

Запад и тюремное заключение Юлии Тимошенко КОГДА ЭФФЕКТ ПОЗИТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ОКАЗЫВАЕТСЯ НЕДОСТАТОЧНЫМ?

Аналитическая записка № 205
ПОНАРС Евразия,
Май 2012 г.

Сергей Куделя
Университет Джорджа Вашингтона

При каких обстоятельствах Запад не может результативно повлиять на развитие внутриполитических процессов в соседней стране и на соблюдение в ней норм демократии? Я отвечаю на этот вопрос, анализируя провал попыток западных стран не допустить заключения под стражу лидера украинской оппозиции Юлии Тимошенко. В частности, я намерен доказать, что доминирующие теории об эффективности западных инструментов воздействия, в которых основное внимание уделяется привлекательности поощрительных стимулов, предлагаемых той или иной стране при условии соблюдения ею определенных правил, либо на их структурных свойствах, неприменимы к ситуации, сложившейся вокруг дела Тимошенко. Более того, анализируя модели торга с целью заключения политической сделки, применяемые в международных отношениях, я намерен показать, что определенные свойства предмета спора могут ограничить эффективность позитивного воздействия, основанного на обещании вознаграждения в будущем в обмен на выполнение выдвинутых требований. Я также продемонстрирую, как непоследовательность первоначальной позиции, занятой западными правительствами в отношении дела Тимошенко, свела на нет их дальнейшие попытки оказать воздействие на украинские власти. В настоящей аналитической записке на конкретном примере будет рассмотрен более широкий вопрос о том, при каких условиях позитивное воздействие не в состоянии предотвратить регресс демократии в условиях режимов гибридного типа.

Инструменты воздействия: стимулы и уязвимые точки

Политолог Милада Вахудова в своем анализе политики поощрительных стимулов, проводимой Западом в отношении той или иной страны, указывает на значимость осязаемых вознаграждений, предоставляемых в обмен на выполнение

определенных условий. К примеру, неоднократно было отмечено, что реалистичное обещание принять в ЕС играло для стран Центральной Европы роль мощнейшего стимула в деле выполнения самых строгих требований, навязанных им извне. И хотя ЕС никогда не утверждал, что Украина соответствует требованиям, предъявляемым кандидатам на вступление в эту организацию, он предложил ей заключить далеко идущий Договор об ассоциированном членстве (ДАЧ), положения которого предусматривают создание Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (УВЗСТ). Реализация этого пункта привела бы к повышению конкурентоспособности украинских товаропроизводителей, обеспечила бы им лучший доступ на рынок Евросоюза, породила бы более благоприятный деловой климат и способствовала бы дополнительному росту ВВП Украины на 2-3 процента в год. Однако украинское руководство отказалось закрывать дела, заведенные против лидеров оппозиции, даже после того, как ЕС недвусмысленно обусловил подписание ДАЧ их освобождением.

Основной упор в своем анализе Стивен Левитски и Лукан Уэй сделали на роли структурных характеристик рассматриваемой страны, и в особенности – на уязвимых точках ее экономики, на ее зависимости от зарубежной поддержки и на прочности ее связей с Западом. Украине, несмотря на ее экономический рост, продолжающийся с 2010 г., так и не удалось оправиться от последствий кризиса 2008 г. Нынешний дефицит ее госбюджета увеличился, что привело к росту потребности в иностранном финансировании. Более того, Украина по-прежнему является одной из беднейших стран Европы: по оценкам на 2011 г., ВВП на душу населения составлял лишь 7200 долларов США. Логично было бы предположить, что она особенно должна быть заинтересована в новых возможностях экономического развития, открывающихся перед ней в рамках УВЗСТ. К тому же за прошедшие два десятилетия ей удалось наладить обширные экономические связи, а также установить широкую сеть межличностных контактов с Западом. На страны ЕС приходится треть объема внешней торговли Украины, они занимают второе место в мире по количеству трудовых мигрантов, приезжающих с Украины. Западные фонды уже давно поддерживают тесные отношения с украинским гражданским обществом, которое сыграло жизненно важную роль в деле соблюдения правил проведения выборов, а также в содействии местным организациям, следящим за правомерностью действий властей, и СМИ. Но даже эти традиции тесных контактов с украинским обществом не смогли помочь Западу в вопросе об освобождении Тимошенко. Даже Россия, хотя зачастую она поддерживала недемократические шаги украинских властей, публично подвергла критике факт заключения Тимошенко под стражу, опасаясь, что это может привести к расторжению российско-украинского договора о газовом транзите. Иными словами, в данном случае украинские власти не могут рассчитывать на политическую поддержку Москвы.

Свойства проблемы и ограниченность политики воздействия

Модели торга, используемые при решении международных конфликтов, свидетельствуют о том, что свойства обсуждаемых вопросов могут оказаться решающими для исхода переговоров. В частности, они показывают, что достижение соглашения сторонами менее вероятно, если спорные вопросы являются:

- 1) неделимыми, т.е. диапазон для компромиссного решения, которое было бы в равной степени приемлемо для обеих сторон, отсутствует;
- 2) неосязаемыми, т.е. связанными с такими факторами как престиж, влияние либо духовные и национальные ценности;
- 3) имеющими выдающееся значение для обеих сторон.

Последнее свойство затрудняет решение спора путем увязывания его с прогрессом по другому, не имеющему отношения к нему вопросу. Ведь для того чтобы обеспечить успех этой связки, считает политолог Джеймс Морроу, торгующиеся стороны должны продемонстрировать асимметрию интересов по первоначальному вопросу, которая позволила бы им начать взаимовыгодный обмен по проблемам, идущим с ним в одном пакете.

Для проблемы, порожденной заключением Тимошенко в тюрьму, характерны все три свойства, которые обычно обрекают торг на неудачу. Она является неосязаемой для президента Виктора Януковича, поскольку она напрямую связана с его политическим выживанием. С западной же точки зрения ее неосязаемость выражается в символическом значении отказа от таких ценностей как верховенство закона и политические свободы, без которых проект европейской интеграции немыслим.

Проблема, порожденная заключением Тимошенко в тюрьму, также является неделимой для обеих сторон. Любой компромисс по вопросу о ее освобождении означал бы снижение угрозы риска для дальнейших действий оппозиции и мог бы породить поток перебежчиков из стана союзников Януковича. Поэтому, с точки зрения Януковича, торг по этому вопросу неуместен, и единственным приемлемым для него вариантом является лишь длительный тюремный срок для своего политического противника номер один. Запад же, напротив, отказывается признавать, что суд над Тимошенко был справедливым и гласным, и требует ее освобождения и полного оправдания.

И наконец, когда Западу стало ясно, что его публичной критики оказалось явно недостаточно для того, чтобы остановить Януковича, он попытался использовать свои инструменты воздействия, увязав решение проблемы Тимошенко с (условным) вознаграждением в будущем, которое выразилось бы в подписании и ратификации ДАЧ. Но поскольку обе стороны отдавали делу Тимошенко приоритет и ставили его выше увязанного с ним предложения, то им не удалось достичь компромисса. Ведь ответ Януковича Западу был в первую

очередь определен его политической стратегией и оценкой внутривнутриполитических рисков.

Внутриполитический уровень: сигнал к началу репрессий

Как показал в своих исследованиях политолог Генри Хейл, элиты постсоветских республик продлевают до бесконечности свое пребывание у власти, опираясь на иерархическую систему, основанную на раздаче президентом-патроном благ и наказаний группировкам нижестоящей клиентуры. После Оранжевой революции Украина перешла от модели концентрированной исполнительной власти к расколотой модели, в рамках которой несколько центров силы ожесточенно соперничают друг с другом. Отсутствие единой структуры власти привело и к разделению контроля над правоохранительными ведомствами между различными политическими группировками. Янукович начал свое президентство с попытки восстановить единую вертикаль власти, которая обеспечила бы его выживание в долгосрочной перспективе. Для этого ему потребовалось продемонстрировать не только способность раздавать должности и посты своим ближайшим союзникам, но и решимость покарать своих основных оппонентов.

Выбор Тимошенко в качестве главного объекта его неприязни может быть объяснен рядом факторов. Во-первых, несмотря на свое поражение на выборах, она прочно сохраняла за собой звание второго по популярности политика страны, а также несомненного лидера оппозиции. Между тем, поддержка Януковича в обществе в течение первого года его пребывания на президентском посту стала падать с беспрецедентной скоростью: с 40% - в мае 2010 г. до 9,7% - в мае 2011 г. Его политическая неустойчивость, возможно, была усугублена тем, что он победил Тимошенко лишь с небольшим отрывом, а также тем, что ему так и не удалось заручиться большинством голосов. Во-вторых, Тимошенко отказалась признавать результаты выборов и оставалась в рядах непримиримой оппозиции к Януковичу. В конце 2010 г. председатель Службы безопасности Украины Валерий Хорошковский отметил, что, несмотря на окончание президентской кампании, она «продолжала вести войну». В третьих, вернувшись в статус оппозиционера, Тимошенко пообещала сместить Януковича путем мобилизации народных масс и, по некоторым сведениям, стояла за волной крупных протестов против налогового кодекса, введенного правительством в ноябре 2010 г. Учитывая ее организаторские таланты, а также ту роль, которую она сыграла в мобилизации масс во время Оранжевой революции, Тимошенко оказалась бы наиболее вероятным лидером любого всенародного выступления против властей. И, наконец, известность, которой она пользуется за рубежом, означает, что любая принудительная мера, направленная против нее, выглядит в глазах внутренней аудитории как демонстрация решимости властей применить репрессии в отношении любого потенциального противника, бросившего им вызов.

Вскоре после приведения к президентской присяге Янукович публично продемонстрировал свое намерение применить силовые методы против Тимошенко. 12 марта 2010 г. на встрече президента с главами правоохранительных

органов генеральный прокурор Александр Медведко обратился ко всем соответствующим ведомствам с призывом помочь ему выполнить поручение президента расследовать использование бюджетных средств правительством Тимошенко. В течение последующего года Служба безопасности Украины (СБУ), Генеральная прокуратура и Контрольно-ревизионное управление провели тщательное расследование деятельности Тимошенко. Помимо этого украинские власти наняли американскую юридическую фирму «Траут Качерис» (Trout Cacheris) для проведения «международного аудита» работы предыдущего украинского правительства. В результате проведенного следствия были названы факты нецелевого расходования средств на сумму до 7 миллиардов долларов США, и Генпрокуратура открыла уголовное дело против Юлии Тимошенко и примерно дюжины других высокопоставленных сотрудников ее правительства.

Изначально обвинения против Тимошенко были связаны с двумя эпизодами. В одном из них речь шла о решении передать средства, полученные в рамках Киотского протокола от японских компаний за продажу Украиной квот на выброс парниковых газов, Пенсионному фонду для своевременной выплаты пенсий. Другой был связан с решением о закупке у австрийской компании тысячи автомобилей «Опель-комбо» на нужды Министерства здравоохранения. По утверждению Генпрокуратуры, действия Тимошенко привели к бюджетным убыткам на сумму в 9 миллионов долларов США. Но в апреле 2011 г. оба обвинения оказались отодвинуты на задний план, и было возбуждено новое уголовное дело, которое привело к ее осуждению на тюремный срок. Обвинения против Тимошенко в так называемом «газовом деле» опирались на указания, которые она дала в 2009 г., находясь на посту премьер-министра, Олегу Дубине, председателю государственной нефтегазовой компании «Нафтогаз», подписать соглашение с российским «Газпромом» о поставках газа. Согласно обвинению, Тимошенко, дав эти указания без предварительного согласования с президентом и кабинетом министров, превысила свои официальные полномочия, а невыгодные условия газового контракта привели к убыткам госбюджета на сумму в 440 миллионов долларов.

Следствие быстро и решительно выдвинуло газовое дело на первый план. 20 апреля с Тимошенко была взята вторая подписка о невыезде, а месяц спустя она была задержана в Генпрокуратуре на 6 часов. Судебное заседание проводилось под председательством 32-летнего судьи Родиона Киреева и, по оценке датского Комитета по правам человека, проходило в условиях «чрезвычайной спешки». Судья ограничил время, отведенное защите на ознакомление с документами дела, и отверг большую часть ее апелляций. Решающим моментом процесса стало решение, принятое Киреевым 5 августа, о задержании Тимошенко за неуважение к суду, которое датские наблюдатели назвали «несоразмерным и неоправданным». Хотя за рубежом оно вызвало бурю критики, внутри страны имели место лишь несколько уличных протестов в защиту Тимошенко. Вскоре было объявлен приговор суда о лишении ее свободы сроком на семь лет. Но самым поразительным было то, что на этом судебное преследование Тимошенко не

закончилось. На следующий день после оглашения приговора Генпрокуратура объявила о возобновлении ранее закрытых дел, в рамках которых Тимошенко вменялось уклонение от налогов и присвоение государственной собственности в 90-е годы, в период ее пребывания на посту председателя компании «Единые энергосистемы». К марту 2012 г. Генпрокуратура завершила следствие и передала дело в харьковский районный суд. Она также объявила о том, что ведется расследование возможности оплаты Тимошенко контрактного убийства донецкого губернатора Евгения Щербаня, происшедшего в 1996 г.

Дерзость, с которой Янукович прибег к силовым средствам с целью заставить замолчать своих давних политических противников, далеко превзошла те меры, на которые осмеливались пойти его предшественники. Хотя бывшего президента Леонида Кучму и обвиняли в причастности к убийству журналиста, а также в том, что он распорядился убить нескольких видных политических деятелей, он редко пытался преследовать своих политических оппонентов открыто, в рамках судебной системы. В период своего второго президентского срока Кучма позволял лидерам оппозиции проводить массовые акции протеста, блокировать его политические инициативы в парламенте и баллотироваться на высокие государственные посты. И хотя имели место попытки использовать правоохранительные органы для оказания давления на предпринимателей, финансирующих оппозицию, никто из деятелей, связанных с оппозицией, не оказался за решеткой. И что более важно, судьи все еще могли демонстрировать некоторую независимость, свидетельством чему был провал попытки Кучмы добиться осуждения Тимошенко. Тюремный приговор бывшему премьер-министру, а несколько месяцев спустя – бывшему министру внутренних дел Юрию Луценко, при том, что оба являлись видными деятелями оппозиции, стали признаком того, что Янукович, в отличие от Кучмы, готов использовать имевшиеся в его распоряжении силовые средства в открытой, публичной форме, невзирая на цену, которую придется за это заплатить внутри страны или за рубежом. Это также свидетельствует о том, что ему удалось полностью подчинить себе не только правоохранительные ведомства, но и судебную систему Украины. И, наконец, решение начать новые уголовные дела, направленные против Тимошенко, которой к тому моменту уже и так было запрещено занимать какие-либо государственные посты до 2021 г., указывает на то, что стремление Януковича обезопасить свое политическое будущее идет гораздо дальше временных рамок второго президентского срока в случае его переизбрания на должность главы государства.

Международный уровень: неверное истолкование приоритетов

Хотя Янукович дал ясно понять домашней аудитории, что полон решимости пересажать лидеров оппозиции, на переговорах с ЕС и США он был отнюдь не столь однозначным. Со своей стороны, в течение долгого времени позиция ЕС касательно возможной реакции на арест деятелей украинской оппозиции была двусмысленной. Обе стороны старались преувеличить свою готовность к

компромиссу ради продолжения переговоров о ДАЧ и, в результате, недооценили значение, которое другая сторона придавала вопросу о преследовании оппозиции в судебном порядке.

Хотя Янукович распорядился начать следствие по делу бывшего премьер-министра сразу после своей инаугурации, внешне Запад сохранял оптимизм по поводу деятельности нового президента в течение первого года его правления. Официальные представители ЕС даже хвалили его за достижение «политической стабильности», тогда как США высоко отозвались о его решении избавиться от всех имеющихся украинских запасов высокообогащенного урана. Первое официальное упоминание на Западе о том, что применительно к делу Тимошенко «создается впечатление выборочного применения правосудия», содержалось в заявлении правительства США от 30 декабря 2010 г. – семь месяцев спустя после возобновления против нее первого уголовного дела. ЕС проявил еще большую медлительность, реагируя на подавление Януковичем оппозиции. Первое публичное осуждение следствия по делу Тимошенко было сделано председателем Европейского парламента Ежи Бузеком в начале февраля 2011 г. В конце мая ведомство Верховного представителя Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности указало на «опасность спровоцировать какое-либо впечатление о том, что судебные меры применяются избирательным образом». Более того, выражая свои опасения по поводу дела Тимошенко, представители ЕС при этом заверяли, что оно не отразится на результатах переговоров о ДАЧ. Если бы переговоры завершились к октябрю, то Европейская комиссия, скорее всего, парафировала бы договор в ходе саммита ЕС-Украина в декабре и подписала бы его летом 2012 г. Однако подобное поведение европейских чиновников породило у украинских властей ложное впечатление о том, что ЕС будет заинтересован в подписании договора невзирая ни на какие возражения, которые может вызвать у него проведение суда над Тимошенко или приговор, вынесенный по ее делу. После ареста Тимошенко высказывания представителей ЕС стали более суровыми, но они продолжали занимать двусмысленную позицию относительно возможных последствий осуждения Тимошенко. Украинские власти в ответ на все запросы Запада упорно повторяли, что не могут вмешиваться в действия судебных властей, однако сам Янукович, по мере приближения момента вынесения приговора, давал понять европейским официальным лицам, что он также предпочел бы компромиссное решение. С точки зрения Запада, таким решением могло бы стать постановление украинского парламента о декриминализации статей Уголовного кодекса, которые якобы нарушила Тимошенко. В своем выступлении на ялтинской встрече, посвященной проблемам европейской безопасности, украинский президент указал, что готов «модернизировать» устаревшие статьи Уголовного кодекса, на основании которых были сформулированы обвинения в адрес Тимошенко. Однако когда приговор был объявлен, Янукович отверг все предположения о том, что он давал Западу какие-то обещания относительно Тимошенко, заявив, что «все эти разговоры ни в коем случае не следует рассматривать как обязательство». Вплоть до саммита ЕС-Украина в декабре 2011 г.

украинская сторона, похоже, была убеждена в том, что европейские чиновники не смогут принести в жертву договор, на который было потрачено несколько лет. Однако, даже после того, как в декабре ЕС отказался парафировать ДАЧ и недвусмысленно обусловил его подписание освобождением Тимошенко, Янукович оставался непоколебим. В марте 2012 г. министр иностранных дел Украины Константин Грищенко подчеркнул, что украинские власти отвергнут любую попытку ЕС выдвигать какие-либо условия до подписания договора. Дальнейшие попытки лидеров ведущих европейских стран повлиять на украинские власти путем бойкота Центральноевропейского саммита в Ялте (назначенного на май 2012 г.) натолкнулись на аналогичную реакцию Киева. МИД Украины объявил о переносе саммита на «более позднюю дату». Таким образом, был подтвержден приоритет, который украинская сторона придает делу Тимошенко, а также продемонстрирована тщетность западной политики позитивного воздействия.

Ограниченность политики позитивного воздействия

Провал западной политики позитивного воздействия объясняется двумя причинами. Во-первых, Янукович рассматривал ее с точки зрения своей стратегии выживания и не мог пойти на компромиссную сделку, которая позволила бы ему спасти лицо. Особенно это стало нереальным после начала суда. Во-вторых, на ранней стадии процесса Запад не сумел четко сформулировать последствия, которые ожидают Януковича в случае заключения Тимошенко в тюрьму, а также увеличить для него цену такого решения, пригрозив применить инструменты негативного воздействия (лишение нынешних льгот). Нынешний подход ЕС, основанный на политике позитивного воздействия, недостаточен для того, чтобы вынудить Януковича сменить приоритеты и выпустить Тимошенко на свободу. Ведь пойдя на это, он понес бы серьезный ущерб (утрата репутации) и столкнулся бы с немалыми рисками (раскол элиты или мобилизация оппозиции) на внутривнутриполитическом фронте, которые перевесили бы любые долгосрочные выгоды, которые нынешний президент получил бы от подписания ДАЧ. При этом потери, понесенные в результате провала переговоров по ДАЧ, ничтожны. Согласно опросу общественного мнения, проведенному в феврале 2012 г., лишь 3 процента украинцев выразили обеспокоенность по поводу перспективы отношений их страны с ЕС. Более того, больше украинцев выступает за вступление Украины в союз с Россией и Белоруссией (55 процентов), чем за присоединение к ЕС (40 процентов).

Торг вокруг дела Тимошенко свидетельствует о том, что политика позитивного воздействия может быть неэффективной не только в силу структурных характеристик рассматриваемой страны либо недостаточности предлагаемых льгот, но и в силу свойств проблемы, поставленной на кон. В тех случаях, когда власть видит в проблеме угрозу своей стратегии политического выживания, а, следовательно, рассматривает ее как неделимую и имеющую выдающееся значение, она, скорее всего, отвергнет любую перспективу получения благ в будущем ради сохранения политических выгод. Внешнее воздействие

может повлиять на политику рассматриваемой страны только в том случае, если оно приводит к значительному непосредственному ущербу путем прекращения существующих и приносящих выгоду программ, и ставит под сомнение политическое выживание руководства страны в краткосрочной перспективе.

**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