

## Между Востоком и Западом

---

Украина и Белоруссия на европейском пространстве



Московский Центр Карнеги

# Между Востоком и Западом

УКРАИНА И БЕЛОРУССИЯ  
НА ЕВРОПЕЙСКОМ  
ПРОСТРАНСТВЕ

Гендальф  
Москва 2003

УДК [323/327+338](476+477)

ББК 66.3(4Бей)+66.3(4Укр)

М43

**Между Востоком и Западом: Украина и Белоруссия на европейском пространстве** / Моск. Центр Карнеги. — М.: Гендальф, 2003. — 53 с.

ISBN 5-88044-153-9

Книга рассматривает наиболее актуальные проблемы взаимоотношений, Белоруссии и Украины с Россией, Европейским союзом и НАТО. В ней затрагиваются вопросы экономических отношений, внутривнутриполитической эволюции в Украине и Белоруссии, инвестиционной деятельности России и стран ЕС, правового сближения и перспектив создания общего экономического пространства.

Работы были написаны зимой 2002—2003 гг. и могут рассматриваться как вклад Московского центра Карнеги в дискуссию по проблеме будущего СНГ, взаимоотношений между Россией и институтами Запада, перспектив экономической интеграции на постсоветском пространстве. Предназначена для экспертного и дипломатического сообщества.

УДК [323/327+338](476+477)

ББК 66.3(4Бей)+66.3(4Укр)

## **Between East and West: Ukraine and Belarus in Contemporary Europe**

Электронная версия: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books>

Издание осуществляется на средства некоммерческой неправительственной исследовательской организации — Фонда Карнеги за Международный Мир. Издание распространяется бесплатно.

В книге отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

ISBN 5-88044-153-9

© Carnegie Endowment for International Peace, 2003

## СОДЕРЖАНИЕ

Об авторах .....	5
<i>Аркадий Мошес.</i> Двойное расширение и российско-украинские отношения .....	7
<i>Кирилл Коктыш.</i> Белоруссия в европейском контексте .....	29
О Фонде Карнеги .....	51

## ОБ АВТОРАХ

**Мошес Аркадий Львович** — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Финского института международной политики, руководитель программы «Европейский союз и Россия».

**Коктыш Кирилл Евгеньевич** — кандидат политических наук, доцент МГИМО (У) МИДа РФ. Член совета Ассоциации политических экспертов и консультантов (АСПЭК).

# Двойное расширение и российско-украинские отношения

*Аркадий Мошес*

## **Введение**

В 2002 г. ожидания серьезных изменений в западной политике по отношению к Украине превратились для аналитиков почти в аксиому. Действительно, существует целый ряд факторов, придающих веса данной аналитической посылке.

Выход Европейского союза в 2004 г. на границы Украины поставит их в отношения прямого соседства. С одной стороны, это приведет к возникновению принципиально новых проблем — например, вопроса о передвижении людей через ранее безвизовые польскую и венгерскую границы, а с другой — заставит Киев и, в еще большей степени, Брюссель занять недвусмысленную позицию по стратегическому вопросу о членстве Украины в ЕС.

Польша — для того чтобы повысить собственное влияние внутри Союза — постарается добиться активизации политики ЕС на его новых восточных рубежах и закрепить за собой роль неформального координатора этой политики. По аналогии с действиями Финляндии, которая после вступления в ЕС добилась запуска Союзом инициативы по Северному измерению, Варшава будет лоббировать принятие концепции Восточного измерения, по преимуществу рассчитанной на Украину и Белоруссию и, в меньшей степени, на Россию.

В пользу пересмотра политики говорят и формальные факторы. В декабре 2003 г. истекает срок действия Общей стратегии ЕС по Украине, в связи с чем необходимо принять решение о ее дальнейшей судьбе. Поскольку аналогичная Стратегия по отношению к России, скорее всего, будет не просто продлена, но станет несколько более амбициозной, Брюссель не сможет ограничиться обычными дипломатическими реверансами и в адрес Украины. В контексте пересмотра Стратегии может встать вопрос и о судьбе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, подписанном в 1994 г. и вступившем в силу в 1997-м. На Украине в этой связи существует точка зрения, что, поскольку ратификация нынешнего СПС заняла три года, новый документ должен быть готов уже в 2004 г.

Улучшение климата в отношениях между Россией и НАТО оказало влияние на сотрудничество между НАТО и Украиной. С одной стороны, и в Киеве, и на Западе заинтересованные лица опасаются, что сближение России с Вашингтоном и Брюсселем будет происходить за счет уменьшения внимания к Украине. В этих условиях сохранение более продвинутого уровня партнерства Украины и НАТО становится для них политическим императивом. С другой стороны, по крайней мере внешне, идеологи и практики украинско-натовского сотрудничества стали менее чувствительны к риску негативной реакции Москвы на возможность ускорения дрейфа Украины в сторону евро-атлантических структур безопасности вплоть до подачи заявки на членство в НАТО.

Украинские действующие лица стали стучаться в двери ЕС и НАТО более настойчиво. В мае 2002 г. Совет национальной безопасности и обороны принял решение о целесообразности вступления в НАТО. В июне президент Леонид Кучма выступил с посланием парламенту, в котором содер-

жались заявления о необходимости присоединения в десятилетней перспективе к Евросоюзу. Впрочем, юридической грани ни по одному из этих вопросов официальный Киев не перешел и заявки на вступление не подал. В свою очередь, национально-демократическая оппозиция пытается «двигать» Украину в Европу с помощью известного аргумента о том, что отсутствие европейской перспективы будет толкать страну в сторону Москвы.

Основные политические субъекты политики по отношению к Украине уже выступили с разного рода ответами на сложившуюся ситуацию. Евросоюз разрабатывает концепцию политики «прямого соседства», которая будет включать в себя, помимо Украины, Белоруссию и Молдову. В НАТО обсуждается вопрос о выработке Украиной индивидуального плана действий по подготовке к членству (Membership Action Plan, MAP), что, по сути, означало бы предоставление ей кандидатского статуса. Москва — полуофициально и с помощью своих партнеров на Украине — отстаивает концепцию совместного и синхронизированного движения в Европу.

Насколько предлагаемые ответы адекватны реалиям и вызовам украинско-западных отношений, можно будет судить лишь после того, как все эти концепции будут хоть как-то детализированы. Что же касается их воздействия на отношения между Россией и Украиной, то прогноз представляется возможным предложить уже сейчас. В краткосрочной перспективе, два-три года, влияние двойного расширения будет практически незаметным по причинам, изложенным ниже. В среднесрочной перспективе реальный эффект двойного расширения будет зависеть от способности Запада проводить в адрес Украины концептуально целостную и финансово обеспеченную политику по изменению условий, приведших к складыванию в стране сегодняшней внутривнутриполитиче-

ской ситуации, а также готовности как ЕС, так и России, координировать свои действия.

### **2004: проблема преемственности политического режима на Украине**

Для Украины год расширения ЕС, прежде всего, будет годом президентских выборов. Поиск преемника президента Леонида Кучмы станет основным содержанием украинского политического процесса до ноября 2004 г. Европа не сыграет в этом практически никакой роли, а влияние США станет заметным, лишь если подтвердятся подозрения об участии украинского президента в торговле оружием с Ираком, что может полностью изменить подход Вашингтона лично к Кучме. Детальный анализ сценариев президентских выборов и шансов конкретных кандидатов не входит в задачи данной работы. Вместе с тем важно осознавать, что шансов на сохранение режима на Украине в настоящий момент гораздо больше, чем на приход к власти оппозиции, и эта констатация чрезвычайно важна для оценки европейских перспектив Украины.

Во-первых, несмотря на нарастание радикализма в действиях украинской оппозиции, ей не удастся организовать действительно массового общественного давления на власть. По своему накалу и продолжительности мероприятия осени 2002 г. уступают кампании «Украина без Кучмы!» зимы 2000/01 гг. Хотя рейтинг популярности президента не достигает двузначных цифр, лишь небольшая часть населения проявляет готовность к открытой конфронтации с ним, что в принципе неудивительно после двух с половиной лет экономического подъема. По данным опросов, проведенных Украинским институтом социальных исследований и Центром «Социальный мониторинг» в середине сентября 2002 г., в момент

начала акций протеста, лишь 9% респондентов заявили, что принимали или собирались принять участие в действиях оппозиции. Реальное число протестующих было гораздо ниже и этой доли населения. 82% отвечавших не принимали участия в акции под названием «Восстань, Украина!» и не собирались принимать. Потенциала для роста радикализма населения также не просматривается. 30% опрошенных оценивали ситуацию в своем регионе как нормальную и спокойную, 42% отметили незначительную напряженность, 13% определили ее как значительную и лишь 4% признавали угрозу серьезных конфликтов<sup>1</sup>.

Во-вторых, особенности политического устройства Украины позволяют президентским структурам осуществлять как минимум негативный («превентивный») контроль над всеми ветвями власти. Украинский парламент, как и российский, избирается по смешанной системе, однако в нем не запрещены переходы в другие фракции даже для депутатов, избранных по партийным спискам. Это обстоятельство дает исполнительной власти заметное пространство для маневра по переманиванию депутатов из оппозиционных фракций. В результате к октябрю 2002 г. две политические силы, которые на парламентских выборах в марте набрали лишь 19% голосов, поданных за партийные списки, сформировали парламентское большинство, а еще раньше провели на должность спикера бывшего главу администрации президента (АП) Владимира Литвина. Хотя нынешнее большинство нестабильно и недостаточно для доминирования в парламенте, оно позволяет президенту не опасаться импичмента либо прохождения законов, ограничивающих его полномочия.

Украина является унитарным государством с назначаемыми губернаторами, что существенно укрепляет президентскую вертикаль. До недавнего времени на Украине были две

административные единицы, де факто обладавшие некоей автономией, — Автономная Республика Крым и город Киев. В Крыму благодаря контролю со стороны коммунистов в республиканском парламенте свобода рук исполнительной власти, в том числе при использовании административного ресурса в избирательном процессе, была ограничена. Киев благодаря особому столичному статусу управляется избираемым мэром. Однако после поражения коммунистов на мартовских выборах в крымский парламент и демонстрации центральными властями возможности отстранения от должности киевского мэра Александра Омельченко в феврале и августе лояльность администраций обеих территорий центру не вызывает сомнений.

Администрация президента обладает на Украине большими полномочиями, которые реализуются в зависимости от личных способностей ее главы. С июня 2002 г. АП возглавляет Виктор Медведчук — жесткий политик, лидер так называемой «социал-демократической» группировки и один из главных украинских олигархов. Его профессионализм и решительность были продемонстрированы в сентябре, когда в соответствии с *судебным решением* палаточный городок протестующих был разгромлен полицией в первые же сутки своего существования. Для сравнения можно сказать, что весной 2001 г. предыдущей администрации понадобилось несколько месяцев для принятия аналогичных решений. В долгосрочном плане Медведчук — с его связями с кремлевской администрацией, с одной стороны, и деловыми конфликтами с некоторыми, лично более близкими Кучме, группировками, с другой — является угрозой для гладкой передачи власти внутри узкого круга элит, однако в настоящий момент привлечение его в качестве менеджера для поиска преемника, безусловно, выгодно режиму.

В-третьих, ведущие олигархические группировки предпочитают поддерживать режим в силу корпоративной солидарности. Имея зачастую конфликтные интересы, три основные украинские бизнес-группы — «донецкий» клан, упомянутые «социал-демократы» и семейно-днепропетровская группировка, в центре которой находится зять президента Виктор Пинчук, — тем не менее признают арбитражную роль президента и борются за влияние на него. Особенностью украинской конструкции является сосуществование, а не подчинение крупными группировками мелких, что позволяет привлекать по мере необходимости «оппозиционных» олигархов. Политическим отражением этой ситуации явилось разделение пропрезидентского блока «За единую Украину!» на восемь фракций, поскольку небольшие фракции даже в рамках единого большинства могут более эффективно преследовать различающиеся интересы. Поддержка со стороны олигархов особенно важна для режима и потому, что они контролируют большую часть электронных СМИ.

В-четвертых, противоречия внутри антипрезидентской оппозиции чрезвычайно глубоки. Нынешний конгломерат, включающий в себя коммунистическую и социалистическую партии, Блок Юлии Тимошенко (БЮТи) и возглавляемый бывшим премьером Виктором Ющенко блок «Наша Украина», с точки зрения идеологии входящих в него движений является абсолютно противоестественным. Это объединение несет в себе протест против Леонида Кучмы лично, но ни в коей мере не является коалицией за реформы. Оно вряд ли способно выработать единую программу и выдвинуть единого кандидата, но даже если политики смогли бы договориться, голосование коммунистического электората за Ющенко на президентских выборах исключено, и наоборот. Более того, каждая из входящих в оппозицию сил, кроме социалистов,

не едина и внутренне. В КПУ сильно ортодоксальное, консервативное крыло. В партии назревает борьба за лидерство, в ходе которой силы, декларирующие ставку на союз с Россией, поставят под сомнение правильность блокирования с национал-демократами и откровенными националистами из УНА-УНСО. В «Нашей Украине» много вчерашних функционеров, и они сдерживают окончательный переход блока в оппозицию. Летом—осенью 2002 г. все оппозиционные фракции теряли депутатов, примерно 30 из которых постепенно перешли на сторону власти.

В-пятых, Виктор Ющенко проявил себя слабым политическим менеджером. Получив наибольшее количество голосов на выборах, возглавляя крупнейшую парламентскую фракцию, примерно четверть мандатов, Ющенко не смог предотвратить формирование большинства без «Нашей Украины», не смог добиться отставки кабинета, заблокировать избрание своего противника Литвина спикером, а донецкого губернатора Виктора Януковича — новым премьером. У имиджа Ющенко две принципиальные слабости. Первая заключается в неспособности «прорваться на восток». Хотя Ющенко лидер рейтингов в общеукраинском масштабе, в августе 2002 г., по данным опросов Украинского центра экономических и политических исследований, на юге и востоке страны готовность голосовать за него не превышала 10%, в центре достигала 27 и лишь на западе Украины переваливала за 53%. Как известно, президента Украины традиционно выбирает восток, и нынешняя ситуация практически убийственна для Ющенко. Вторая слабость связана с попытками оставаться вне конфликта, вести диалог (об участии в большинстве, о получении поста премьера и т. д.) с пропрезидентскими и оппозиционными силами одновременно. Таким образом, имидж Ющенко как альтернативы режиму размывается. Лишь 33%

участников опроса признали оппозиционный статус «Нашей Украины», в то время как 33,6 с этим не согласились. За лето рейтинг поддержки Ющенко в целом сократился на 5%, с 30 до 25<sup>2</sup>. Надежды Ющенко связаны с выходом во второй тур. Но и там его шансы не столь однозначны, как это может показаться. Постсоветское пространство (Молдова, где национально-демократические силы не менее популярны, чем на Украине) знает примеры прихода коммунистов к власти, а конкуренция с действующим премьер-министром, способным представлять партию власти в 2004 г., в реалиях Украины означает огромный гандикап. Кроме того, Ющенко может не попасть даже во второй тур, если повторится опыт «каневской четверки» 1999 г. и нынешняя оппозиция начнет бороться друг с другом.

Наконец, в-шестых, российский фактор действует в пользу сохранения преемственности режима. Хотя нынешняя подчеркнутая ставка Москвы на взаимодействие с Кучмой несет в себе риск стратегического поражения в отношениях с Украиной, если оппозиция все-таки придет к власти, тактически такой подход оправдан. С марта по октябрь 2002 г. роль России в украинском внутривластном процессе значительно возросла. В марте демонстрация Россией открытой поддержки ряду политических сил, воспринятая на Украине и за ее пределами как вмешательство во внутренние дела, оказалась недостаточной для обеспечения этим силам победы — впервые наибольшее число голосов набрали не коммунисты. В октябре же мартовский победитель Ющенко вместе с другими лидерами оппозиции просил российского президента Владимира Путина о встрече во время визита последнего в Запорожье, а не добившись положительного ответа, посетил Москву, косвенно признавая, таким образом, новую ситуацию, в которой лишение Кучмы монополии на

контакты с Россией стало обязательным компонентом успешных действий.

Для нынешнего украинского режима и поддерживающих его бизнес-групп европейский выбор не является жизненной необходимостью, как, впрочем, и для подавляющей части «оппозиционного» бизнеса, аккумулятивное капитала которого происходило все в тех же непрозрачных и псевдорыночных условиях. Представители этих слоев в первую очередь заинтересованы в доступе к российским и другим постсоветским рынкам и хотели бы избежать конкуренции внутри Украины в рамках *acquis communautaire*. В этой ситуации декларации о европейском выборе, ставшие неотъемлемым элементом внутри- и внешнеполитической риторики, имеют мало шансов на реализацию. В случае сохранения режима эти шансы не останутся нулевыми, лишь если процессы подлинного сближения с Европой будут идти в России.

### **Концептуальные и практические вызовы для политики Запада**

К концу 2002 г. политика Запада в отношении Украины попала в сложное положение. У Запада фактически не оказалось действенных инструментов воздействия на внутреннюю и внешнюю политику Украины. На практике доказали свою неадекватность подходы США, основанные на примате геополитических факторов над императивами внутренней демократизации. После десятилетия партнерских отношений, когда во имя недопущения сближения Украины с Россией и создания альтернативного центра влияния на постсоветском пространстве Киеву выдавались финансовые и прочие авансы и прощались внутривнутриполитические грехи, Вашингтон не может не признать, что его политика способствовала консолидации режима, на который США теперь не могут поло-

житься ни в каком смысле. Киевские власти подозреваются в торговле оружием с Ираком, процесс российско-украинского сближения налицо, а в стране идет установление управляемой демократии, когда у людей есть право голосовать, но не выбирать власть.

Отсутствие четкого представления об украинской стратегии Вашингтона после того, как была достигнута главная цель — политическая независимость Украины, приводит к непоследовательной и дезориентирующей политике. США приостанавливают одни программы помощи и продолжают другие, выступают с дипломатически выверенными заявлениями, осуждающими некоторые поступки Киева, но не решаются — как это произошло с белорусским лидером Александром Лукашенко — заблокировать приезд президента Кучмы в Прагу, где он принимает участие в заседании Совета евро-атлантического партнерства. Все попытки оппозиции доказать факт международной изоляции нынешней киевской администрации оказываются таким образом обреченными на провал. В то же время Киевом не может исключаться и вариант подготовки США операции «украинский Милошевич» с требованием экстрадиции нынешнего президента по истечении срока его полномочий, что заставляет Леонида Кучму лишь более активно преследовать цель обеспечения преемственности режима.

Вместе с тем нужно признать, что США и НАТО, по крайней мере, постоянно присутствовали в украинском политическом пространстве. Европейской же украинской политики, по существу, вообще не проводилось. Она подменялась спорадическими, причем не частыми, посещениями Украины гостями высокого уровня и бюрократическим — с некоторыми исключениями, например в период шведского председательства в ЕС в 2001 г., — подходом к исполнению Общей

стратегии. В чем-то символическим, хотя и не характерным для всех стран Европы с точки зрения приоритетов, стало закрытие Данией в период ее председательства в ЕС во второй половине 2002 г. своего посольства в Киеве и проведение саммита Украина—ЕС уже 4 июля<sup>3</sup>, вероятно, для того, чтобы «украинский вопрос» не отягощал повестку дня датского председательства в оставшийся срок.

В целом, по-видимому, такой подход логичен и с точки зрения внешнеполитических приоритетов ЕС, и с точки зрения экономических интересов. Так, например, торговая асимметрия, огромная в отношениях Россия—ЕС, в украинском случае становится попросту обескураживающей. Торговля с Украиной составляет лишь 0,3% внешней торговли Евросоюза, хотя эта величина и представляет 20—21% украинской. В тех же областях, где европейский интерес является ощутимым, как в сфере транзита энергоносителей например, его обеспечение либо может достигаться выборочно, без выработки общей политики, либо возлагаться на производителя. Отсутствие возможностей принять участие в приватизации объектов экономики, сулящих выгоду для западного бизнеса, снижало общий интерес к Украине в Европе.

С точки зрения перспектив западной политики особо стоит выделить неспособность подготовить общественное мнение Украины, проинформировать его о сути организаций, с которыми стране предстоит иметь дело. По данным нескольких опросов общественного мнения, проведенных в июне 2002 г., 30% жителей Украины вообще не знали, что такое НАТО. 45—54% респондентов не могли назвать ни одного совместного мероприятия Украины с альянсом, примерно треть слышали о совместных учениях и лишь 6—13% знали о Хартии об особом партнерстве 1997 г. При заметных региональных различиях и снижении позитивного отношения к

блоку при движении с Запада на Восток доверяли НАТО в целом по стране 35—38%, не доверяли — 34—42, затруднились с ответом — 23—28%. 20—27% считали НАТО агрессивным военно-политическим блоком (в одном опросе эта цифра достигла 32,6%), примерно 20% видели в ней оборонную и миротворческую организацию и 15—18% не могли ответить на этот вопрос. По сравнению с периодом войны НАТО в Югославии, позитивное отношение к блоку на Украине выросло, однако сторонники движения в сторону альянса не составляют большинства<sup>4</sup>.

Отношение к ЕС и членству в нем более позитивно. Свыше половины жителей Украины считают, что страна должна вступить в Евросоюз в ближайшие пять лет. При этом — парадоксальным образом — украинцы отдают себе отчет в том, что отношение к членству Украины в ЕС среди нынешних членов Союза остается скептическим или индифферентным (18% украинцев воспринимают его как позитивное), а положительного воздействия расширения ожидают лишь 32% опрошенных. Отрицательного воздействия опасаются лишь 9,6%, однако, как представляется, эффект введения шенгенского режима может увеличить эту цифру<sup>5</sup>.

Выдвигаемая в настоящий момент Европейским союзом концепция политики «нового соседства» является по-своему транспарентной и реалистичной. Ее суть заключается в том, чтобы не способствовать возникновению ложных ожиданий. Терминологически, по крайней мере с точки зрения русского и украинского языков, понятие «соседство» является не более чем признанием географических реалий. Повторю, терминологически соседство может подразумевать и сотрудничество, и конфликт, и ровные безразличные отношения с персоной или государством, находящимся рядом, и именно поэтому в концепции есть место Белоруссии, взгляды на

которую в Европе отличаются от подходов к Украине. «Соседство» не дотягивает до уровня «партнерства», присутствующего во многих двусторонних документах, тем более до статуса ассоциированного члена ЕС.

Применительно к Украине, в концепции «прямого соседства» наличествуют следующие элементы. Во-первых, с разной степенью категоричности отрицается возможность вступления Украины в Евросоюз. В сентябре 2002 г. на экономической конференции в Зальцбурге комиссар ЕС по вопросам расширения Гюнтер Ферхойген дипломатично заявил, что развитие европейской перспективы для Украины не обязательно должно означать перспективу членства в ближайшие 10—20 лет<sup>6</sup>. Месяц спустя председатель Еврокомиссии Романо Проди пошел еще дальше и отметил, что в отличие от стран Балканского региона Украина, Россия и Молдова, возможно, никогда не станут членами Союза<sup>7</sup>. Во-вторых, ЕС четко акцентирует несоответствие Украины критериям членства и настаивает на успешном внутреннем реформировании в качестве предварительного условия институционального сближения.

С другой стороны, отмечаемый исходный реализм концепции — трудно спорить с тем, что Украина не готова к членству, или с тем, что принятие европейских ценностей должно восприниматься в качестве объективного интереса государства, а не навязываться извне — на практике может стать предлогом к проведению очень пассивной политики, главным двигателем которой станет необходимость бюрократов периодически отчитываться за проделанную работу. В условиях недостаточности экономической заинтересованности со стороны «старых членов» и объективного дефицита ресурсов бюрократическая логика — «сначала Балканы» — выльется в финансово не обеспеченную политику. В лучшем

случае эта политика будет ограничиваться риторикой о важности Украины для Европы.

Концепция «прямого соседства» обходит вопрос о недостаточности у ЕС инструментов политики. До тех пор пока Брюссель имел дело со странами-кандидатами, он мог требовать от них определенных реформ во имя приведения их законодательства и практики в соответствие с европейскими, не обязательно предлагая финансовые стимулы. Украина не говорит о членстве в установленные сроки, что позволяет ей вести переговоры с Евросоюзом, добываясь встречных уступок<sup>8</sup>. Внутренняя политика Украины в нынешних условиях вообще не попадает в переговорную повестку и может обсуждаться лишь косвенно. Умелый уход Киева от обсуждения одних проблем и жесткая переговорная позиция по другим — стиль, с которым на протяжении 90-х годов сталкивалась российская дипломатия — будет скорее подталкивать Брюссель к отказу от диалога вообще, чем преодолению дипломатического сопротивления Украины. Одним из немногих средств воздействия может стать обещание гибкого подхода к шенгенскому режиму в отношении граждан Украины, но консенсус внутри ЕС по этому вопросу отнюдь не гарантирован, к тому же этот инструмент не может быть применен ко всем проблемным сферам.

Особого внимания в контексте украинско-западных отношений заслуживает украинская политика Польши. Многоплановые интересы Варшавы применительно к Украине и обладание необходимой экспертизой не подлежат сомнению. Однако способность Польши сыграть роль локомотива для Украины данностью не является. Во-первых, собственных средств Польши для этого недостаточно, а реализация инициативы Восточного измерения, даже если таковая будет признана общей инициативой ЕС, скорее всего, натолкнется

на нежелание нынешних членов Союза выделять для нее заметные ресурсы. Во-вторых, интересы Украины и Польши не идентичны, поэтому первая не обязательно захочет безоговорочно признавать лидерство второй, а та не будет приписывать свои интересы к украинским. Этот тезис особенно наглядно подтверждается в экономической области. Варшава, например, отнюдь не спешит начать работу над продлением нефтепровода Одесса—Броды до Гданьска и Плоцка, ограничиваясь общими выражениями поддержки. Аналогичным образом Польша, по ряду веских причин, никогда не говорила твердого «нет» обходным газопроводам.

Наконец, в настоящий момент противоречия между Киевом и Варшавой скорее нарастают, чем сглаживаются. Официальный Киев резко реагирует на попытки польских лидеров выступить в качестве посредников во внутривосточном конфликте. В октябре 2002 г. Кучма назвал предложение польского премьер-министра Лешека Миллера провести круглый стол между президентом и оппозицией во время международной конференции в Варшаве вмешательством во внутренние дела<sup>9</sup>. Не признают посреднической роли Польши и украинские коммунисты. Что касается «национально-ориентированных» слоев, то из-за их позиции во Львове заблокировано открытие памятника полякам, погибшим в период Гражданской войны, и центральные власти пока беспомощны что-либо изменить.

Данный, далеко не полный, перечень проблем и вызовов для западной политики приведен здесь для того, чтобы показать, что ожидания роста ее эффективности и результативности пока являются благими пожеланиями. В реальности более вероятно продолжение прежнего курса при несколько измененной фразеологии. В отдельных секторах, например, военная реформа, эта политика может быть ус-

пешной. Но она вряд ли окажется достаточной, чтобы создать условия даже для постепенного включения Украины в современное европейское экономическое и правовое пространство.

### **Российско-украинские отношения: вероятная эволюция**

С учетом вышесказанного в ближайшей перспективе Россия, скорее всего, не будет ощущать особой потребности в координации своей украинской политики с западной. С одной стороны, нынешняя, преимущественно двусторонняя, парадигма позволяет Москве достаточно успешно преследовать собственные интересы. Данный вывод не означает согласия с тезисом украинской оппозиции об использовании Москвой сложной внутривнутриполитической ситуации Леонида Кучмы и «распродаже» Украины последним. На практике двусторонняя повестка дня по-прежнему является непростой. Однако за последние два года из этой повестки исчез политический конфликт, что является крупным успехом для обоих государств, поскольку бесконфликтное развитие отвечает интересам как России, так и Украины. С другой стороны, приход к власти представителей нынешней оппозиции — что, видимо, больше устроило бы Запад, — со многими из которых Москве в прошлом не удавалось находить общего языка, как раз и способен восстановить конфликтную ситуацию. Не принимать этого во внимание российское руководство не имеет права.

Запад в целом, и Европа в частности, с учетом возможностей многостороннего сотрудничества, естественно, будут присутствовать в российско-украинских отношениях, но к обсуждению большинства конкретных вопросов приглашать их не будут. Иначе решаемое уравнение может непредсказуемо усложниться.

Наилучшим доказательством данного тезиса является поведение сторон в вопросе о так называемом операционном газовом консорциуме. Несмотря на очевидный интерес европейских газовых компаний и своего рода аванс, содержащийся в трехстороннем российско-украинско-германском заявлении о сотрудничестве, подписанном на высшем уровне в июне 2002 г., окончательный вариант соглашения свелся к разделу акций консорциума на две равные доли. Для Германии лишь сохранена возможность участия в неопределенном будущем. Естественно, можно предполагать, что отсутствие настойчивости со стороны европейцев объясняется половинчатым характером решения, и если когда-либо в будущем встанет вопрос об участии в приватизации украинской «трубы» — в чем западные компании заинтересованы в гораздо большей степени, — их политика будет более активной. Однако в настоящий момент обсуждение этого вопроса не выходит за рамки спекуляций.

Другой сферой двусторонних отношений, где, казалось бы, европейский фактор мог присутствовать более зримо, является вопрос о торговом режиме. Не вдаваясь в подробности торговой войны, которая в первой половине 2002 г. привела к резкому и болезненному для Украины падению двустороннего оборота, можно заметить, что и ее обострения, и частичное урегулирование происходят вне контекста переговоров обеих стран о вступлении в ВТО. Вместо синхронизации процесса вступления Москва настойчиво предлагает Киеву стать полноправным членом Евразийского экономического сообщества, что не противоречило бы принципам ВТО и позволило Украине, наконец, добиться свободной торговли с Россией, но в то же время могло осложнить украино-европейскую торговлю. Вхождение Украины в ЕвразЭС, впрочем, маловероятно.

Проблематика гуманитарных отношений, обсуждение которой было свернуто в рамках Года Украины в России, но которая тем не менее остается чувствительным полем для обеих сторон<sup>10</sup>, также пока не вписывается в контекст расширяющейся Европы. Для российских сторонников радикальных взглядов возможности, предоставляемые рамочными документами о правах региональных языков и языков меньшинств, недостаточны, поскольку не позволяют ставить вопрос о придании русскому языку статуса государственного. В то же время значительная часть украинского политического класса считает даже такое половинчатое, но официальное закрепление прав на использование русского (впрочем, как венгерского или словацкого) языка непозволительной уступкой. Отношения в данной сфере, скорее всего, будут сводиться к недопущению всплеска конфликтности по вопросам о языке, избеганию межконфессиональных трений, постепенному налаживанию культурного сотрудничества на двусторонней основе.

Существуют лишь две проблемы, на которые двойное расширение проецируется напрямую. В первую очередь, это вопрос о демаркации границы — то есть проведении линии границы на местности. Киев заинтересован в создании реальной границы с Россией потому, что только в случае обеспечения контроля над своими северными и восточными рубежами он может надеяться на сохранение более либерального подхода к гражданам Украины со стороны западных соседей. Для Москвы же демаркация границы и общее ужесточение правил ее пересечения неприемлемы не только по причинам внутренней непопулярности, нежелания увеличивать пограничную коррупцию и плодить земельные споры. В момент выдвижения инициатив о безвизовом режиме между Россией и ЕС админист-

рация В. Путина не может согласиться на возникновение еще одной, символической, границы.

Если Украина получит статус страны—кандидата на вступление в НАТО, обострится вопрос о российских военных базах в Крыму. Натовская практика не допускает базирования войск третьих стран на территории своих членов. То есть Украине либо придется смириться с невозможностью вступления в альянс до 2017 г., пока не истечет срок действия договоров об аренде объектов в Севастополе, либо потребовать от России пересмотра соглашений и вывода Черноморского флота<sup>11</sup>. Обеспечение последнего условия по очевидным причинам невероятно. Поэтому НАТО либо придется поставить крест на перспективе украинского членства как минимум в пятнадцатилетней перспективе, либо признать за Россией эксклюзивное право размещать войска на территории альянса, что выходит далеко за рамки нынешнего уровня отношений НАТО—Россия, либо оказать на Россию давление в поддержку позиции Украины и подорвать тем самым возможности партнерства с первой. В целом, однако, ситуация в треугольнике НАТО—Россия—Украина становится все менее прогнозируемой из-за неясных перспектив сотрудничества России и НАТО и неопределенности будущих функций самого альянса.

## **Заключение**

Как представляется, в силу особенностей внутривосточной ситуации на Украине, концентрации Европейского союза на вопросах внутренней реформы и адаптации новых членов, а также неопределенности в отношении будущего НАТО влияние процесса двойного расширения на Украину и российско-украинские отношения будет меньшим, чем ожидается некритически настроенными аналитиками. Собствен-

но, пребывание НАТО на границе Украины с марта 1999 г. доказывает, что сам факт географического соседства не обязательно ведет к кардинальным изменениям в политике.

Постсоветское пространство, к которому принадлежат Россия и Украина, типологически отлично от Центральной Европы или Балкан. Здесь по-прежнему особенно важна роль России, еще усилившаяся в период В. Путина. Вместе с тем ЕС пока не демонстрирует политического инструментария, разработанного с учетом этих обстоятельств.

Путинская Россия из-за общего прагматизма своего лидера и постепенного объективно обусловленного сдвига центра тяжести российско-украинских отношений в сторону экономики значительно предрасположена к сотрудничеству с Европой (но не с НАТО) по вопросам повестки дня, затрагивающей зону «прямого соседства» для обеих. Однако перевести эту предрасположенность в практическое взаимодействие будет достаточно трудно, поскольку Россия может развивать отношения с нынешней Украиной и без Европы. При бюрократически пассивном отношении последней подобное сотрудничество будет вообще вряд ли возможно.

### *Примечания*

<sup>1</sup> www.pravda.com.ua, Новости за 3 октября, посещение 7 октября 2002 г.

<sup>2</sup> www.pravda.com.ua/ru/?20823, посещение 23 августа 2002 г.

<sup>3</sup> О реально невысоком интересе к Украине может свидетельствовать и следующий факт, обнаруженный автором в период работы над статьей. Раздел сайта Еврокомиссии, посвященный двусторонним отношениям, не обновлялся как минимум с декабря 2001 г. по октябрь 2002 г., хотя в разбросанном виде более свежая информация была доступна. См. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm), посещение 21 октября 2002 г.

<sup>4</sup> www.pravda.com.ua/ru/?2073-3, посещение 3 июля 2002 г.

- <sup>5</sup> Подробнее см. EU Enlargement and Ukraine. Analytical report of the Ukrainian Center for Economic and Political Studies. National Security and Defence. N.11, 2001, pp. 2-38.
- <sup>6</sup> The Financial Times, 17 September 2002.
- <sup>7</sup> [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua), посещение 16 октября 2002 г.
- <sup>8</sup> Если Литва, например, обязана закрыть Игналинскую АЭС для вступления в ЕС, то Украина не должна отказываться от ядерной энергетики, хотя и получает от Союза экономическую помощь на закрытие блоков Чернобыльской АЭС.
- <sup>9</sup> [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua), Новости за 8 октября, посещение 10 октября.
- <sup>10</sup> В январе 2002 г. российский МИД выступил с заявлением по поводу нападения на штаб-квартиру «Русского блока» — маловлиятельной организации, придерживающейся этнической платформы и не имеющей политических связей с Москвой. В апреле Москва протестовала против попыток на местном уровне добиться реабилитации ветеранов УНА-УНСО в Ивано-Франковске. Со своей стороны, украинские национал-демократы резко отрицательно восприняли инициативу властей о написании совместно с российскими специалистами учебника по истории.
- <sup>11</sup> Собственно, именно так вопрос уже был поставлен заместителем секретаря СНБО Украины Сергеем Пирожковым в июне 2002 г. Независимая газета, 26 июня 2002 г. Заявление Пирожкова, впрочем, было лишь пробным камнем, и его развития не последовало.

# Белоруссия в европейском контексте

*Кирилл Коктыш*

Белоруссия до сих пор остается, пожалуй, единственным государством Восточной Европы, внутривнутриполитическая динамика которого столь мало зависит от динамики внешнеполитической. Ни расширение НАТО, ни ожидающееся расширение ЕС не стали факторами, явным образом породившими некие новые внутривнутриполитические тенденции развития в Белоруссии; события в России тоже оказываются в этом плане не более влиятельными. По критерию зависимости от внешней ситуации Белоруссия могла бы производить впечатление самодостаточной автаркии, развитие которой целиком и полностью предопределяется исключительно внутренними причинами, если бы это хоть немного походило на истину. Однако факторов, предполагающих объективную и значительную взаимозависимость Белоруссии и внешнего мира, как западного, так и восточного, на самом деле более чем достаточно. Так, экономика Белоруссии целиком зависит от России и в поставках сырья и энергоносителей, и в сбыте готовой продукции. Россия же и ЕС, в свою очередь, существенно зависят от белорусских транзитных мощностей, которым на сегодня сопоставимой альтернативы нет. Тем не менее приходится констатировать, что эта взаимозависимость пока никоим образом не превратилась во взаимовлияние.

Более того, даже любая сознательная политика влияния на Белоруссию, исходила ли она от Запада или из России и вне зависимости от ставившейся цели, пока неизменно приносила единственный внутривластный результат в виде дальнейшего укрепления белорусского авторитарного режима. Ни западные демократические ценности, ни ценности российской интеграции, во всяком случае в том виде, как они преподносились, и в той степени, в какой они присутствовали в белорусской политике внешних акторов, не оказались достаточной мобилизующей силой, которая бы обеспечила формирование массового социального запроса на их воплощение и инициировала бы тем самым возникновение во внутривластном пространстве новых факторов и игроков. В этом плане приходится констатировать, что ни ЕС, ни США, ни даже России в отношениях с белорусским режимом по большому счету не удалось выйти из роли статистов, вынужденных в итоге принимать правила игры, предлагаемые белорусским президентом. Причин тому много, и выявить их без некоторого уяснения внутренней специфики не только белорусского пространства, но и формирования и артикуляции собственных интересов каждым из действующих на «белорусском перекрестке» акторов, вряд ли возможно. Без этого, в свою очередь, невозможно выделение наиболее вероятных сценариев дальнейшего развития этого сегмента Европы.

### **Белорусская специфика**

Белорусский режим — «черная дыра» на карте Европы, как часто сегодня именуется на Западе Белоруссия — имеет свою историю развития, внутреннюю логику и, самое главное, воспроизводящуюся, хотя и весьма своеобразную, экономическую основу собственного существования. Белорусский путь

на постсоветском пространстве по-своему уникален: президент Лукашенко, придя к власти на волне популистских обещаний, оказался единственным на тот момент лидером СНГ, так и не решившимся на проведение экономических реформ. Резоны, причем достаточно весомые, тому были.

В первую очередь, это сама специфика белорусской экономики, в советский период на 80% являвшейся верхним циклом производства союзного значения, зависимым и в поставках сырья и энергоносителей, и в сбыте от внешних неподконтрольных факторов. Наиболее вероятным исходом приватизации в российском варианте был бы ее распад и неизбежный выброс на улицы до 60% трудоспособного населения, что с неизбежностью выводило бы ситуацию из-под контроля, других же вариантов реструктуризации сформулировано не было.

Вторым весомым фактором была готовность России «догнать союз» в обмен за публичную лояльность белорусского руководства: режиму Ельцина необходимо было неотложно предъявить разочарованному провалом экономических реформ российскому населению хоть какое-то безусловное достижение, и идея союза с Белоруссией оказалась в этом плане консолидирующим фактором, остановившим начинавшие было доминировать центробежные тенденции внутри России. Формула «ресурсы в обмен на лояльность», возможность прямой капитализации политики, установившаяся в отношениях Белоруссии и России, была, таким образом, вполне взаимовыгодной.

Наконец, третьим значимым фактором была специфика избравшего Лукашенко электората, почти полностью состоявшего из обманутого в своих ожиданиях после распада Союза сельского и пожилого населения. Именно эти слои, не задействованные в новой, реформирующейся экономике, испы-

тывали наибольшие трудности с адаптацией, в силу чего и воспринимали восстановление Союза как автоматическое решение проблемы резко снизившегося уровня жизни — иными словами, именно эти слои и образовывали классическое массовое общество, ставшее опорой белорусского президента. Так или иначе, но благодаря российской зависимости от «фактора союза» и, соответственно, ее готовности платить в Белоруссии сложилась уникальная ситуация, когда уровень благосостояния общества на самом деле перестал коррелировать с его собственной экономической деятельностью. Причины и следствия поменялись местами: политика перестала зависеть от экономики, наоборот — экономика стала полностью зависеть от политики. Причем политики одного человека.

Открывшиеся таким образом воистину фантастические властные перспективы были полностью Лукашенко реализованы. Электоральный популизм в сложившейся ситуации оказалось возможным использовать и в качестве реальной мотивирующей силы политики: эффект мобилизуемого союзным мифом массового общества был растянут в Белоруссии, по крайней мере, на два года, до кризиса 1996-го. За это время усилиями президента была ликвидирована автономия информационного пространства, пресечены властные функции парламента и упразднены любые альтернативные политические площадки. Справедливости ради отметим, что сделать это было не так уж трудно: в условиях государственной собственности на средства производства ни одна из альтернативных групп интересов не обладала значимым экономическим базисом. В ноябре же 1996 г. Лукашенко с российской помощью удалось провести через референдум новую конституцию, узаконившую сложившийся порядок вещей. Массовое общество в качестве главной политической силы посте-

пенно сходило на нет, что стало заметно уже к 1999 г. — однако пространства для восстановления структур гражданского общества уже просто не осталось.

Дальнейшее развитие событий это только подтвердило. В отсутствие альтернативного государству экономического базиса и медийного пространства белорусская оппозиция была лишена возможности стать оппозицией в полном смысле этого слова — принципиальная для этого функция генерирования значимых в общенациональных масштабах альтернатив политике Лукашенко и их публичного выражения для мобилизации поддержки своим требованиям оказалась нереализуема ни в одной из своих частей. В этом плане уже попытка проведения оппозицией президентских выборов в 1999 г., когда они и должны были состояться по конституции 1994 г., была обречена на провал. Не лучше обстояли дела и в ходе «официальных» президентских выборов 2001 г., которые, кроме уже перечисленных факторов, выявили как состоявшийся и сильнейший распад белорусского общества.

Собственно, именно эта специфика белорусского режима, то есть независимость политики от внутренних экономических результатов, принципиальная незначимость экономики как формирующего политику фактора, маргинальность оппозиции и ее принципиальная неспособность вырасти в ощутимую силу при существующем положении дел, обычно и не учитывается во взаимодействии с Белоруссией внешними акторами, исходящими из собственных, достаточно отличных реалий.

### **Объединенная Европа: трансформация идентичности**

Насколько неочевидными «снаружи» являются природа и логика белорусского режима, определяющие его внутри- и внешнеполитические приоритеты, настолько же неопреде-

ленными и противоречивыми выглядят и приоритеты и задачи Запада в отношениях с Белоруссией. Так, например, в принципе не приходится говорить о некоей цельности и последовательности политики ЕС в отношении белорусского режима. Отношения Белоруссии и Европы по большому счету не претерпели значительных изменений с момента первого своего обострения в 1996—1997 гг., когда ЕС оказался вынужден реагировать на разгон президентом демократически избранного парламента 1995 г. и замену его двухпалатным, вполне подконтрольным и частично назначаемым<sup>1</sup> Национальным собранием. Реакция Европы была явно запоздалой и носила в целом символический характер, поскольку в ноябре 1996 г., когда референдумом в Белоруссии была отменена конституция 1994 г. и введена новая, речь шла скорее уже не о свершении авторитарного переворота, а об узаконивании и институализации реально складывавшихся в течение предыдущих двух лет властных практик. Дальнейшие демарши объединенной Европы, включая и такие громкие, как введенный в 2002 г. запрет на выдачу въездных виз белорусским чиновникам рангом от министра и выше, тоже окончились не более чем символическим результатом.

Неэффективность и половинчатость политики ЕС в отношении Белоруссии, разумеется, в некоторой степени объясняется спецификой режима Лукашенко. Однако не менее важной представляется и несомненно ограниченная на сегодня способность ЕС как политического субъекта формулировать свои интересы, ставить цели и последовательно их достигать. Так, Европа еще вовсе не прошла через идентификационный кризис, связанный с переходом в объединенное состояние — при несомненности идентичностей национальных идентичность общеевропейская в значительной степени является понятием умозрительным. Более того, процесс ее

осознания, если исходить из советского опыта, будет идти еще на протяжении жизни не менее чем двух поколений, приведя в итоге к формированию у вновь возникшей общности нового мировосприятия и соответствующей ему системы ценностей. На основе последней только и возможно построение устойчивого цикла публичной политики, то есть демократического процесса осознания интересов, постановки целей и, соответственно, выбора способов их достижения. До этого же, в переходный период, определение интересов, целей, задач возможно только на довольно эклектичной основе «старых» национальных идентичностей и зачатков новой. Естественно, следствием этого будет резкое падение эффективности всех стадий процесса формирования политики и возможность выработки в лучшем случае тактики, но уж никак не стратегии.

Ситуацию намного осложняет еще и тот факт, что прежняя система ценностей, ранее позволявшая Европе идентифицировать себя вместе с США как Запад, динамично деградирует до состояния мифа. Демократические ценности Запада, увы, в значительнейшей своей части существовали как антитеза ценностям социалистическим, для эпохи биполярного противостояния являясь вполне адекватной основой для осознания интересов и принятия решений. Однако самодостаточными они не были никогда. Сменилась эпоха, исчез образ авторитарного советского противника. Перед Европой возникла исторически новая задача идентифицировать себя как нечто самостоятельное по отношению к союзным и демократическим же США, что стало особенно актуально с введением евро. В результате довольно быстро выявилась неприменимость демократических ценностей как самостоятельной основы для практической политики: ценности, которые с равной вероятностью могут мотивировать

взаимоотрицающие практики, как, например, в Косово, когда права одного народа были защищены за счет прав другого, такой основой служить уже не могут. Результатом Косова для разьединенной объединением Европы стало состояние заметной дезориентации, когда старые ценностные основания политики перестали работать, но отказ от них принципиально невозможен, поскольку альтернатива еще даже не начала складываться. Собственно, этот фактор и обусловил ярко выраженную «символичность» действий Европы на белорусском направлении, когда демарши совершались только потому, что не реагировать Европа не могла; задача же выработки и реального достижения каких-либо целей изначально не ставилась.

### **Основания белорусской политики Европы**

Собственно, этими противоречивыми основаниями и определяется политика Европы в отношении Белоруссии. Дело в том, что на уровне экономических практик Европу в Белоруссии как раз все устраивает: для Европы, в первую очередь для Германии, Белоруссия очень важна прежде всего как страна транзита, через которую проходят главные экспортно-импортные потоки между ЕС и Россией — а проблем с транзитом пока не возникало. Участие же в приватизации белорусской экономики, вопреки распространенному мнению, вовсе не является приоритетом: предприятий верхнего цикла производства и в самой Европе хватает, а инвестиции в белорусскую экономику для обновления основных фондов и доведения производства до уровня мировых стандартов потребуются значительно большие, нежели Европа была бы готова вложить даже и в более благоприятных условиях. Так, на момент 1990 г. полноценной модернизации белорусской промышленности, по подсчетам МВЭС, необходимо было

свыше 100 млрд. долларов. Для сравнения: за все годы реформ в политически гораздо более значимую Польшу было вложено около 70 млрд. долларов.

Строительство же в Белоруссии некоей альтернативной экономической структуры, потенциально столь же выгодное, сколь и политически необходимое, для сегодняшней Европы вряд ли возможно. Выгодным такое строительство является из-за избытка квалифицированной и дешевой рабочей силы, который в ближайшие годы будет только нарастать, необходимым же — из-за того, что высвобождающийся «избыток» скоро будет представлять собой абсолютное большинство трудоспособного населения: при том, что инвестиции в основные фонды в последний раз осуществлялись в 1988 г., степень их износа давно носит критический характер, а в отношении 41% предприятий уже и перешла «точку невозвращения». Назревающее высвобождение такого количества трудоспособного населения, безусловно, дестабилизирует режим, но одновременно породит и такие масштабные миграционные потоки, к которым Европа в принципе не готова.

Очевидно, что нынешний белорусский режим является главной причиной невозможности прямого инвестирования в Белоруссию, однако вовсе не единственной: совершенно бесспорно, что даже назревшая таким образом «изнутри» смена режима совсем не означает одномоментного и радикального улучшения инвестиционного климата, поскольку инвестиции, кроме рыночной целесообразности, требуют еще и устойчивого страхового климата. Последний же в сегодняшней Белоруссии отсутствует в принципе, при том что формирование его требует, как правило, годы. Отсутствие притока инвестиций на фоне такого количества незадействованного в экономике трудоспособного населения с большой

вероятностью будет означать невозможность и постлукашенковской стабилизации: ни один гипотетический режим не сможет взять ситуацию под контроль, разве что еще более авторитарный, нежели сегодняшний. В этом плане европейские инвестиции в создание сектора экономики, альтернативного государственному, кроме всего прочего, явным образом являлись бы и инвестициями в завтрашнюю белорусскую и европейскую стабильность.

Выстраивание страхового климата, «первой фазы» нормализации, теоретически возможно и сегодня. При всей спорности и неоднозначности степени российского влияния в Белоруссии Россия все же единственный внешний по отношению к белорусскому режиму субъект, который может в принципе обеспечить страховые гарантии в отношении вложенных в Белоруссию инвестиций. Однако предотвращение возникновения угрозы вместо реагирования на свершившуюся угрозу является, наверное, самым трудным делом как для Европы, так, пожалуй, и для России. Это означает, что Европа, даже мобилизовав политическую волю на такого рода многоступенчатую и многофакторную политику — что маловероятно в силу изложенных выше причин, — рискует не найти взаимопонимания в России, и наоборот.

Таким образом, «советская» плановая экономика Белоруссии, полностью контролируемая государством, сегодня Европу более чем устраивает: поскольку белорусская промышленность продолжает функционировать, хоть как-то занимаемая население, ночной кошмар Европы — массовый выброс мигрантов — не актуален. Основные фонды при этом, правда, практически изношены, не сегодня-завтра начнут сыпаться предприятия, однако как реальная угроза это Европой пока не рассматривалось. Вопрос об инвестициях и о создании приемлемого для них страхового климата еще ме-

нее актуален и учитываем — задачи белорусской политики Европы выглядят настолько сложными, что за их решение проще вообще не браться.

Что Европу в Белоруссии и сегодня не устраивает, так это авторитарный режим Лукашенко. Причем будь режим не столь вызывающе демонстративен по отношению к Западу, откровенно попирая демократические ценности, можно предположить, что Европа не записывала бы Лукашенко кандидатом в изгои, как, например, она этого не делает в отношении стран Центральной Азии. Однако белорусский президент регулярно не оставляет Европе шанса спасти лицо — конфронтация с внешним окружением ему самому нужна как воздух. Образ внешнего врага, мотивирующий авторитаризм в глазах достаточной части общества — в первую очередь, сельского и пожилого населения, опоры Лукашенко, — является одной из ключевых основ внутренней стабильности режима. Оглядываясь назад, можно заметить, что Лукашенко за все время правления на самом деле не упустил ни одной возможности обострить ситуацию на западном направлении — начиная с символического инцидента в сентябре 1995 г., когда в белорусском небе был расстрелян по недоразумению спортивный воздушный шар с двумя американскими воздухоплавателями: вместо принесения извинений госдепу США белорусский президент наградил расстрелявших шар летчиков.

В результате белорусская политика Европы изначально была до смешного неамбициозна: единственное, что, по большому счету, нужно было Европе от Лукашенко, так это «чуть меньше авторитаризма», то есть соблюдение элементарных, по европейским меркам, политических приличий. Более серьезные и системные задачи, в силу изложенных выше причин, просто не ставились. Собственно, именно де-

коративный характер задач миссии КНГ ОБСЕ и вызвал сразу ее неприятие наиболее массовой оппозицией. Напомним, что всего за полгода до того, как Лукашенко начал метать гром и молнии в адрес главы КНГ Ханса-Георга Вика, Консервативно-христианская партия и БНФ требовали от ОБСЕ его отставки как «непосредственного проводника политики Лукашенко». Однако, по иронии судьбы, именно правила приличия «по-европейски» белорусский президент при всем своем желании соблюдать как раз и не может: его электорат просто не воспримет полутона, ему нужны исключительно широкие и эпохальные мазки.

### **ОБСЕ в Белоруссии: миссия невыполнима**

Соответственно, миссия ОБСЕ в Белоруссии даже в минималистском варианте реально поставленных перед ней задач была обречена на провал: констатация факта недемократичности режима рычагом давления на Лукашенко служить не могла. Белорусский режим вполне мог существовать и без Европы, в то время как Европа без российского транзита через Белоруссию, несомненно, оказалась бы в серьезном кризисе. Собственно, этот внутренний европейский конфликт прагматизма и моральных ценностей и обусловил всю непоследовательность, половинчатость и принципиальную нереализуемость «белорусской политики» Европы. По большому счету, какие бы обвинения ни выдвигались Лукашенко в отношении главы миссии Ханса-Георга Вика, в итоге «вышвырнутого», по словам белорусского президента, из страны, вся деятельность миссии тогда сводилась не более чем к маловразумительным и ритуальным по своей природе мероприятиям — так сказать, для очистки совести. Та же ритуальная функция, очевидно, будет свойственна и вновь открывшейся в Минске миссии ОБСЕ.

Мандат минской Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ был принят в 1997 г. и в 1999 г. утвержден решением Стамбульского саммита. В 1998 г. в Минск прибыл руководитель миссии посол Ханс-Георг Вик, в прошлом (1985—1990 гг.) возглавлявший западногерманскую Федеральную разведывательную службу (БНД), а затем занимавший пост советника президента Грузии Эдуарда Шеварднадзе. Вплоть до 2001 г. миссия ОБСЕ большей частью пыталась придать режиму Лукашенко хоть какую-то видимость демократичности, которая бы устроила Европу. Во всяком случае, ни к чему иному усилия миссии «наладить диалог оппозиции и власти», то есть ввести практику круглых столов, явным образом не вели. Какой эффект должны были оказать на белорусскую политсистему регулярные застольные беседы Лукашенко с маргинализованной интеллигентской оппозицией, не вполне понятно, однако с его участием ни одного круглого стола так и не прошло. Единственным результатом работы миссии того периода было заметное охлаждение ее отношений с наиболее массовой оппозицией, поскольку, в общем-то вполне резонно, та стала обвинять Вика в проведении политики белорусского президента.

Провал попыток «залакировать» режим и тем самым решить проблему подвинул Вика к расширению своих контактов с оппозицией. Под патронажем КНГ в начале 2001 г. возникла Координационная Рада (КР) демократических сил, которая и стала единственной негосударственной политической площадкой в Белоруссии. Серьезных перспектив она не имела в силу ряда системных причин — отсутствие медийного пространства не позволяло ей превратиться во что-то иное, кроме как в безобидную «политическую отдушину» для оппозиции, статус же клуба никоим образом не защищал ее от «приватизации» случайными людьми. Собственно,

это и произошло — КР довольно быстро превратилась в инструмент продвижения Анатолия Лебедько, человека со спорной репутацией, чьим главным мотивом ухода в оппозицию в свое время послужил отказ Лукашенко назначить его главой администрации. В преддверии электорального периода 2001 г. КР попыталась также сконцентрироваться на подготовке квалифицированных наблюдателей за процессом выборов.

Однако именно эти, в общем-то не могущие иметь серьезных политических последствий, действия миссии ОБСЕ и вызвали гнев белорусской стороны, обвинившей Вика ни много ни мало как в подготовке государственного переворота. Довольно быстро была найдена корреляция деятельности Вика с «той схемой, которая была осуществлена в Югославии», его обвинили в создании «сети платных наблюдателей с внешним финансированием». Ко всему тому глава миссии, не соблюдавший, ввиду невинности самой затеи, стандартных норм информационной безопасности, «подставился», позволив белорусским спецслужбам записать свой разговор, где речь шла о финансировании ОБСЕ процесса подготовки наблюдателей. В итоге его судьба была предreshена. Приехав в Белоруссию с совершенно противоположной целью «спасать имидж» Лукашенко, Вик довольно быстро, сам того не желая, пополнил ряды оппозиции.

Несмотря на громы и молнии, персоной нон грата Вика не объявили: ему, равно как и другим сотрудникам миссии, просто не продлили визы и дипломатические аккредитации, и по мере истечения срока их действия миссия ОБСЕ теряла одного иностранного сотрудника за другим. Новым же сотрудникам Белоруссия визы не давала, требуя пересмотра мандата миссии. Новый мандат, который представители официального Минска даже смогли согласовать с председа-

тельствовавшей тогда Португалией, лишил бы миссию права консультирования и оставлял за ней только мониторинг белорусской ситуации. Кроме этого, мандат миссии каждый год должен был одобряться белорусским правительством. Но голосование по новому мандату было жестко заблокировано делегациями США, Канады и ряда стран ЕС, в силу был оставлен прежний мандат, а глава Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ Жерар Штудман заявил, что все обвинения белорусских властей в адрес международных наблюдателей и главы КНГ ОБСЕ Ханса-Георга Вика он расценивает «как параноидальные».

В итоге конфронтации официальные белорусские власти отказались выдать визы новому руководству миссии. В ответ большинство стран ЕС и США запретили въезд на свою территорию семи белорусским чиновникам, включая Александра Лукашенко. «Позиционное» противостояние продолжалось вплоть до скандального провала попытки Лукашенко в пикку России побывать в Праге на последнем саммите НАТО — в визе тогда ему было отказано. Вскоре после того как этот скандал утих, Белоруссия согласилась на возврат миссии ОБСЕ, которая с готовностью пошла на некоторое ограничение своего мандата — не столь жесткое, как требовалось белорусской стороной. ЕС в ответ тут же сняла ограничения на поездки белорусского президента и остальных высокопоставленных чиновников по Европе.

Еще более внятной демонстрацией полного отсутствия амбициозных целей и стратегии у белорусской политики объединенной Европы служит деятельность ПАСЕ. После визита в Белоруссию делегации ПАСЕ во главе с Утой Цапф Парламентская ассамблея в одностороннем порядке признала Палату Представителей Белоруссии в качестве легитимного парламента, несмотря на то что ни одно из предвари-

тельно выдвигавшихся ПАСЕ условий белорусским режимом не было выполнено. Никакой иной политической смысл этого шага, кроме как слепо «полагать нынешний режим демократическим» и тем самым закрыть «белорусский вопрос», не просматривается. Ведь никаких значимых изменений политика Лукашенко за период после признания не претерпела, разве что заметно даже по сравнению с 2001 г. нарастающие степени авторитарности режима. Собственно, именно таким образом и восприняла политику ПАСЕ вся без исключения оппозиция, в конце мая с. г. всерьез обсуждавшая даже идею бойкота очередного визита ее делегации; потом было решено все же выслушать обоснование нынешней европейской политики «умиротворения».

### **Белорусская политика национальных государств Европы**

При фактическом отсутствии политики общеевропейской в отношении Белоруссии белорусская политика национальных государств Европы как раз существует, что подтверждает тезис о кризисе идентичности ЕС. Так, безусловно, существует белорусская политика Германии, политика Польши и политика Прибалтики. Германия заинтересована в сохранении транзита с Россией, кроме того, ее политика в значительной мере мотивирована и моральными обязательствами в отношении Белоруссии, где в ходе 2-й мировой войны погиб каждый четвертый житель. В этом плане политика Германии подчеркнута нейтральна в отношении режима, однако немецкие инвестиции, которые в значительной их части можно отнести в разряд социальных — как, например, осуществленное в первой половине 90-х строительство двух современных клиник в Минске и Гомеле для лечения пострадавшего от чернобыльской катастрофы населения, создание и функционирование Немецкого культурного центра

и Института Гете, — обеспечивают достаточную степень присутствия и влияния Германии в Белоруссии, по этому критерию следующей сразу за Россией. Это влияние оказалось настолько велико, что белорусский президент до сих пор не решался поставить под угрозу безопасность германских инвестиций, хотя и не допустил их дальнейшего расширения.

Политика Польши в отношении Белоруссии всегда отличалась заметной конъюнктурностью: по большому счету, для Польши гораздо более важно было повысить свой статус в будущей объединенной Европе за счет предполагаемой «особой роли» Польши в Белоруссии, нежели добиться реальных результатов. Собственно, именно это и не позволило Польше ни ставить значимые цели в Белоруссии, ни их достигать — при том что доля католического населения в Белоруссии теоретически достаточно велика для того, чтобы служить неким каналом реального влияния. Однако реализовать этот ресурс Польша не сумела, хотя неоднократно и пыталась это сделать — ряд инициированных через католическое меньшинство акций был скорее случаен, не имел по большому счету иных целей, кроме демонстрации «польского присутствия», и привел к необоснованной и порой жесткой конфронтации католического меньшинства и режима. В отношении особого статуса «влияющей на Белоруссию страны», насколько можно судить, достигнутые Польшей подвижки оказались малозначимы.

Политика Прибалтики в отношении белорусского режима всегда носила ярко выраженный экономический характер. При этнической близости и взаимопроникновении (до 1918 г. столицей Белоруссии был Вильно, нынешний Вильнюс, столицей Литвы он стал только в 1939-м) специального налаживания такого рода связи не требовали. Соответственно, Белоруссия, будучи в особых отношениях с Россией, с готовно-

стью позволяла странам Прибалтики (Белоруссия граничит с Литвой и Латвией) не нести экономические издержки за свою фронду в отношениях с Россией — шла ли речь об экспорте цветных металлов, в чем Прибалтика, при полном их отсутствии на своей территории, одно время выходила на третье место в мире, либо об экспорте алкоголя и сигарет — последний был жестко пресечен только в 1997 г. Собственно, проникновением в «особые» отношения с Прибалтикой и объясняется вызвавший серьезный конфликт А. Лукашенко с Б. Ельциным арест в Белоруссии в 1997 г. съемочной группы ОРТ, попытавшейся снять репортаж о белорусско-литовской границе.

### **Белорусская политика США**

В отличие от Европы США всегда были существенно более прагматичны в определении собственных внешнеполитических целей: ценностная риторика легитимировала внешнюю политику, но никогда не мотивировала. В условиях экономического роста США, таким образом, были заинтересованы в экспансии на новые рынки. В условиях спада — в удержании рынков существующих и, самое главное, в сдерживании развития своих потенциальных конкурентов.

Нынешний структурный кризис американской экономики вынуждает Штаты видеть в объединенной Европе свою главную экономическую проблему, когда задача результативной политики сводится, по минимальным расчетам, к втягиванию европейцев в серьезные траты, как это произошло с Косово, а по максимальным — к существенному и долгосрочному «подвешиванию» евро. В этом плане Белоруссия может представлять прагматичный интерес для США именно в силу своего потенциала «европейской проблемы»: объявление Белоруссия страной-изгоем и соответственное введе-

ние международных санкций было бы серьезнейшим ударом по европейской и российской экономикам, поскольку сопоставимых с белорусскими по пропускной способности транзитных каналов на сегодня просто не существует.

Чувствительная к нарушениям прав человека Европа эволюционировала к введению полномасштабных санкций против Белоруссии достаточно заметным образом. Так, сразу после перевыборов Лукашенко 9 сентября 2001 г. — 11 сентября, за два часа до теракта в Нью-Йорке — ЕС успел сделать предварительное заявление о «невозможности поддержания отношений с режимом Лукашенко». Последовавший теракт отодвинул «белорусскую тему» на запасные пути (на авансцену международной политики «влетел» гораздо более значимый международный враг в лице Осамы бен Ладена). Однако никоим образом не отменил: в сентябре с. г. на рассмотрение Конгресса США будет вынесен «Акт о демократии в Белоруссии», подготовленный в марте сенатором Беном Найтхорсом Кэмбеллом и конгрессменом Кристофером Смитом, членами Хельсинкской комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе. Акт предусматривает введение Штатами ряда политических и экономических санкций против режима Лукашенко и выделение финансирования белорусской оппозиции в размере до 60 млн. долларов. В частности, санкции предполагают ограничение экспорта и инвестиций в Белоруссию (кроме гуманитарной помощи, сельскохозяйственных товаров и медикаментов), запрет на посещение США высшим белорусским руководством, а также расследование фактов поставки оружия Белоруссией третьим странам, в частности Ираку. Очевидно, что принятие Акта, если оно произойдет, будет достаточно сильным вызовом Европе, которая либо окажется вынужденной встраиваться в фарватер американской политики и вопреки собст-

венным экономическим интересам допустить перспективное превращение Белоруссии в страну-изгоя со всеми вытекающими последствиями, либо сможет все-таки сформулировать свою политическую альтернативу на белорусском направлении — чего до сих пор ей не удавалось.

### **Белорусская политика России**

При том что с приходом В. Путина к власти Россия неоднократно предпринимала попытки трансформировать свои отношения с режимом Лукашенко, они пока неизменно заканчивались ничем. Теоретические предпосылки для переосмысления содержательной части союзного проекта с Белоруссией у Путина были: в отличие от Ельцина, которому по большому счету нечего было, кроме союза, предъявить населению в качестве безусловного достижения, Путин в такой жесткой зависимости от своего белорусского коллеги не находился. Ценности порядка, которые принес с собой Путин в качестве легитимирующих, представлялись гораздо более надежной опорой для него, нежели унаследованные от Ельцина «объединенческие» ценности.

Собственно, из этих соображений Путин и исходил, когда, более чем сдержанно поддержав Лукашенко во время президентской кампании 2001 г., начал энергичные попытки перевести союзные отношения на рациональную прагматичную парадигму. Несмотря на напор, успехи оказались весьма умеренны: обескураживающим открытием для российской власти стала ограниченность ее потенциала воздействия на белорусское общество напрямую, через свои телеканалы, а также недостаточно активная поддержка союза со стороны этого общества. Можно с малым риском ошибки предположить, что если бы не события на Дубровке, поставившие под сомнение реализованность Путиным ценности порядка, по-

литика жесткого прессинга на Лукашенко все же продолжалась бы. Однако фактор Дубровки оказался решающим в «замораживании» политики «рационализации» союза, по крайней мере до президентских выборов в России в марте 2004 г. До этого момента союзный проект явно будет существовать в виде, близком к тому, что он имел при Ельцине — то есть в качестве выигрышного PR-проекта, который, однако, никто пока не рискнет ни осуществлять, ни отбрасывать. Это означает, что в ближайший год Россия вряд ли подойдет на шаг к созданию реальных инструментов влияния на Белоруссию — как и за предыдущие семь лет существования проекта союза.

### **Заключение**

Очевидным образом ни один из внешних для Белоруссии факторов в этом году вряд ли приблизится к тому, чтобы реально не то чтобы предопределять внутривнутриполитическую динамику, но даже и влиять на нее заметным образом. Но «затишье» не продлится дольше — если «Акт о демократии в Белоруссии» будет принят американским Конгрессом, он станет существенным вызовом и стимулом для действия и ЕС, и России, для которых любое неподконтрольное изменение сегодняшнего минимально приемлемого статус-кво чревато негативными последствиями экономического, а для России — еще и политического плана. В этом случае с некоторой вероятностью можно будет прогнозировать как возникновение согласованной европейско-российской политики в отношении Белоруссии, так и попытки России и ЕС действовать «на опережение» и самостоятельно реструктурировать нынешнюю ситуацию в Белоруссии. Реальный же выход ситуации за рамки «угрозы силой», в случае дальнейшего логичного развития усилий США по демократизации Белоруссии, мало-

вероятен уже потому, что Белоруссия является членом ДКБ, и в этом плане входит в зону ответственности России.

Значимыми для возникновения динамики, против ожидания, могут оказаться внутренние факторы, в частности, нарастающий износ основных фондов системообразующих предприятий. Примерно половина промышленности Белоруссии и все сельское хозяйство функционируют с отрицательной рентабельностью, имея при этом уже практически рассыпающиеся основные фонды. В случае обвального выхода их из строя белорусская экономика окажется не в состоянии поглотить высвободившийся излишек рабочей силы — на улицы может оказаться выброшенным до половины трудоспособного населения 10-миллионной республики, и это — сильнейший катализатор социальных конфликтов. Дестабилизация, однако, будет одним из худших вариантов для всех без исключения — в отсутствие общенационально значимой оппозиции и информационного пространства консолидировать недовольство будет просто некому, и в этом случае становлению нового режима с неизбежностью должен предшествовать довольно длительный период существования Белоруссии в качестве открытой «черной дыры» на европейской карте. При всей явной нежелательности такого развития событий эта угроза пока практически не учитывается ни одним из внешних акторов, пытающихся реализовать свою политику на «белорусском перекрестке».

### *Примечание*

<sup>1</sup> Частично назначаемой является верхняя палата парламента, имеющая полномочия заблокировать решения нижней.

## О ФОНДЕ КАРНЕГИ

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. Эндрю Карнеги для проведения исследований в области международных отношений. Фонд не пользуется какой-либо финансовой поддержкой со стороны государства и не связан ни с одной из политических партий в США или за их пределами. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты, которые используют в своей практике богатый опыт в различных областях деятельности, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства и не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, поэтому спектр взглядов его сотрудников довольно широк.

Московский Центр Карнеги создан в 1993 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». В рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкую программу общественно-политических и социально-экономических иссле-

дований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют циклы семинаров по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, внутренней и внешней политики России, по вопросам безопасности, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

**CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE**

1779 Massachusetts Avenue, NW

Washington, DC 20036, USA

Tel.: (202) 483-76-00

Fax: (202) 483-18-40

E-mail: [info@ceip.org](mailto:info@ceip.org)

<http://www.ceip.org>

**МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ**

Россия, 125009, Москва,

Тверская ул., 16/2

Тел.: (095) 935-89-04

Факс: (095) 935-89-06

E-mail: [info@carnegie.ru](mailto:info@carnegie.ru)

<http://www.carnegie.ru>

**Между Востоком и Западом:  
Украина и Белоруссия на европейском пространстве**

*Редактор ГОРЯЧЕВА Т. А.*

Изд. лиц. N 060437 от 26.11.1996.

Подписано к печати 25.08.2003.

Формат 60x90 $\frac{1}{16}$ . Бумага офсетная.

Гарнитура Палатино.

Печать офсетная. Усл. п. л. 3,25.

Тираж 550 экз.

Издательство «Гендальф». Москва, Крымский вал, 8.