

Украина: «моргнет» ли Европа первой?

Аналитическая записка № 422

PONARS Eurasia

Март 2016

Аркадий Мошес¹

Финский институт международных отношений

Начиная с июля 2014 г., когда рейс «Малазийских авиалиний» МН-17 был сбит в небе над Донбассом, Европейский Союз демонстрирует беспрецедентный уровень солидарности с Украиной, выходящий далеко за рамки макроэкономической и технической помощи. Несмотря на продолжающийся конфликт, ЕС проводит работу по поступательной интеграции Украины в собственное экономическое и правовое пространство. В январе текущего года вступил в силу основной компонент ассоциационного соглашения между ЕС и Украиной – соглашение о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле. ЕС помог Украине создать систему реверсного газоснабжения, что позволило ей в 2015 г. импортировать больше газа из Европы, чем из России. Идет процесс визовой либерализации.

Одновременно ЕС оказывает давление на Россию. Снятие санкций, наложенных ЕС после трагедии с самолетом «Малазийских авиалиний», было поставлено в зависимость от полного выполнения детального плана деэскалации и постепенной реинтеграции сепаратистских районов Донбасса в состав Украины, известного как соглашения Минск-2. В качестве членов так называемой «Нормандской Четверки» Германия и Франция стали авторами этого плана наряду с Россией и Украиной. Несмотря на экономические потери, ЕС дважды продлевал санкции, и на сегодняшний момент предусмотрено их действие до конца июля 2016 г. Отказ Франции поставить России два авианосца класса «Мистраль» стал символом твердости европейского ответа на российское вмешательство в Украине.

Однако данный подход начинает размываться. В июне 2015 г. санкции были продлены автоматически. В декабре же Италия заблокировала аналогичную процедуру и потребовала «обсуждения». Очевидно, что уже в ближайшее время сохранять уровень вовлеченности ЕС в дела Украины и давление с его стороны на Россию станет труднее.

¹ Аркадий Мошес – директор исследовательской программы по Восточному Соседству ЕС и по России Финского института международных отношений

Движение маятника

Хотя возврат к «бизнесу как обычно» трудно себе представить, внутри ЕС нетрудно найти действующих лиц, склонных к тому, чтобы перевернуть страницу украинского кризиса. Этому способствуют несколько факторов.

Прежде всего, стоит отметить, что ослабевает шок, вызванный российской аннексией Крыма и ее действиями в сепаратистских регионах. Во-первых, НАТО приняло меры по обеспечению безопасности европейских союзников. Во-вторых, экономический спад, поразивший Россию еще до санкций и усиленный ими, как представляется, ослабил желание Москвы провоцировать еще более глубокий кризис в отношениях с Западом. В-третьих, Россия отказалась от проекта «Новороссии» - дружественного политического образования, простирающегося от Харькова до Одессы. Сепаратисты контролируют примерно лишь три процента территории Украины. В результате, Россия не воспринимается в Европе в качестве экзистенциальной угрозы, каковой был Советский Союз. Соответственно, геополитическая аргументация, согласно которой помощь Украине есть центральный элемент политики сдерживания России, не находит широкого понимания.

Эти ощущения усиливаются тем обстоятельством, что европейский политический класс так никогда и не пришел к консенсусу в оценке мотивов поведения Москвы в Крыму и в Донбассе. Одна влиятельная аналитическая школа изображает Россию жертвой западного экспансионизма (расширение НАТО и ЕС), защищавшей свои интересы в жизненно важных зонах с позиций слабости, а не силы. С этим сочетается ментальность, в соответствии с которой Запад «нуждается в России», проистекающая из надежд, что Россия и Запад могут совместно противостоять общим угрозам безопасности (как то дестабилизация на Ближнем Востоке, терроризм и миграция), и опасений, что действуя в противном направлении, Москва подорвет западные усилия в этих и других областях.

Подход «Россия важнее других» наиболее очевиден в экономической сфере. Даже в период сложностей в отношениях, Россия оказывается в состоянии делать привлекательные предложения европейским компаниям, которые потом становятся лоббистами нормализации. Например, в сентябре 2015 г. европейские лидеры в энергетической области, такие как германские E.ON и BASF, австрийская OMV, французская ENGIE и британско-нидерландская «Ройял Датч Шелл» подписали противоречивое соглашение с «Газпромом» о строительстве на дне Балтийского моря трубопровода «Северный Поток – 2». В свою очередь, Финляндия в августе 2015 г. заключила договоренность с «Росатомом» о строительстве ядерной электростанции, что будет частично профинансировано из российского Фонда национального благосостояния. Очевидно, что при применении Россией значимых экономических стимулов значимость украинского вопроса может быть снижена.

Следует добавить, что российские ответные экономические санкции оказались болезненными для европейских экспортеров. За первые 10 месяцев 2015 г. торговля между Россией и ЕС сократилась на 39 процентов, а экспорт из ЕС в Россию упал на 43. Германия потеряла 40 процентов экспорта, Франция – 48, Италия – 38, Финляндия – 45, и т.д. Согласно результатам опроса, проведенного российско-германской торговой палатой среди 110 немецких компаний, ведущих бизнес в России, 65 процентов из них признали, что санкции негативно сказались на

их операциях. Хотя главной причиной коллапса во взаимной торговле является российский экономический спад, а не санкции (для сравнения, российская торговля с Китаем, где нет никаких санкций, а также странами Евразийского Экономического Союза тоже упала на 30 процентов), бизнес в нескольких ключевых странах-членах ЕС последовательно занимает публичную позицию в пользу отмены санкций.

В этом контексте стоит помнить, что санкции ЕС в адрес России достигли относительно высокого уровня скорее случайно, в силу эффекта «черного лебедя», вызванного катастрофой самолета «Малазийских авиалиний». До этого целый ряд влиятельных стран ЕС демонстрировали крайнее нежелание вводить существенные санкции и на практике, по сути, согласились с российской аннексией Крыма. Другим доказательством европейских колебаний служит отказ усиливать санкции после двух раундов военной эскалации в Украине, сначала в августе-сентябре 2014 г. и потом в январе-феврале 2015 г., хотя страны ЕС признавали прямое участие в этом России.

Общественное мнение в ведущих странах ЕС также отражало нежелание идти дальше. Согласно весеннему 2015 г. опросу исследовательского центра «Пью», 46 процентов граждан Германии полагали, что санкции должны сохраняться на существовавшем уровне; 29 процентов хотело их смягчения, и только 20 процентов – ужесточения. Соответствовавшие показатели для Франции были 49, 25 и 25; для Великобритании – 53, 12 и 23; для Испании – 49, 15 и 24 процента. Только в Польше был заметен настрой в пользу ужесточения санкций – 49 процентов. Эти цифры демонстрируют, что сколь твердым не было бы большинство в пользу санкций как таковых, европейское общественное мнение не было готово к усилению давления.

Параллельно с этим в Европе нарастает ощущение усталости от Украины. Углубляющийся в стране экономический кризис, медлительность в проведении реформ, неспособность побороть власть олигархов и коррупцию, а также открытые раздоры среди лидеров серьезно ухудшают «революционный» имидж Украины, подрывают доверие к ее руководству и порождают нежелание материально поддерживать столько очевидно нефункциональную систему. Окно возможностей постепенно сужается. Если Украина не продемонстрирует быстрого прорыва в реформах, давление в пользу договоренности с Москвой только усилится.

Поворотный момент может наступить уже в апреле, когда в Нидерландах пройдет национальный референдум по вопросу ратификации ассоциационного соглашения между ЕС и Украиной. Хотя референдум имеет консультативный характер, трудно представить себе, что правительство Нидерландов может полностью проигнорировать вполне возможный негативный результат. Глава Европейской Комиссии Жан-Клод Юнкер уже признал, что проблема может перерасти в «континентальный кризис».

Все эти факторы должны рассматриваться в более широком европейском контексте. Сегодня ЕС, прежде всего, озабочен кризисом с мигрантами, возможным выходом Великобритании из состава Союза и вялым экономическим ростом, по сравнению с чем будущее Украины предстает менее острой проблемой. Многие зависит лично от канцлера Германии Ангелы Меркель, ставшей основными проводником дела Украины внутри ЕС, но у Германии может просто не оказаться для этого достаточно энергии и дипломатических ресурсов, и она может согласиться на компромисс за счет интересов Украины.

Соблюсти приличия

Контуры планируемого «урегулирования» проступают уже достаточно четко. Во-первых, продвигается нарратив о состоявшейся военной деэскалации. Отсюда исходит мантра европейских дипломатов о якобы «соблюдаемом перемирии». Реальность, правда, не согласуется с этой оценкой. По украинским данным, с марта по декабрь 2015 г. (то есть после Минска-2) в зоне конфликта погибли 563 украинских военнослужащих. По состоянию на декабрь 2015 г., источники ООН оперировали цифрой в 9000 погибших в конфликте в Донбассе по сравнению с 8000 тремя месяцами ранее. Но эти цифры, очевидно, не влияют на высокую оценку европейцами «перемирия». Еще меньше внимания уделяется тому факту, что не завершён обмен военнопленными.

Во-вторых, посредники из ЕС открыто подталкивают Киев к принятию конституционных поправок (так называемой децентрализации), что позволило бы провести по специальным правилам местные выборы в районах, контролируемых сепаратистами, и таким образом обеспечить легитимацию этих территорий и их лидеров. Инициатива, известная как «План Мореля» (по имени французского дипломата Пьера Мореля) и содержащая, как утверждается, соответствующий набор предложений, активно обсуждалась в украинском экспертном сообществе прошлой осенью. Реализация плана предоставила бы сепаратистам тот самый автономный статус, который Киев всегда считал неприемлемым для себя. Однако это позволило бы Берлину, Парижу и Брюсселю объявить об успехе в урегулировании конфликта. Германское председательство в ОБСЕ в 2016 г. создает дополнительный контекстуальный стимул провозгласить «миссию выполненной».

В-третьих, целый ряд европейских политиков уже де факто разрушили официальный консенсус. Вице-канцлер Германии Зигмар Габриэль предложил, что санкции в адрес России могли бы быть смягчены после реализации первых фундаментальных положений Минска-2, что прямо противоречит решению Европейского Совета, которое требует полного исполнения соглашения. В октябре 2015 г. Габриэль совершил визит в Москву, где призвал оставить позади «ситуации прошлого» и заняться поиском путей восстановления германо-российского сотрудничества. Хорст Зеехофер, лидер германской партии ХСС (баварского союзника ХДС Ангелы Меркель), поднял вопрос о том, не настало ли уже время обсудить отмену санкций. Итальянский премьер-министр Маттео Ренци заявил в декабре, что он ожидает «полноценного обсуждения» и «пересмотра» санкций в течение нескольких месяцев. Бывший президент Франции Николя Саркози также является сторонником «дискуссии» по данному вопросу. Сменивший его Франсуа Олланд вряд ли может просто отмахнуться от заявлений своего главного политического соперника, принимая во внимание французскую русофильскую внешнеполитическую традицию, а так же то, что самому Олланду приходится взаимодействовать с Кремлем в сирийском контексте. Президент Австрии Хайнц Фишер подтвердил, что его страна заинтересована в отмене санкций. И перечень европейцев, движущихся в этом направлении, может быть продолжен.

Наконец, некоторые элементы того, что может быть предложено Москве в качестве основных компонентов всеобъемлющего компромисса, давно известны. Неприсоединение Украины к военным блокам или ее «Финляндизация» прочно укоренились в западном дискурсе. Прямые

отношения между ЕС и ведомым Россией Евразийским Экономическим Союзом, что подразумевает полное признание второго первым, были официально предложены главой Еврокомиссии Жан-Клодом Юнкером в ноябре 2015 г. В декабре по инициативе германского министра иностранных дел Франк-Вальтера Штайнмайера было объявлено о возобновлении деятельности Совета Россия-НАТО, хотя и неясно, насколько полезным этот шаг выглядит с точки зрения российского руководства.

Заключение

Давление внутри ЕС в пользу преодоления нынешнего кризиса в отношении с Россией усиливается. В связи с этим некоторое ослабление санкционного режима вполне вероятно уже в обозримом будущем.

Собственно в отношениях с Россией, выигрыши ЕС будут невелики. Двусторонние отношения по-прежнему будут отягощены многочисленными конфликтными моментами, собственным российским экономическим кризисом (что сделает страну объективно менее привлекательной для европейских компаний), а также взаимным отсутствием доверия на всех уровнях между людьми, принимающим решения. «Компартментализация» - термин, входящий в обиход для обозначения такого европейского курса в отношении России, который объединял бы твердость в одних вопросах (европейская безопасность) с сотрудничеством в других – может красиво выглядеть на бумаге, но оказаться нереализуемым на практике.

В том, что касается Украины, преждевременный компромисс с Россией обойдется Европе дорого. Украинское руководство вряд ли способно одновременно продвигать и урегулирование конфликта, и внутренние реформы, и при этом не рухнуть. Продавливание урегулирования за счет реформ подведет к неэффективному использованию ограниченных дипломатических и экономических ресурсов ЕС и усилению усталости от Украины внутри Европы. Более того, это может привести к глубокой политической дестабилизации внутри Украины и утрате уже сделанных инвестиций в реформы.

Но наиболее проигравшей стороной в любом случае окажется сама Украина. Однако если ее способность повлиять на собственно взаимоотношения между ЕС и Россией ограничена, то задача сохранения вовлеченности ЕС в дела Украины не может быть передана никому другому. Что Украине следовало бы сделать для того, чтобы создать функционирующую экономику и зрелую демократию, хорошо известно. Если национальные элиты не изменятся и продолжат нынешнюю линию поведения, Запад потеряет интерес к Украине и постепенно свернет свое присутствие. И винить в этом случае этим элитам останется только себя.