

Откажется ли Европа от Украины?

Аналитическая записка № 236
ПОНАРС Евразия
Сентябрь 2012

Аркадий Мошес
Финский институт международных отношений

С момента избрания Виктора Януковича президентом страны в феврале 2010 г. Украина постепенно отступала от уровня развития демократии, достигнутого ранее. Заключение под стражу в августе 2011 г. бывшего премьер-министра Юлии Тимошенко может восприниматься как кульминационный момент этого попятного движения, однако данный факт стал далеко не единственным – негативные тенденции были очевидны в таких областях, как свобода слова и собраний, независимость суда, управление экономикой.

Реакция Европейского Союза на откат Украины имеет ключевое значение, поскольку украинские власти официально провозгласили европейскую интеграцию в качестве своей стратегической цели. Поэтому важно отметить то, что ЕС диагностировал отрицательную динамику точно и единогласно (в отличие от российского случая десятилетие назад). Как заявили в интервью в июле 2012 г. председатель Европейской Комиссии Жозе Мануэль Баррозу и Верховный Представитель ЕС по вопросам внешней политики Кэтрин Эштон, ЕС не рассматривает события в Украине как отдельные инциденты, но считает их частью системной эволюции.

ЕС, как и США, однозначно выразил свое неприятие ухудшения положения с демократическими нормами в Украине. Соглашение об ассоциации ЕС и Украины, так же, как и соглашение о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли, изначально планировавшиеся к подписанию в декабре 2011 г., были положены в долгий ящик. ЕС указал, что вступление документов в силу невозможно без изменения ситуации, поскольку такое формальное повышение статуса двусторонних отношений должно основываться на общих ценностях.

Контакты с президентом Януковичем лично были заморожены. В мае 2012 г. Киеву пришлось отменить саммит государств Центрально-Европейской инициативы, в которой Украина председательствовала, поскольку региональные лидеры решили не приезжать на встречу. Ведущие европейские политики бойкотировали чемпионат Европы по футболу - за исключением президента Польши, чья страна выступала со-организатором турнира. По сообщениям прессы, британские власти отказались встречаться с президентом Украины во время летних Олимпийских Игр в Лондоне, и украинскую делегацию пришлось возглавить премьер-министру Николаю Азарову. Украинские парламентские выборы в конце октября 2012 г. будут принципиальной отсечкой с точки зрения международных оценок того, куда движется Украина. ЕС будет добиваться соответствия Украины высоким стандартам свободы и справедливости избирательного процесса.

Впрочем, хотя европейская дипломатическая позиция является твердой, правдой является и то, что она скрывает отсутствие плана действий по отношению к Украине. Высказываемые ожидания обычно сопровождаются заявлениями типа «мяч находится на украинской стороне» или «ключ к улучшению отношений лежит в Киеве, а не в Брюсселе». Эти заявления верны, но они вряд ли позволяют понять, что ЕС планирует делать, если Киев так и не захочет к ним прислушиваться. По всей вероятности, раскрывать план действий ЕС, если на октябрьских выборах что-то пойдет не так, будет уже поздно, в случае если заранее ЕС окажется не в состоянии объяснить, каковы могут быть последствия несоответствия критериям.

По сути, ЕС стоит перед выбором: активное продвижение европейских стандартов в Украине или постепенный отказ от сотрудничества. Уход из Украины не является предпочтительной опцией. В демократическое будущее Украины было вложено много усилий, в особенности после Оранжевой революции. Отказ от сотрудничества будет воспринят как признание Западом собственного провала и повлечет стратегические последствия для состояния демократии на всем пост-советском пространстве. И, тем не менее, очевидное отсутствие прогресса создает паузу в отношениях, которая по определению является одним из проявлений «отказа».

Рациональное содержание в игре Януковича

Когда Янукович пришел к власти, он демонстрировал интерес к проведению сбалансированной внешней политики и улучшению отношений Украины с ЕС. Он совершил свой первый зарубежный визит в Брюссель, а не в Москву, как ожидалось многими. По некоторым свидетельствам, он поручил дипломатам ускорить переговоры по заключению соглашения об ассоциации с ЕС. На начальном этапе команда Януковича смогла убедить Европу в том, что восстановление в Украине «политической стабильности» будет способствовать европейской интеграции Украины. Однако консолидация режима и концентрация власти в руках президента вступили в явное противоречие с

беспроблемными отношениями с ЕС. И в этот момент Киев проявил готовность выбрать первое и пожертвовать вторым.

Жажда власти и проявление эмоций в политике (как в случае с помещением в тюрьму Тимошенко) наверняка сыграли роль в том, что произошло в Украине. Однако определенные рациональные соображения также очевидны, в том числе и в преследовании Тимошенко. Вынося за скобки собственно внутриполитические факторы, некоторые обозреватели полагают, что ее арест был просчитанным действием относительно России. Хотя это часто оставляют без внимания, речь идет о важном «выстреле» в дуэли Януковича с Москвой. Несмотря на навешенный на него западными СМИ ярлык, на деле нынешний украинский президент никогда не был российской марионеткой. В 2010 г. он выиграл выборы без поддержки Москвы. Если ему нужно было кого-то благодарить за победу, это были приверженцы внутри страны, а не Кремль.

Хронический конфликт между Россией и Украиной по вопросу об украинской газопроводной системе после прихода Януковича к власти не разрешился к удовольствию Москвы. Отказ привести страну в возглавляемый Россией Таможенный Союз с участием Белоруссии и Казахстана также раздражает Москву. Вполне возможно, что в 2015 г., когда в Украине состоятся следующие президентские выборы, Кремль выступит на стороне иного кандидата. Публичные контакты в июле 2012 г. между российским президентом Владимиром Путиным и Виктором Медведчуком (они встретились в доме Медведчука в Крыму), главой президентской администрации Леонида Кучмы, ныне возвращающимся в политику, указывают на такую возможность.

Януковичу было важно продемонстрировать Москве, что она больше не является «делателем королей» в Украине, и что она не всегда сможет защитить своих фаворитов, если они вступят в конфликт с Януковичем. Случай Тимошенко, осужденной именно за подписание газового соглашения с Москвой, полностью подходил под это описание задачи. И хотя Москва изначально выразила определенное недовольство по поводу исхода дела ее когда-то признанного партнера, впоследствии она решила не выступать в защиту Тимошенко.

Что же касается отношений с ЕС, Янукович и его советники – как и многие другие пост-советские политики – просто не верят в то, что Европа может вести политику, основанную на ценностях. С одной стороны, пример целого ряда соседей Украины показывает, что так называемые «прагматические» интересы (включая неприкрытое экономическое лоббирование) часто берут верх над проповедуемыми нормами. С другой стороны, за период независимости многие в Украине привыкли воспринимать свою страну как критически важный геополитический противовес России и полагать, что для Запада независимость Украины всегда будет значить больше, чем состояние демократии в стране. Следуя этой логике, Янукович вполне мог счесть, что Европа примет его в качестве партнера, невзирая на то, что он будет делать во внутренней политике.

Нельзя потерять то, чего вы никогда не имели

Способность ЕС выйти за пределы дипломатии заявлений в Украине выглядит довольно ограниченной. Если начать с «пряников», то проблема состоит в том, что ЕС сделал Украине наиболее масштабное предложение из всех для себя возможных - соглашения о свободной торговле и об ассоциации. Однако это далеко не дотягивает до ожиданий проевропейской части населения Украины, которое добивается перспективы реального членства. Таким образом, заметно ограничивается потенциал превращения предложения в основу для политики условий.

Что касается экономической помощи, предоставление ресурсов Украине вряд ли будет пользоваться популярностью в сегодняшней Европе, которая испытывает недостаток финансовых средств. Любым предложениям помощи также пришлось бы выдержать конкуренцию со стороны Китая, который наращивает свою активность в регионе и дает ссуды без политических кондиций. Так, Китай недавно согласился предоставить Украине займ в объеме 7 миллиардов долларов в дополнение к валютному свопу еще на 2,4 миллиарда, что сопоставимо с объемом всех займов, полученных Украиной от международных финансовых институтов в 2008-10 гг.

Говоря о «кнуте», следует заметить, что давление вообще не является сильной стороной Европы. Об этом говорят сложности, с которыми ЕС сталкивается, когда пытается ввести санкции в отношении белорусского режима Александра Лукашенко, который по сравнению с Януковичем является несомненно намного более авторитарной фигурой.

Переходя к более широкому контексту, очевидно, что вся восточная периферия сегодня утрачивает приоритет. Частично это связано с событиями в южном соседстве. Но более фундаментальной причиной является отсутствие историй успеха в самом регионе. За частичным исключением Молдовы, региональные партнеры ЕС предоставляют больше поводов для разочарования и озабоченностей, чем для оптимизма. Восточное партнерство, задуманное как инструмент особого сотрудничества между ЕС и шестью пост-советскими государствами, включая Украину, настолько утратило динамизм, что саммит инициативы (в 2013 г., во время председательства в ЕС Литвы) может вообще не состояться. И это происходит в момент, когда на кону стоит экономическое будущее Европы, что объективно уводит внимание от внешней политики и заставляет ЕС обратиться вовнутрь.

Таким образом, нет ничего удивительного в том, что официальный лозунг ЕС, обращенный к соседям - «больше за больше», в реальности для многих из них превращается в «меньше за меньше», то есть в формулу отказа от сотрудничества.

Российский фактор

Выше уже отмечалась неспособность России добиться реализации своих политических амбиций в Украине. Однако существует ли риск «враждебного поглощения» Украины соседней страной в будущем?

Хотя ухудшение отношений между Украиной и Западом несомненно подорвало основы украинской политики балансирования и существенно ослабило ее позиции относительно России, «капитуляция» Украины не является сценарием на завтра. Кремль наверняка отдает себе отчет в том, что попытки взять Украину под полный контроль спровоцируют сопротивление различных слоев, от национально-ориентированных граждан до экономических элит и олигархических структур. В то же время, идея заплатить экономическую цену реинтеграции не будет популярной в среде растущего националистического движения самой России.

По всей вероятности, нынешняя ситуация является приемлемой для Кремля. Интеграция Украины в ЕС была отложена на неопределенный срок, а членство страны в НАТО было полностью снято с повестки дня. Более того, Украина, которой не удалось путем переговоров добиться дальнейших ценовых скидок, сегодня регулярно оплачивает свои газовые счета, что полностью соответствует интересам «Газпрома».

В этих условиях ЕС и Россия имеют одну и ту же непосредственную озабоченность: беспроблемное функционирование газового транзита. Речь идет о взаимной обеспокоенности по поводу стабильности поставок и спроса, но не об украинской экономической стабильности или политической лояльности. Если и когда России удастся переориентировать свой газовый экспорт, минуя Украину, как российский, так и европейский интерес к Украине снизится еще больше.

Возможно ли вернуть украинско-европейские отношения на правильный путь?

Короткий ответ на этот вопрос сводится к тому, что этого сделать нельзя до тех пор, пока администрация в Киеве не изменит курса, чего она пока делать явно не собирается. Это не означает, что Брюссель вообще должен отказаться от действий. Он должен разработать перечень целевых санкций в отношении людей, лично вовлеченных в незаконные действия (как то манипулирование правосудием, преследование СМИ и подтасовки на выборах). Было бы полезно помочь некоторым деятелям осознать, что ухудшение демократических стандартов в стране будет иметь персональную цену лично для них. Проевропейские силы в Украине можно было бы стимулировать посредством визовой либерализации и реализации проектов с гражданским обществом и деловыми кругами, часть которых недовольны экономическим климатом в Украине в целом и исчезающей перспективой введения режима свободной торговли с ЕС. Необходима эффективная информационная кампания по разъяснению украинскому обществу того факта, что преградой для общеевропейского сотрудничества является

политика правительства в Киеве, а не нежелание Брюсселя или отдельных стран-членов ЕС.

Однако следует признать, что возникновение в ЕС консенсуса вокруг подобного плана действий не слишком вероятно. Для этого потребовалось бы общее переосмысление регионального подхода ЕС, повышение уровня амбиций и восстановленное понимание того обстоятельства, что исход преобразований в Украине действительно имеет ключевое значение для всего региона. Только если появится такое видение, ЕС не сможет комфортно чувствовать себя, оставляя Украину один на один с ее проблемами.

**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