

## Цена братской любви Что потеряет Россия от интеграции с Украиной?

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 257  
Июнь 2013

Сергей Куделя  
*Университет Бэйлор*

Усилия России по интеграции Украины в Таможенный союз достигли переломной точки. Президент России Владимир Путин на своей апрельской пресс-конференции намекнул, что российское предложение сформулировано и «мяч находится на стороне партнёра». В действительности же «мяч» интеграции по-прежнему находится в руках Евросоюза, которому на предстоящем саммите «Восточного партнёрства» в ноябре 2013 г. предстоит решить, ратифицировать ли Соглашение об ассоциации и Всеобъемлющее соглашение о свободной торговле с Украиной. Кремль дал понять, что подписание Соглашения об ассоциации и создание зоны свободной торговли между Украиной и ЕС сделает присоединение этой страны к Таможенному союзу невозможным. Так или иначе, Евросоюз может отложить подписание Соглашения об ассоциации до следующих президентских выборов в Украине, если президент Виктор Янукович откажется делать дальнейшие уступку Западу по вопросу «выборочного преследования оппозиции». Это даст Кремлю ещё как минимум год, чтобы привлечь Украину в свой экономический альянс. В качестве «первого шага» к вступлению страны в будущий Евразийский экономический союз российский премьер Дмитрий Медведев представил подписание 31 мая Меморандума между Украиной и Евразийской экономической комиссией.

У российских властей, однако, есть серьёзные поводы для большей осмотрительности при продвижении идеи интеграцию Украины в Таможенный союз. Политическая цена членства Украины в Таможенном союзе может оказаться для России куда выше, чем предполагаемая символическая и материальная выгода, которую она может получить. Вероятный политический подтекст вступления Украины в ТС проанализирован в этой аналитической записке. Автор доказывает, что российская политическая стратегия по восстановлению господства в регионе будет успешной только в том случае, если Украина будет выключена из российских интеграционных мероприятий.

## **Каков смысл для России?**

Согласно недавно принятой Концепции внешней политики Российской Федерации, Украина рассматривается Москвой как «приоритетный партнёр в СНГ», который должен быть вовлечён в «углублённые интеграционные процессы».

Однако экономическая выгода от восприятия Украины как приоритетной страны для России минимальна. В докладе Центра интеграционных исследований при Евразийском банке развития, соавторами которого являются экономисты из Российской и украинской Национальной академии наук, сделан следующий вывод: присоединение Украины к ТС будет иметь лишь незначительный положительный эффект на российский экономический рост: только 2%-ный прирост ВВП к 2030 году<sup>1</sup>. Аналогичным образом, Россия не потерпит никаких экономических убытков, в случае если Украина учредит зону свободной торговли с ЕС. Эти данные показывают, что Кремль в своём стремлении к более тесной экономической интеграции с Украиной преследует в основном символические цели. Если Украина сделает выбор в пользу интеграции в ТС, это приблизит Россию к восстановлению желанного статуса ведущей мировой державы. Такой ход также даст России дополнительные рычаги влияния на политические и экономические процессы внутри Украины, что будет гарантировать дружественность будущего руководства Москве. И наконец, Путин может оценивать это как часть собственного политического наследия и сделать это важной частью программы своего переизбрания в 2018 г. Тесно привязав Украину к России, он сможет претендовать на титул нового «собирателя земель русских».

Так или иначе, членство Украины в Таможенном союзе обойдётся России дорого. По оценкам, привлечение Украины в ТС будет стоить российскому государственному бюджету 10–12 млрд долларов США ежегодно. Эта сумма складывается из предложения Украине субсидированной цены на газ (приблизительно 6 млрд из объёма ущерба), отмены экспортных пошлин на нефть (приблизительно 4 млрд из объёма ущерба) и возмещения Украине потерь от санкций ВТО (приблизительно 1,9 млрд из объёма потерь). Эта общая сумма составляет больше половины нынешних ежегодных расходов России на образование или две трети расходов на медицинское обеспечение. При этом прямые экономические потери – лишь один из аспектов негативной ситуации, которую России следует ожидать в случае вступления Украины в ТС. На деле вся потенциальная прибыль, которая, как надеется Москва, будет получена из вступления Украины в ТС, может быть перевешена политическими рисками и неудачами во внешней политике.

## **Политические риски**

Политические риски членства Украины в ТС определяются тремя факторами. Во-первых, украинское общественное мнение по вопросу о направлении интеграции Украины по-прежнему резко разделено. Согласно опросу, проведённому в марте

---

<sup>1</sup> «Комплексная оценка макроэкономического эффекта различных форм глубокого экономического сотрудничества Украины со странами Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС», Центр интеграционных исследований (Санкт-Петербург, 2012): <http://www.eabr.org/r/research/analytcs/centre/projects/ukraine/> (дата обращения: 26.04.2013).

2013 г., присоединение к ТС предпочитают 38 % респондентов, тогда как создание зоны свободной торговли с ЕС одобряет 41 %<sup>2</sup>. При этом каждый пятый украинец по-прежнему не определился относительно направления интеграции. В то же время ни одна из сторон не видит срочной необходимости определения украинского интеграционного курса Украины: две трети респондентов говорят, что приоритетом должно быть «наведение порядка в стране», а не вступление в какие-либо организации. Во-вторых, в украинской политической элите давно сложился широкий консенсус относительно того, что интеграция с ЕС – среди жизненно важных национальных интересов. Задача вступления в ЕС с 1995 года является краеугольным камнем украинской внешней политики, и она несовместима с членством в ТС. В-третьих, некоторые из прежних политических шагов президента Януковича оттолкнули многих избирателей в Западной и Восточной Украине, что, в свою очередь, привело к росту популярности радикальной националистической партии «Свобода». Эти три фактора заметно повышают риск, связанный с членством Украины в ТС, для России.

### *Риск националистической мобилизации против действующей власти*

Как заметил политолог Лукан Уэй, формируя национальную идентичность через риторику, направленную против действующей власти, оппозиция в гибридных режимах может способствовать мобилизации народа в условиях отсутствия гражданского общества. Внезапный разворот украинских внешнеполитических приоритетов в сторону более тесного экономического сотрудничества с Москвой позволит оппозиции изображать представителей власти как кремлёвских марионеток и может подогреть массовые протесты против дрейфа Украины к России. Лидерами протеста, вероятно, станут молодые люди, учитывая, что интеграцию с Европой, а не с ТС выбирают на 25 % больше людей от 18 до 29 лет (53 % и 28 % соответственно).

Широкая общественная мобилизация будет серьёзно угрожать стабильности режима Януковича и перспективе его переизбрания в 2015 году. Янукович также может столкнуться с большей сплочённостью оппозиции, так как сопротивление «воссоединению с Россией» послужит фокусом координации далёких друг от друга оппозиционных партий. Обещание вернуться на европейский путь – особое и правдоподобное преимущество, которое оппозиция может предложить обществу, чтобы поддержать уровень мобилизации. Согласно последнему опросу, для большинства украинцев европейская интеграция ассоциируется с личной и «осязаемой» выгодой: возможность путешествовать (55 %) и доступ к новым рабочим местам (53 %). Интеграция с Россией, напротив, рассматривается в основном через призму коллективной выгоды: например, более низкая цена на газ (63 %) и более тесные связи между людьми (50 %). Следовательно, сила контрмобилизации будет, вероятно, мала.

Более того, противопоставляя свои европейские ожидания пророссийским приоритетам действующей власти, оппозиция, вероятно, привлечёт неопределившихся аполитичных избирателей. Таким образом, интеграция Украины в ТС скорее всего будет способствовать возвращению на политическую

---

<sup>2</sup> «На распутье, или Интеграционные ребусы», Социологическая группа «Рейтинг», апрель 2013 г.: [http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG\\_Ukraine\\_Vektor\\_042013\\_pres.pdf](http://ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_Ukraine_Vektor_042013_pres.pdf) (дата обращения: 26.04.2013).

сцену прозападных сил, борющихся с режимом, который по большому счёту остаётся пророссийским.

### *Риск нестабильности в двусторонних отношениях*

Помимо протестной мобилизации, вхождение Украины в ТС, вероятно, вызовет интенсивное противодействие националистических групп, объектом которого станут российские политические и экономические интересы в Украине. Формы этого сопротивления могут варьироваться от мирных «подрывных» методов, например бойкотирования российских товаров и услуг, до потенциального насильственных действий против российских активов в Украине, что окажется более болезненным. Помимо нанесения экономического ущерба, оппозиция может также угрожать российским интересам в сфере безопасности. Все оппозиционные лидеры уже пообещали аннулировать Харьковские соглашения, которые продлили срок использования Севастополя для размещения российского Черноморского флота до 2042 года. Интеграция Украины в ТС ещё более усилит ощущение исходящей от Москвы угрозы суверенитету страны и повысит вероятность того, что Харьковские соглашения будут отменены, если оппозиция придёт к власти в 2015 г. Восстановление действия предыдущего договора потребует от России вывода всех своих войск с украинской территории к 2017 году. Если же Москва откажется действовать в этих временных рамках, это станет причиной острой двусторонней конфронтации, которая дестабилизирует Крымский полуостров и поднимет серьёзные вопросы безопасности в странах региона Чёрного моря.

### *Русское этническое меньшинство*

Выбирая между ЕС и ТС, украинское общество главным образом делится по этническим линиям. Те, кто говорит на украинском как на первом языке, предпочитают присоединение к ЕС, а не к ТС в соотношении 57 % к 23 % (разница в 34 %). Наоборот, те, кто говорит только по-русски (независимо от этнической принадлежности), скорее одобряют присоединение к ТС (61 %), а не к ЕС (19 %) (разница в 42 %). С ещё большим перевесом – в 47 % – выступают за экономическую интеграцию с Россией этнические русские (64 % и 17 %). Никакие другие маркеры идентичности, такие как место проживания, образование, возраст, не оказывают столь сильного влияния на выбор респондентов. Сдвиг внешнеполитических приоритетов от ЕС к ТС, вероятно, вызовет сильную лингвистическую или этническую поляризацию, которая вполне может принять насильственный характер.

Это особенно опасно для русских этнических меньшинств в преимущественно украинских регионах, где есть исторический опыт военного сопротивления советской оккупации. Следовательно, как бы иронично это ни было, если Россия добьётся своих внешнеполитических целей относительно ТС, это может поставить под удар один из её ключевых приоритетов – защиту русскоговорящей диаспоры в соседних странах.

### **Неудачи внешней политики**

Любая внешнеполитическая выгода, которую Россия может получать из вовлечения Украины в ТС, может быть отнена более значительными потерями,

которые подорвут доминирование России в регионе и обусловят серьёзные стратегические неудачи. Среди этих потерь усиление политической напряжённости в отношениях с Западом, ослабление планов по региональной интеграции, а также дальнейшее расширение НАТО в направлении российских границ.

### *Холодная война возвращается*

Западный взгляд на московские интеграционные проекты был резюмирован в высказываниях ушедшей с поста госсекретаря США Хиллари Клинтон, которая говорила о попытках России под видом экономической интеграции «ресоветизировать регион». Её предупреждение о том, что США придётся препятствовать российским действиям, показало серьёзность, с которой действия России рассматриваются в западных столицах. Понятно, что вопрос об участии Украины в ТС будет серьёзным поводом для беспокойства среди западных лидеров ввиду его экономического масштаба и геополитической значимости. В западном стратегическом мышлении относительно Украины долгое время превалировала максима Збигнева Бжезинского о том, что «без Украины Россия перестаёт быть империей, а с подкупленной и впоследствии подчиняющейся Украиной Россия становится империей автоматически».

Обеспечение Украины газом со значительной скидкой в обмен на её членство в ТС на западе будет рассматриваться как первая стадия очередного постепенного погружения Украины в сферу политического влияния России. Также это будет рассматриваться как знак серьёзного прогресса Кремля на пути к возвращению статуса сверхдержавы. После этого главным приоритетом западной политики в регионе будет убедить Украину выйти из ТС. Западные государства будут идти к этой цели, придерживаясь более строгой линии относительно текущих властей, которые причастны к многочисленным нарушениям принципов демократии, и предоставляя финансовую помощь гражданскому обществу и оппозиционным группам. Учитывая высокие ставки с обеих сторон, интенсивность нового соревнования за влияние в регионе между Россией и Западом превысит жёсткость столкновений периода до Оранжевой революции. Очередная конфронтация между Востоком и Западом будет серьёзно препятствовать достижению Россией задачи по поддержанию кооперативных отношений с ЕС, а также сотрудничеству в сфере безопасности с Соединёнными Штатами.

### *Ослабление региональной интеграции*

Неопределённость глубины и продолжительности участия Украины в ТС будет иметь негативный эффект как на динамику внутри Союза, так и на российские долгосрочные планы по интеграции. Учитывая, что перспективы продолжения членства Украины будут зависеть от того, сохранит ли Янукович президентский пост, другие члены ТС едва ли согласятся на какие-либо долгосрочные совместные экономические проекты с Украиной.

Сомнения касательно продолжительности украинского членства могут также быть использованы для того, чтобы оправдывать сохранение временных торговых барьеров или введение определённых ограничений в торговле. Выход Украины из ТС, который в конце концов случится, может снизить уровень



сплочённости в рождающемся торговом блоке. Это может иметь особенно сильный показательный эффект на Казахстан, где степень внутренней поддержки ТС неустойчива и где растёт привлекательность Китая как альтернативного России торгового партнёра. Выход Украины из ТС также вскроет слабость фактического влияния России в регионе и станет ударом по её стремлению к региональной гегемонии.

### ***Возобновление расширения НАТО***

Интеграция Украины в ТС может также негативно отозваться в сфере безопасности. Под видом нейтрализации угрозы из Москвы оппозиционные партии могут вернуть в свои внешнеполитические программы задачу получения Украиной членства в НАТО. Сторонники евро-атлантической интеграции станут представлять НАТО как единственный реальный институциональный барьер на пути дальнейшей политической и военной экспансии России. Получается, что проигрыш Януковича на выборах любому из нынешних оппозиционных кандидатов непременно обернётся изменением нынешнего внеблокового статуса Украины. Тем временем возвращение Украины на путь интеграции с НАТО приведёт к резкому ухудшению российско-украинских отношений и станет основным долгосрочным стратегическим вызовом для Кремля.

### **Какой курс лучше всего для России?**

Принимая во внимание весь комплекс политических рисков, связанных с интеграцией Украины в ТС, России следует реализовывать более прагматическую и, в конечном счёте, более выгодную стратегию в отношении Украины. Поскольку Янукович остаётся наиболее восприимчивым к стратегическим интересам России в регионе, Москве следует уделять первостепенное значение поддержанию стабильности его режима. Это значительно улучшит его шансы на переизбрание через непрямую экономическую помощь, особенно в части согласия на пересмотр газовых контрактов без предварительного согласия Киева на участие в ТС. В то же время Кремлю следует избегать повторения ошибок 2004 года, т. е. не участвовать в предвыборной кампании на чьей-либо стороне. Кроме того, не стоит ставить будущее российско-украинских отношений на одну единственную политическую фигуру. Напротив, Москве лучше поддерживать прямые контакты с обеими ведущими украинскими оппозиционными партиями («Батькивщина» и «УДАР») для планирования возможной смены руководства в 2015.

Целями Москвы должны стать нейтрализация влияния радикальных националистов на формирование политики и минимальный уровень изменения прежних двусторонних соглашений. Единственный способ, с помощью которого Россия может защитить свои стратегические успехи – продление срока пребывания в Крыму Черноморского флота и сохранение внеблокового статуса Украины, – это избегать любых акций, которые были бы восприняты как признаки экспансионистских планов. Например, жёсткой критике со стороны украинской оппозиции подверглось даже подписание Меморандума между Украиной и Евразийской экономической комиссией, которое не налагает ни на одну из сторон формальных обязательств. С позиции Москвы использование неформальных экономических рычагов через частные инвестиции и государственные займы может в конечном счёте быть более эффективным в смысле сохранения

долгосрочного влияния на украинские элиты, чем подписание договоров об интеграции с коротким сроком годности и серьёзным потенциалом обратного эффекта.

Elliott School of  
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES  
EU 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 Макаргутов. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)