

Соревнование за лояльность стран «Восточного партнерства»

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 314
Февраль 2014 г.

Юлия Никитина, *Московский государственный институт международных отношений*

Во второй половине 2013 года Россия и ЕС все в большей степени соревновались за лояльность стран «Восточного партнерства», или, как их иногда называют в России, стран «общего соседства». В чем суть этого соревнования, если анализировать его в категориях ценностей и политических стимулов? Можно ли утверждать, что «Восточное партнерство» и Таможенный союз, которые продвигаются, соответственно, Евросоюзом и Россией, - это взаимоисключающие проекты? Если нет, то каким образом можно преодолеть это соперничество? В данной аналитической записке выдвигается идея, что страны «Восточного партнерства» не совсем верно понимают суть европейских и евразийских интеграционных процессов, что приводит эти страны к идее о том, что одновременное участие в двух проектах исключено. На самом же деле, как ЕС, так и Россия всего лишь хотят, чтобы их соседи стали более стабильными и процветающими, а лучший способ добиться этого - не лишать страны «Восточного партнерства» выбора.

Игра с нулевой суммой?

После того, как Украина приостановила процесс подготовки к подписанию Соглашения об ассоциации и Соглашения о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС за неделю до саммита в Вильнюсе, превалирующим мнением как на Западе, так и в России было, что Киев принял это решение под давлением Москвы (из-за «необоснованных экономических и торговых мер», как это выразил Штефан Фюле, еврокомиссар по вопросам расширения и политики добрососедства ЕС¹). Это мнение усиливали и заявления украинского кабинета министров, которые обосновали свое решение о приостановке подписания тем, что, по их мнению, более близкое сотрудничество с ЕС затруднит отношения

¹ <https://twitter.com/StefanFuleEU/status/403606050236268545>

Украины со странами СНГ и Таможенным союзом, и предложили создать трехстороннюю комиссию ЕС-Россия-Украина, чтобы обсудить вопросы торговли и тарифов. В то же время, гораздо меньше внимания политики и аналитики уделяли другим факторам, которые повлияли на паузу в процессе подготовки Украины к подписанию соглашения с ЕС: во-первых, это состояние украинской экономики, которая не готова к подписанию соглашения о зоне свободной торговли с ЕС; во-вторых, это нежелание выпустить на свободу Юлию Тимошенко, что было предварительным условием для подписания соглашения со стороны Евросоюза. В итоге политический дискурс по поводу Соглашения об ассоциации структурируется в терминах игры с нулевой суммой между Россией и ЕС со взаимными обвинениями в шантаже по отношению к Украине.

При этом и Россия, и ЕС делают вид, что не участвуют в игре с нулевой суммой, однако, ситуации вокруг Армении и Украины показывают, что это не так. Во-первых, Евросоюз рассматривает принятое в сентябре 2013 года решение Армении присоединиться к Таможенному союзу как ослабление желания Еревана сотрудничать с Евросоюзом. Соответственно, ЕС не захотел подписывать отдельно экономическое соглашение о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли без политического Соглашения об ассоциации, что было бы логично в сложившихся обстоятельствах. Одновременно Россия неоднократно подчеркивала, что после подписания Соглашения об ассоциации Украина уже не сможет присоединиться к Таможенному союзу. В такой ситуации со стороны Украины хорошим ходом было призвать к созданию трехсторонней комиссии ЕС-Россия-Украина, чтобы выбраться из этого тупика. Однако, шансы на выгодное для всех соглашение были и будут низки, пока стороны в духе игры с нулевой суммой настаивают на несовместимости двух интеграционных проектов.

Отметим, что обычно Евросоюз представляется в рамках теорий международных отношений скорее глобальным нормативным центром силы в противовес такому реалистскому актору, как США. Но в случае стран «общего соседства» ЕС действует скорее в рамках реалистской логики, принимая участие в игре с нулевой суммой вместе с Россией. Можно ли утверждать, что Россия втянула ЕС в это соперничество? Россия не признает этого, неоднократно по разным поводам заявляя, что Москва против любых разделительных линий на Евразийском континенте, как в сфере безопасности, так и в сфере экономики. Более того, Россия представляет свою готовность сотрудничать на пространстве от Лиссабона до Владивостока в рамках безвизового режима с ЕС как основной фактор, который позволит исключить непредсказуемое развитие политического режима в России, которого так опасается Запад.

Важным шагом для России и ЕС по выходу из игры с нулевой суммой может стать признание, что на самом деле они играют в разные игры. На заседании клуба «Валдай» в сентябре 2013 года президент России Владимир Путин отметил: «Основные направления сегодняшней конкуренции – экономико-технологическое

и идейно-информационное».² Именно в этих сферах происходит соревнование России и Евросоюза из-за Украины, но происходит оно не одновременно, так как каждая из сторон выбрала свою сферу соревнования: Россия соревнуется с ЕС в сфере экономики, а ЕС с Россией – в сфере идей. Именно поэтому ЕС воспринял поворот Армении в сторону Таможенного союза (экономического проекта) как ослабление демократических перспектив для Еревана, при этом экономические последствия такого поворота не рассматриваются. В рамках своей логики соревнования Россия, по крайней мере, на уровне риторики, больше всего обеспокоена экономическими последствиями будущего подписания Украиной Соглашения об ассоциации. Для предотвращения «ухода» Украины в сторону ЕС Россия использует чисто экономические рычаги, потому что Москва не может четко сформулировать внятную политическую и идейную альтернативу.

Тот факт, что Россия и ЕС играют в разные игры (экономическое соревнование против идейного) может быть объяснено тем, что они по-разному понимают наилучшие стратегии национального развития постсоветских государств. Российская логика развития предполагает сначала достижение экономической стабильности, что, в конце концов, приведет к созданию работающих демократических институтов. Европейская логика развития предполагает, что сначала необходимо создать работающие демократические институты, а потом на этой основе возникнет экономическая стабильность. Украина после Оранжевой революции, как представляется, перешла на европейскую логику «сначала демократия», однако, этот путь не привел к экономической стабильности, как это ожидало украинское население. Объяснить такой результат можно двумя способами: либо европейская логика не работает, либо в Украине была не настоящая демократия. Россия, как кажется, выбрала первое объяснение, а Евромайдан, очевидно, второе.

К сожалению, нет простого способа примирить эти разные подходы. В настоящее время не существует академического консенсуса относительно того, способствует ли экономическое процветание развитию демократии или наоборот, демократически институты ведут к экономическому процветанию. То есть Россия и страны ЕС с их разным опытом строительства государственных структур и создания нации никогда не придут к консенсусу относительно того, какой путь развития является правильным, что, в свою очередь, не позволяет прийти к соглашению по интеграционным проектам.

Могут ли ЕС и Россия прийти к согласию по вопросу того, какая стратегия развития лучше для стран «общего соседства»? Одно из возможных решений – это создание на уровне региона условий для самостоятельной реализации странами

² <http://kremlin.ru/news/19243>

региона своего потенциала развития (“regional empowerment”³). В психологии термин empowerment обозначает самоактуализацию, то есть стремление человека к возможно более полному выявлению и развитию своих личностных возможностей. В теориях управления этот термин обозначает практику передачи части полномочий от менеджмента сотрудникам, чтобы последние проявляли больше инициативы и одновременно чувствовали больше ответственности за результат. В социологии empowerment относится к социальным процессам, которые позволяют членам отдельных групп лучше управлять своей жизнью.

Под созданием на уровне региона условий для самостоятельной реализации странами региона своего потенциала развития (“regional empowerment”) я понимаю такой процесс регионального сотрудничества, который позволяет участвующим государствам самим контролировать их политическое, экономическое и социальное развитие. При этом внешняя помощь ограничивается лишь передачей полезного опыта. Концептуально такой подход незначительно отличается от цели интеграционных проектов, основное различие находится на уровне практического восприятия целей программы «Восточное партнерство» и Таможенного союза.

Как «Восточное партнерство», так и Таможенный союз (Евразийский союз) задумывались изначально как инструменты модернизации, направленные на создание самодостаточных в плане развития государств. Согласно Совместной декларации Пражского саммита «Восточного партнерства» в 2009 году, «Восточное партнерство» - это форум, в рамках которого должен происходить обмен информацией и опытом относительно шагов участвующих стран на пути к демократическому транзиту, реформам и модернизации. В сентябре 2013 году в рамках дискуссий Валдайского клуба В.Путин заявил, что «Евразийская интеграция это шанс для всего постсоветского пространства стать самостоятельным центром глобального развития, а не периферией для Европы или для Азии».⁴ Проблема, однако, состоит в том, что Россия и ЕС не признают в действиях другой стороны именно модернизационных усилий из-за различий в подходах к стадиям развития постсоветских государств.

Одновременно, «Восточное партнерство» и Таможенный союз (и будущий Евразийский союз) более или менее осознанно воспринимаются странами «общего соседства» как геополитические инструменты ЕС и России и как интеграционные проекты, в рамках которых более развитые партнеры ради геополитического влияния берут на себя издержки по интеграции менее развитых партнеров. Принятие на себя роли объектов геополитических игр в среднесрочной перспективе, несомненно, приносит дивиденды (например, российская помощь

³ В переводе с английского термин empowerment обозначает предоставление полномочий заинтересованным участникам в выполнении мероприятий, планов действий; создание условий для полноправного участия в жизни общества; предоставление более широких возможностей.

⁴ <http://kremlin.ru/news/19243>

Украине, согласованная 17 декабря 2013 года), однако, в долгосрочной перспективе такая стратегия стран «общего соседства» будет лишь препятствовать развитию этих государств.

Практические рекомендации

Что следует из столкновения этих двух логик развития? Как же ЕС или России завоевать лояльность стран «Восточного партнерства»? Простого решения здесь нет, более того, сам вопрос сформулирован некорректно. Никто не должен соревноваться за их лояльность, потому что страны «Восточного партнерства» должны быть готовы сами вкладываться в собственное развитие, даже без внешних стимулов.

На практике, как ЕС, так и Россия уже начали доносить эту идею до стран «Восточного партнерства». В частности, российские политические и академические элиты все в большей степени считают, что Москва не должна стремиться к политической интеграции с соседними государствами, так как они будут считать это давлением. Впрочем, российские усилия сделать своих соседей по постсоветскому пространству более ответственными уже воспринимаются последними как политическое давление («газовые» войны, пятидневная война 2008 года, Таможенный союз/ Евразийский союз), хотя, например, рост цен на газ для Украины в середине 2000-х годов стал логическим продолжением решения России деполитизировать экономические отношения с постсоветскими государствами. В случае с Грузией признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии было единственным способом, которым, как считало российское руководство, можно предотвратить повторное использование силы против сепаратистских республик со стороны президента Грузии Михаила Саакашвили. Российские действия заставили грузинское правительство искать новые правовые и экономические, а не военные способы сделать Грузию более привлекательной для этих двух республик. И, по всей вероятности, в конечном итоге Грузия преуспеет.

Торговые ограничения, которые Россия ввела по отношению к Украине в предшествующие Вильнюсскому саммиту месяцы, тоже были направлены на демонстрацию последствий вхождения Украины в зону свободной торговли с ЕС. До Вильнюсского саммита европейцы отказались спонсировать украинские реформы, которые Киеву необходимо было осуществить, чтобы выполнить свои обязательства в соответствии с Соглашением об ассоциации. В тот момент отказ ЕС стал важным шагом, который продемонстрировал странам «Восточного партнерства», что политические обязательства необходимо соблюдать. Сознательный отказ и ЕС, и России от соревнования за лояльность стран «Восточного партнерства» мог бы сделать эти государства более суверенными и более ответственными за свою собственную судьбу, независимо от их внешнеполитической ориентации и выбора интеграционного вектора.

К сожалению, как для России, так и для ЕС сложно выйти из региональной игры с нулевой суммой. В продолжение своей экономической логики в середине декабря 2013 года Россия решила инвестировать 15 млрд долларов в украинские правительственные бонды и предоставить скидку на газ для Украины, что усилило логику игры с нулевой суммой и ослабило желание Украины быть более ответственной и надеяться только на свои возможности. В свою очередь, страны ЕС оказали моральную поддержку прямому народному управлению оппозиционного Евромайдана. Игра продолжается на новом уровне.

Elliott School of International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org