Е. В. Брагина

Украина в контексте европейской политики соседства

Брагина Елена Владимировна — аспирант Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова
(e-mail: e_bragina@list.ru).

Аннотация. Статья посвящена анализу развития отношений ЕС и Украины до и после начала действия политики соседства Европейского Союза. В ней дается краткое описание интересов, целей и проблем в отношениях сторон в контексте европейской интеграции.
Ключевые слова: Европейская политика соседства, Европейский Союз, интеграция, постсоветское пространство, Украина.

С момента появления Европейской политики соседства[1] отношения ЕС и Украины получили новый импульс развития. ЕПС — политика Европейского Союза в отношении соседних стран, цель которой — «избежать появления новых разделительных линий между расширенным ЕС и его новыми соседями»[2], распространяя на пространстве этих стран европейские стандарты правовых и экономических отношений.

Необходимость выработки новой политики в отношении восточных соседей была обусловлена изменением формата отношений между Брюсселем и Киевом в процессе глобализации и европейской интеграции. Вмешательство Брюсселя в механизмы функционирования украинской политики и экономики началось в тот момент, когда в преддверии очередного этапа расширения Евросоюза 2004 г. у европейцев появились опасения, что некоторые сложившиеся национальные стандарты функционирования экономических и политических институтов могут препятствовать эффективному сотрудничеству. Прежде всего, это касалось вопросов трансграничного сотрудничества, энергетической безопасности ЕС (в данной сфере позиция Украины играла и продолжает играть весьма важную роль), а также возможности формирования единого европейского рынка. В первом случае Евросоюз стремился снизить уровень трансграничных угроз. Во-вторых, обеспечить стабильность

[1] Далее — ЕПС.

[2] The Policy: What is the European Neighbourhood Policy? // URL: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.html.

поставок энергоносителей из России и Средней Азии, значительная часть которых идет через территорию Украины. В третьем случае — отрегулировать нормы и стандарты функционирования украинского рынка, чтобы облегчить потенциальную интеграцию экономик, сделать их институциональную структуру более «сочетаемой».

Ввиду того, что на первоначальном этапе развития этой политики не было вполне понятно, каким образом ее авторы намеревались достичь этой цели, большинство российских исследователей рассматривали эту проблему с точки зрения перспектив вступления Украины в Евросоюз. Так как непосредственное участие в ЕПС не обеспечивает членства, политика оценивалась скорее как попытка европейцев «подбодрить» несостоявшихся претендентов. Мы предлагаем взглянуть на нее под другим углом, а именно попытаться оценить ее преобразующий потенциал. Можно ли рассматривать инструменты ЕПС как достаточные для сближения с нормами функционирования экономики и права, выработанными в ЕС?

Чтобы ответить на этот вопрос, нужно вспомнить, каким образом проходил процесс политической и экономической трансформации в Украине и в окружающем пространстве.

С распадом социалистического блока в Восточной и Центральной Европе образовался ряд государств переходного характера, стремящихся стать полноправными членами демократического сообщества. К числу этих стран относились Россия, бывшие советские республики, Чехия, Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Румыния и ряд балканских стран. Все вышеназванные государства столкнулись с похожими проблемами экономического и политического характера, обусловленными особенностями процесса трансформации.

В ходе изменений, начавшихся после распада Советского Союза, вместе с демократизацией и либерализацией в этот регион пришли новые лидеры — Европейский Союз и США. Они оказывали избирательную поддержку новых государств на пути «транзита». Спустя 20 лет проявился результат этой избирательности: в наиболее выгодной позиции оказались участники Вышеградской группы, так как эти страны получали наибольшую поддержку от США и ЕС. Благодаря участию Брюсселя пространство Центральной и Восточной Европы было преобразовано с помощью соглашений об ассоциации[1]. Перед ними стояла конкретная цель осуществления реформ — вступление в ЕС, поэтому трансформация государства и общества проходило здесь более эффективно.

Бывшие республики СССР (за исключением прибалтийских стран) в течение 90-х гг. оставались вне рамок активного процесса сотрудничества с Европой. До определенного момента они оказались преимущественно в сфере влияния России, как правопреемницы Советского Союза. Им при-

[1] Вышеградская группа — Польша, Чехия, Словакия, Венгрия.

шлось столкнуться с необходимостью осуществления одновременного «тройного перехода»[1]: от советского типа государства к либеральному, от плановой к рыночной экономике и от состояния составной части огромной страны к самостоятельной государственности практически «с нуля», с минимальным накопленным опытом. По этой причине процесс перехода на постсоветском пространстве породил в конечном результате то многообразие политических режимов, которые мы сегодня наблюдаем от Средней Азии до Украины.

Переход к состоянию либерального демократического государства был сложным периодом для Украины. В связи с колоссальным падением уровня производства и сложившейся зависимости от дешевого российского газа, в 90-е гг. в российской политической среде возник стереотип о непреходящем характере системы отношений между Киевом и Москвой. Согласно ему Украина была обречена оставаться государством-спутником в поле целеполагания РФ. Этот стереотип возник не на пустом месте.

Во-первых, между Россией и Украиной существовали и продолжают существовать объективные связи, как экономического характера (единые энергетическая и транспортная система, сеть коммуникаций, единые технические стандарты и сертификаты качества товаров и услуг), так и культурного характера (родственные культуры и языки, общая история, значительный процент соотечественников, проживающих на территориях наших стран, большое количество смешанных браков и т. д.).

Во-вторых, Украина не воспринималась российскими и западными исследователями как государство, способное на проведение самостоятельной политики. Скорее, эта страна попадала под описание некоего «пространства», на котором идет борьба интересов разных крупных игроков. О данном феномене украинский политолог Андрей Костырев пишет так: «Привычка смотреть на мир как на поле битвы двух полярных политических сил приводит к тому, что почти все западные и российские политологи не рассматривают Украину как самостоятельную геополитическую единицу. Причиной этого является устойчивое представление о несамодостаточности Украины как субъекта геополитики»[2].

Однако, как мы уже говорили, логика развития глобализации и мирового разделения труда привели к тому, что перед Европейским Союзом возникла необходимость формирования новых отношений с Украиной. Для успешного сотрудничества необходимо было создать условия для изживания реалий «постсоветской идентичности». Это означало, что, во-первых, в политической и идеологической среде Брюсселю необходимо было поддержать украин-

---

[1] *Григорьев Л.*, *Салихов М.* Виражи переходного периода // Россия в глобальной политике. — 2006. — Т.4. — № 6. — С 102.

[2] *Костырев А.* Украина: буфер или межцивилизационный форум? // Современная Европа. — 2008. — № 4. — С.122.

скую национальную идею, иными словами, поддержать европейский вектор политики Украины и антироссийскую риторику. Тем самым можно было преодолеть стереотип о несамодостаточности Украины, возникший в 90-е гг. Во-вторых, необходимо было создать систему постепенного преодоления наследия СССР, сохранившуюся в виде экономических связей между Россией и Украиной, дезинтегрировать постсоветское пространство и заложить фундамент новых связей в рамках единого европейского пространства.

Европейский вектор развития существовал в Украине с самого момента обретения независимости. Географическая близость к Европе, исторические предпосылки определили возможность «европейского выбора» в современном украинском государстве. Несмотря ни на что, Киев стремился наладить связи с Западом с самого начала существования независимого украинского государства. Свою роль сыграла присущая ЕС «мягкая сила». По словам аналитика Аркадия Мошеса, Украина «практически сразу легла в геополитический дрейф, уводящий в сторону от России… Киев активно развивал альтернативные форматы международного сотрудничества»[1]. Хотя, следует признать, что именно «оранжевая» революция придала необходимый антироссийский импульс, чтобы на некоторое время отойти от политики балансирования между ЕС и Россией, и сосредоточиться на европейском векторе. Помимо этого, «оранжевая» революция придала «героический» привкус украинской политике, а герой не может быть неполноценным игроком на мировой арене. Все это обеспечило необходимое ускорение отношениям Брюсселя и Киева, достаточное для того, чтобы постепенно начать требуемое глобализацией сближение. Хотя не следует забывать, что взращенная трансформацией система в Украине не позволяет просто ввести европейские стандарты и согласно плану интегрироваться в европейский рынок, даже при самом антироссийском правительстве. Нельзя сказать, что участие в европейских программах всегда позволяет Киеву занять наиболее выгодную позицию. Логика действия хозяйственных связей с РФ предполагает все же активное сотрудничество между Москвой и Киевом. Помимо этого, не следует забывать, что представители украинских политических элит заинтересованы в ряде случаев в личной выгоде, и не всегда следование европейскому курсу обеспечивает эту выгоду.

Что касается дезинтеграции СНГ и выстраивания системы интеграционных связей в рамках единого европейского рынка, политика соседства ставит перед собой эту задачу и предоставляет необходимые для ее выполнения механизмы, но с присущей европейцам осторожностью и многовариантностью. Так что степень успешности этой политики будет зависеть от желания украинских политических элит углубить интеграцию с Евросоюзом.

[1] *Мошес А.* Россия и новая «промежуточная» Европа // Pro et Contra. -2010. — Июль-октябрь. — С. 134.

Ранее было сказано, что после распада СССР между Украиной и Россией сохранилась плотная сеть связей — как экономического, так и культурно-исторического характера. С помощью Европейской политики соседства Европейский Союз предлагает Украине построить новую сеть экономических связей, тем самым уменьшив значимость российско-украинских связей в рамках организации СНГ, тем самым изменив архитектуру интеграционных связей на постсоветском пространстве.

Ранее интеграция на постсоветском пространстве проходила в пределах Союза Независимых Государств под патронажем Российской Федерации. Как показало время, этот союз оказался слишком рыхлой организацией, чтобы стать реально действующей основой регионального сотрудничества. Фактическая недееспособность СНГ продемонстрировала, что России тяжело было в полной мере соответствовать статусу регионального лидера по причине недостаточной привлекательности для политических и производственных элит соседних стран. Особенно это замечание касается Украины, чье выгодное географическое положение и экономический потенциал позволили ей выбирать, к какому лидеру примкнуть. Интеграция в ЕС как в более сильное интеграционное образование, находится в области интересов Украины более, нежели налаживание на самом деле тесных связей с Россией.

Против России играет и отсутствие того «благостного» имиджа, которым в полной мере обладает Европейский Союз. Способность использовать «мягкую мощь», о чем писал признанный теоретик международных отношений Джозеф Най[1], в наши дни является одним из обязательных составляющих имиджа истинного лидера. Несмотря на присутствие фактора «двойных стандартов» во внешнеполитической игре Брюсселя[2], провозглашенные стандарты демократии и благосостояния продолжают работать на пользу политическим устремлениям европейцев. В то время как внешнеполитические «манеры» Москвы составляют неприятный контраст и негативно влияют на восприятие российских инициатив нашими украинскими братьями.

Основываясь на документах ЕПС по отношению к Украине, а конкретно на Плане действий ЕС–Украина и ежегодных отчетах о его выполнении, можно выделить ряд приоритетных областей, над которыми Брюссель и Киев вели напряженную работу. Это энергетика, транспорт, правила сертификации товаров и услуг, и многие другие области.

В области энергетики в Плане действий ЕС–Украина была поставлена задача — принять общую энергетическую политику, соответствующей целям ЕС в этой области. Евросоюз предполагал преобразовать как внутренний газовый рынок Украины, так и систему транзита природного газа через терри-

[1] *Nye J.* Soft Power: The Means to Success in World Politics. — New York : Public Affairs Group, 2004.

[2] *Barbe E., Johansson-Nogues E.* The EU as a modest «force for good»: the Eropean Neighbourhood Policy // International Affairs. — 2008. -1 (84). — P. 85.

торию Украины в европейские страны, унифицировав принципы работы этой сферы с европейскими стандартами и сделав Украину частью единого энергетического рынка Европы. 1 февраля 2011 г. Украина стала полноправным членом Европейского энергетического содружества[1], что является шагом навстречу этой цели.

В области регулирования транспорта Европейская политика соседства ставит задачу выработать и начать осуществление национальной транспортной стратегии, совместимой с Белой книгой ЕС по транспорту[2]. А это значит, Брюссель намерен развивать украинскую транспортную инфраструктуру в различных секторах. В качестве примера можно привести совместную работу по приведению стандартов в гражданской авиации Украины к стандартам, принятым в ЕС в рамках программы Европейского Союза «Twinning».

Подобные изменения происходили во всех вышеперечисленных областях. И хотя мировой экономический кризис 2008 г. притормозил процесс интеграции Украины в Европейский рынок, логика развития подсказывает, что Украина все больше и больше будет наращивать экономические связи с Европейским Союзом.

На базе этих фактов мы можем сделать вывод, что интеграция в Европейский Союз стала реальной долгосрочной целью украинской власти, вне зависимости от того, в какие цвета выкрашены флаги украинских лидеров. Также мы можем предполагать, что краткосрочные выгоды и собственные интересы политических элит, а также положение на международной арене могут замедлять или ускорять этот процесс, но он является долгосрочной целью, а не следствием конъюнктурных изменений.

Возможность украинского «дрейфа на Запад» была заложена в украинскую внешнюю политику со времени распада СССР. С момента обретения независимости Киев вел двойственную политику, выстраивая особые отношения со своим восточным соседом и получая экономическую помощь из Брюсселя. С течением времени и появлением предпосылок для углубления отношений между сторонами, европейские чаяния Украины только усиливались. Евросоюз стал для многих украинских граждан своеобразным «землей обетованной», примером, на который следовало равняться в деле строительства справедливого общества благоденствия[3].

---

[1] Далее ЕЭС. В печати также встречается вариант перевода термина «European Energy Community» как Европейское Энергетическое Сообщество.

[2] План действий ЕС–Украина // URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf.

[3] В пользу этого высказывания можно привести результаты опроса общественного мнения, проведенного фондом «Общественное мнение — Украина». Так, 52,7 %украинцев выступают за вступление Украины в ЕС // Украинцы за Евросоюз, но против НАТО. — 26 .04 .2010 // URL: http://newsland.ru/news/detail/id/494 362/cat/94.

Пусть в настоящее время Украина совершенно не готова стать членом Европейского Союза, а Брюссель не готов ее принять. Как отметил комиссар Г. Ферхойген в интервью корреспонденту газеты «Новые известия», «Европейская перспектива — это необязательно вступление в ЕС. Союз в его нынешней форме умрет, если примет Украину и другие новые независимые страны бывшего СССР»[1]. В то же время, Европейский Союз заинтересован в интеграции Украины в европейский единый рынок для обеспечения большей предсказуемости и безопасности на этом пространстве. В этом смысле Европейская политика соседства отражает стремление к экономической интеграции без «общих институтов»[2]. Для Украины европейская интеграция также является долгосрочной целью, поэтому экономические преобразования, предлагаемые политикой, могут быть успешными, если не затронут внутренние интересы украинских элит. Что касается российских интересов, прагматическая настроенность украинских элит позволяет надеяться на успех в неконфликтных взаимовыгодных вопросах, но в целом следует ожидать мягкого продолжения дезинтеграции постсоветской системы связей и углубления украино-европейского сотрудничества.

Список литературы

1. *Григорьев Л., Салихов М.* Виражи переходного периода // Россия в глобальной политике. 2006. № 6.
2. *Костырев А.* Украина: буфер или межцивилизационный форум? // Современная Европа. 2008.
3. *Мошес А.* Россия и новая «промежуточная» Европа // Pro et Contra. 2010. № 4–5. Т. 14.
4. *Barbe E., Johansson-Nogues E.* The EU as a modest «force for good»: the Eropean Neighbourhood Policy // International Affairs. 2008. № 84.
5. *Nye J.* Soft Power:The Means to Success in World Politics. — New York: Public Affairs Group. 2004.

© Брагина Е. В., 2011

[1] *Ферхойген Г.* Расширение ЕС не связано с политическими предпочтениями. Комиссар Еврокомиссии по вопросам расширения Европейского союза пока не собирается в Москву // URL: http://domnikov.novayagazeta.ru/society/15 437.html.

[2] *Prodi R. A.* A Wider Europe — A Proximity Policy as the key to stability. — Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU // URL: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619.