Economic Community and then the European Union to pro-

---

\* The article has been supported by a grant of the Russian Science Foundation. Project no. 22-28-00187 “Uncertainty as the Norm of Life: The EU Identity & Global Transformations”.



mote development, the international situation and the difficulties inside the EU are making the EU intensify its development policy and look for more effective tools. The author tries to identify the reasons for the transformation of approaches in the EU development policy by taking into account the influence of both external and internal factors affecting the EU's ability to exercise its normative power. It is concluded that, firstly, the internal factors including the EU enlargements, solidarity crisis and Brexit are currently changing the EU's ability to serve as a normative power in its development policy. Secondly, the EU has not found any alternatives to development policy in solving both global and its own difficulties in normative and geopolitical aspects. Thirdly, the EU is still looking for more effective tools to both facilitate development and exercise its normative power. The practical significance of the research is to create a basis for elaborating and upgrading Russian development policy approaches since it is very limited, but it could be beneficial for Russia in the world arena.

**Keywords:** normative power, development policy, the European Union, the European Economic Community, ACP countries, development.

## References

1. *European Union institutions. Development Co-operation Profiles. 2021.* Available at: <https://clck.ru/WKHqk> (accessed: 20.07.2021).
2. *OECD Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2018.* Available at: <https://clck.ru/WTgRp> (accessed 20.07.2021).
3. Orbie, J. (2006), Civilian Power Europe. Review of the Original and Current Debates, *Cooperation and Conflict*, vol. 41 (1), pp. 123–128.
4. Manners, I. (2002), Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 (2), pp. 235–258.
5. Whitman, R. G. (2013), The neo-normative turn in theorising the EU's international presence, *Cooperation and Conflict*, vol. 48 (2), pp. 171–193.
6. Romanova, T. (2017), Resilience Category in the European Union, *Sovremennaiia Evropa*, no 4, pp. 17–28. (In Russian)
7. Gois, W. (2010), Opinion Piece: exploring migration and development linkages and reclaiming what is human and right in the discourse, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 28 (4), pp. 201–213.
8. Birchfield, V.L. (2007), *The EU's Development Policy: Empirical Evidence of "Normative Power Europe?"* Paper presented to the Tenth Biennial International Conference of the European Union Studies Association.
9. *Treaty establishing the European Economic Community. Rome, 25 March 1957.* Available at: [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/cc6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/cc6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/publishable_en.pdf) (accessed: 26.07.2021).
10. Holland, M. and Doidge, M. (2012), *Development policy of the European Union*, Red Globe Press.
11. Truman, H. (1947), *Address before a Joint Session of Congress.* Available at: [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/trudoc.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp) (accessed: 13.03.2021).
12. *Convention of Association between the European Economic Community and the African and Malagasy States associated with that Community and Annexed Documents (signed on 29 July 1969).* Available at: <http://aei.pitt.edu/4218/1/4218.pdf> (accessed: 10.07.2021).
13. Price, S. (2019), The Impact of Brexit on EU Development Policy, *Politics and Governance*, vol. 7 (3), pp. 72–82.
14. Larionova, M. (2019), The Soviet Union and the United Nations Development System, *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii*, vol. 14 (1), pp. 145–163. (In Russian)
15. *The Second ACP-EEC Convention signed in Lome on 31 October 1979. Complete text reproduced from The Courier No. 58, Special Issue, November 1979.* Available at: <http://aei.pitt.edu/4216/> (accessed: 15.07.2021).
16. *World Debt Tables 1990–91. External Debt of Developing Countries. 1991.* Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/749481468782376937/pdf/multi-page.pdf> (accessed: 04.06.2021).
17. Mohs, R. M. (1988), Structural adjustment programmes in sub-Saharan Africa, *Intereconomics*, vol. 23 (1), pp. 25–28.
18. *Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984.* Available at: <http://aei.pitt.edu/4492/1/4492.pdf> (accessed: 14.07.2021).

19. Pee, R. (2016), *Democracy Promotion, National Security and Strategy: Foreign Policy under the Reagan Administration*, Routledge.
20. *Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989*. Available at: <http://aei.pitt.edu/49090/> (accessed: 14.07.2021).
21. *Agreement amending the fourth ACP-EC Convention of Lomé signed in Mauritius on 4 November 1995*. Available at: <http://aei.pitt.edu/3111/> (accessed: 15.07.2021).
22. Romanova, T. and Pavlova, E. (2018), From Civilian and Normative Power to Resilience? Ideational Foundations of the EU's External Policy, *Mezhdunarodnye protsessy*, vol. 16, no. 2 (53), pp. 73–90. (In Russian)
23. Szent-Iványi, B. and Kugiel, P. (2020), The Challenge from within: EU development cooperation and the rise of illiberalism in Hungary and Poland, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16 (2), pp. 120–138.
24. *EU Development policy. Ministry for Foreign Affairs of Finland*. Available at: <https://um.fi/eu-development-policy> (accessed: 21.07.2021).
25. Burni, A., Keijzer, N. and Erforth, B. (2020), The EU long-term budget negotiations: What does a more assertive European Parliament mean for EU development policy?, *The Current Column*. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/349370711> (accessed: 20.07.2021).
26. *Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000*. Available at: <http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/Cotonou2000.pdf> (accessed: 15.07.2021).
27. Jenichen, A. (2020), The Politics of Normative Power Europe: Norm Entrepreneurs and Contestation on the Making of EU External human Rights Policy, *Journal of Common Market Studies*. In print.
28. Marinov, E. (2016), *Participation of Bulgaria in the EU Development Policy*. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/303550519> (accessed: 20.07.2021). (In Bulgarian)
29. *Multiannual Development Cooperation Programme for 2021–2030*. Available at: <https://www.gov.pl/web/polishaid/programming> (accessed 20.07.2021).
30. *International Development Cooperation Strategy and Strategic Concept for International Humanitarian Aid of Hungary, 2014–2020*. Available at: <https://nefe.kormany.hu/download/3/93/c0000/International%20Development%20Cooperation%20and%20Humanitarian%20Aid%20Strategy%20of%20Hungary-v%C3%A9gleges.pdf> (accessed: 20.07.2021).
31. Pavlova, E. B. and Romanova, T. A. (2017), Normative Power: Some Theory Aspects and Contemporary Practice of Russia and the EU, *Polis. Politicheskie issledovaniia*, no. 1, pp. 162–176. (In Russian)
32. Pogorelskaya, A. M. (2016), The Barcelona Process and its Relevance to the Current Immigration Crisis in the EU, *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 403, pp. 103–107. (In Russian)
33. Vandermoortele, J. *Are the SDGs a major reboot or a sequel to the MDGs?* Available at: <https://www.oecd.org/fr/economie/development-posts-sdg-reboot-or-sequel-mdg.htm> (accessed: 20.07.2021).
34. *Migration and Development: Some concrete orientations. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. 2005*. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0390&from=EN> (accessed: 01.07.2021).
35. *Asylum statistics. 2021*. Available at: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics) (accessed: 26.07.2021).
36. *Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group countries*. Prague, September 4, 2015. Available at: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904> (accessed: 20.07.2021).
37. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. 2016*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385> (accessed: 09.06.2021).
38. *The New European Consensus on Development 'Our World, Our Dignity. Our Future'. 2017*. Available at: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf) (accessed: 09.06.2021).
39. Khakhalkina, E. V. (2021), “Global Britain”: from Idea to implementation, *Sovremennaiia Evropa*, no 1, pp. 21–32. (In Russian)
40. Delputte, S. and Orbie, J. (2020), Paradigm Shift or Reinventing the Wheel? Towards a Research Agenda on Change and Continuity in EU Development Policy, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16 (2), pp. 234–256.

41. Trefilova, Yu. (2020), *Helpless Aid, RSMD*. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/global-governance/bespomoshchnaya-pomoshch/> (accessed: 15.07.2021). (In Russian)
42. *ACP Negotiating Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union*. Available at: [http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/ACP0001118\\_%20ACP\\_Negotiating\\_Mandate\\_EN.pdf](http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/ACP0001118_%20ACP_Negotiating_Mandate_EN.pdf) (accessed: 09.04.2021).
43. Hurt, S. R. (2020), African Agency and EU-ACP relations beyond the Cotonou Agreement, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16 (2), pp. 39–162.
44. Beringer, S. L., Maier, S. and Thiel, M. (2019), Introduction, in Beringer, S. L., Maier, S. and Thiel, M. (eds), *EU Development Policies: Between Norms and Geopolitics*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1–16.
45. *Commitment to Development Index 2020*. Available at: <https://www.cgdev.org/publication/commitment-development-index-2020> (accessed: 25.07.2021).

Received: September 1, 2021

Accepted: October 5, 2021

Author's information:

Anastasia M. Pogorelskaya — PhD in World History, Associate Professor; pogorelskaya@mail.tsu.ru