

Константин Федоренко, Андреас Умланд

## Десять шагов для спасения Украины: почему и как должен измениться западный подход к европейским притязаниям Киева\*

Взаимодействие Запада и Украины в течение последних двадцати пяти лет основывалось на парадигме «conditionality», т.е. обусловленности. Сближение с Западом в целом и с Европейским Союзом в частности зависело от процессов демократизации, либерализации и проведения реформ в Украине. Потенциальные вознаграждения, предвиденные Западом за украинские достижения в этих областях, были относительно незначительными или малопонятными. Это был подход, который иногда назывался «обусловленность-лайт» (conditionality-lite) и который, даже в случае возможных реформаторских успехов Украины, откладывал их какие-либо значимые последствия как для Брюсселя, так и для Киева на неопределенное время.

Официально объявленные Западом возможные вознаграждения за реформы в Украине не включали ни введения в силу Плана действия по членству в НАТО в ближайшем будущем, ни кандидатуру в членство в ЕС даже в далеком будущем. Продолжительная сдержанность Запада в этих вопросах, не изменившаяся даже после успешной «оранжевой революции» 2004 г., видимо, сыграла свою роль в неудачах реформ последних десяти лет и возникновении глубокого политического кризиса в Украине осенью 2013 года.

### Потребность в новом подходе к Украине

Возросший вследствие подстрекаемого Россией «украинского кризиса» градус нестабильности в Восточной Европе в последние месяцы не только указывает на то, что «обусловленность-лайт» была, по всей видимости, несовершенным подходом. Более того, к концу 2014 года Украина оказалась в принципиально иной ситуации, чем к концу 2013 г. – как во внутренней политике, так и касательно ее внешних отношений. Победная революция Евромайдана, конфликт с Россией и подписание Соглашения об ассоциации с ЕС кардинально изменили как состоя-

---

\* Разные версии статьи ранее выходили в изданиях *Harvard International Review*, *Zeit Online*, *Европейская правда*, *Geopolitika*, *Критика* и *Tr@nsit Online*. Она продолжает аргументацию статьи «Почему Запад должен спасти Украину» в *Harvard International Review* (12 July 2014, <http://hir.harvard.edu/archives/6897>).

ние внутри страны, так и ее положение на международной арене. Сегодня – учитывая не только российскую скрытую войну против Украины, но и новый внутриполитический расклад в территориально самой большой стране, целиком находящейся в Европе, – Запад должен провести переоценку своих интересов и стратегий относительно Украины.

Преыдущий подход, акцентировавший недостатки украинской социально-политической системы и предлагавший расплывчатый прогресс в европейской интеграции Украины, после преодоления этих изъянов себя исчерпал. Учитывая изменившиеся обстоятельства, в которых ныне оказался Киев, этот метод должен быть модифицирован. Вместо того, чтобы вознаграждать украинские реформы *post hoc* (по совершению) нечеткими перспективами сближения, Запад должен предложить шаги к интеграции *ad hoc* (на данный случай) для результативной помощи Украине, ее стабилизации и трансформации уже сегодня. Почему такое изменение курса относительно Украины стало не только возможным и желательным, но и необходимым?

Во-первых, в течение последних месяцев в ситуации с Украиной выросли ставки. Под угрозой оказались не только демократия в этой стране и репутация политики Восточного партнерства ЕС. Опасность поражения Украины как единого государства угрожает политической стабильности на постсоветском пространстве, послевоенной архитектуре европейской безопасности и трансатлантическому сотрудничеству. Поскольку речь идет о ключевой – с геополитической точки зрения – стране, судьба Украины повлияет на будущее целого ряда государств, международных соглашений и интеграционных проектов. И наоборот, положительное влияние успешной европеизации Украины на внутренние дела России и других постсоветских государств может принципиально изменить всю геополитику северного полушария.

Во-вторых, условия для успешных реформ в Украине недавно изменились – и в некоторых отношениях к лучшему. В результате социально-политической революции, происходящей сейчас в стране, украинское гражданское общество остается мобилизованным. Европейский Союз, после подписания Соглашения об ассоциации в июле 2014 г., становится фактическим участником процесса реформ в Украине. Политический класс, журналистское сообщество, интеллектуальные круги, да и многие «простые» граждане Украины в течение последнего года пережили прорыв к ответственному патриотизму и гражданской активности. В предыдущие годы украинским правительствам и чиновникам часто требовалось значительное зарубежное давление для проведения необходимых реформ. В течение последних месяцев все более глубокие изменения в таких сферах, как высшее образование, государственные закупки или связи с общественностью были более или менее самостоятельно инициированы украинским гражданским обществом и правительством, в которое сегодня входят сторонники быстрой европеизации.

## После Евромайдана – спасти и изменить Украину

Учитывая новый уровень как высоких ставок будущего Украины, так и предпосылок для ее глубокой европеизации, переосмысление отношения западного мира к этой стране необходимо – одновременно и вдобавок к изменению подхода Запада к России. В этой статье мы предлагаем 10 практических шагов, не затрагивающих или только косвенно касающихся вопроса новых санкций против России. Скорее эти шаги должны, помимо краткосрочной финансовой помощи Киеву, поддержать Украину в среднесрочной перспективе в успешном завершении военного конфликта на ее территории, европеизации ее социально-политической системы и усилении ее энергетической безопасности. Несколько из этих предложений были высказаны ранее и хорошо известны. Мы здесь предлагаем рассмотреть их вновь, с учетом упомянутого выше нового контекста, который должен быть учтен по отношению к Украине к началу 2015 года.

Шаги, о которых пойдет речь, концентрируются прежде всего на создании условий для увеличения объемов внешних инвестиций и на улучшении бизнес-климата в Украине, и в меньшей степени – на общих мерах поддержки социально-экономического развития и культурного обмена, которые могли бы принести пользу большинству стран мира. Своими последними действиями Кремль явно пытается поколебать веру внешнего мира в экономический потенциал Украины, подорвать доверие предпринимателей к ее общественному порядку и снизить уверенность в том, что украинское правительство сможет успешно контролировать свою страну. Контрмеры Запада должны компенсировать недавнее ухудшение делового и инвестиционного климата в Украине. Некоторые из предложенных мер предполагают лишь незначительные затраты для ЕС, США и других организаций и государств, желающих помочь Украине в этот критический момент.

*Перспектива членства в ЕС с целью способствования инвестициям.* В течение последних 15 лет роль перспективы членства в ЕС для успешного реформирования Центрально-Восточной Европы и возможное влияние этой перспективы на такие страны, как Молдова, Грузия или Украина обсуждались в десятках научных и публицистических статей. Сегодня уже общеизвестно, что обещание Брюсселя в будущем рассмотреть вопрос вступления пост-авторитарных стран Южной Европы и посткоммунистических государств Восточной Европы в ЕС помогло реформаторам в этих странах. Нет необходимости повторять эти заключения международных европейских исследований<sup>1</sup>.

Тем не менее, упомянутые однозначные академические доводы относительно этого вопроса пока лишь незначительно повлияли на процесс принятия решений политическими и дипломатическими лидерами ЕС последних лет. Украинский

---

<sup>1</sup> См. Vachudova Milada Anna. Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and the Leverage of International Actors // Center for European Studies Working Paper Series. 2006. Vol. 139. [https://ces.fas.harvard.edu/files/working\\_papers/CES\\_WP139.pdf](https://ces.fas.harvard.edu/files/working_papers/CES_WP139.pdf).

вопрос до недавнего времени рассматривался многими европейскими политиками как незначительный и нерешенный. Видимо поэтому серьезная дискуссия о предоставлении официальной долгосрочной перспективы членства в ЕС для Украины оставалась на высшем политическом уровне табу.

Известный историк Йельского университета Тимоти Снайдер (США) недавно добавил еще один аргумент в пользу официального признания Европейским Советом будущей возможности предоставления членства Украине<sup>2</sup>. Согласно Снайдеру, такое формальное признание не только усилит и активизирует деятельность реформаторов в Украине, про что уже неоднократно говорилось. Оно также могло бы положительно сказаться на включении Украины в международную экономику. В частности, оно может мотивировать потенциальных зарубежных инвесторов к приходу в Украину уже сейчас ради создания плацдарма для своей деятельности в стране, могущей стать членом ЕС. Стимуляция прямых иностранных инвестиций через перспективу членства в ЕС, как и некоторые другие меры того же направления, предложенные ниже, позволят ЕС улучшить экономическое состояние Украины.

Более того, Брюссель это сможет сделать – во всяком случае, в течение ближайших лет – с незначительными затратами, так как процесс прямой подготовки к вступлению начнется еще не скоро. Без особых усилий ЕС смог бы, по крайней мере, частично уравновесить нынешнее падение инвестиционной привлекательности Украины, вызванное ее военной и политической нестабильностью, целенаправленно созданной Кремлем. Публично предоставленная Брюсселем перспектива членства, среди других мер, будет способствовать усилению стратегического присутствия транснациональных корпораций на этом крупном восточноевропейском рынке, который однажды должен будет стать неотъемлемой частью экономики и политики ЕС.

Внутриполитическое оправдание официального предоставления европейской перспективы для политиков ЕС может быть найдено легче, чем часто считается. Опросы общественного мнения последних месяцев показывают, что симпатия к Украине и фрустрация из-за политики Москвы относительно Киева сегодня распространены во многих европейских странах. Это должно облегчить объяснение такого шага электорату политиков Евросоюза. В любом случае, согласно с Договором о Европейском Союзе, все государства, расположенные в Европе, имеют право подать заявку на членство в ЕС. Таким образом, официальное подтверждение этого права касательно Украины Европейским Советом мало изменит в уже существующей ситуации, но все же будет важным сигналом для многих игроков. Наконец, пример долгой истории европейской интеграции Турции показывает, что даже когда страна имеет собственную перспективу членства многие десяти-

---

<sup>2</sup> См. Snyder Timothy. Ukraine: The Antidote to Europe's Fascists? // The New York Review of Books. 27.5.2014. <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/may/27/ukraine-antidote-europes-fascists/>.

летия и когда уже начата официальная подготовка государства к вступлению в Союз, скорое принятие аппликанта в состав Евросоюза далеко не гарантировано.

*Быстрая либерализация визового режима и полная ратификация Соглашения об ассоциации для способствования инвестициям.* По подобным же причинам ЕС должен как можно скорее завершить свой План действий по либерализации визового режима и полную ратификацию Соглашения об ассоциации с Украиной. Безвизовые короткие путешествия не только для европейцев, которые направляются в Украину (как это возможно уже сейчас), но и для украинцев, путешествующих в страны ЕС, будут способствовать экономической, образовательной, правительственной и т.п. интеграции. До введения безвизового режима с Украиной консульства стран ЕС должны выдавать украинцам как можно больше долгосрочных мультивиз. Распространенное беспокойство относительно дополнительного притока украинских нелегальных трудовых мигрантов не имеет под собой достаточных оснований. Их количество в ЕС и сегодня велико, а возможности для нелегальной миграции в страны Шенгенской зоны существуют уже сегодня.

Скорая полная ратификация Соглашения об ассоциации всеми государствами-членами ЕС отправит позитивные сигналы иностранным инвесторам, подобные тем, которые могут быть инициированы официальным предложением членства в ЕС. Последующая имплементация Соглашения не только будет стимулировать и облегчит планирование и воплощение инвестиционных проектов. Полностью ратифицированное Соглашение предусматривает создание общих институций, в состав которых войдут представители как ЕС, так и Украины. Эти новые двусторонние институции будут определять повестку дня относительно реформ в Украине на ближайшие годы и повлияют на процесс принятия решений в украинском государстве и бизнесе. Парламент, правительство и суды Украины оказались бы под дополнительным давлением этих институтов, ратифицирующих инкорпорирование и применение правил ЕС.

*Государственная страховка от политических рисков для иностранных инвесторов в Украине.* В статье, опубликованной весной в британской газете *The Guardian*, известный финансовый магнат и меценат Джордж Сорос предложил западным правительствам предоставить страховку от политических рисков для тех, кто «желает инвестировать в Украину или вести с ней бизнес»<sup>3</sup>. Очевидно, что потенциальные инвесторы были бы более заинтересованы в Украине, если бы им не приходилось волноваться о потере своих капиталовложений в результате ее политической нестабильности. Как указано выше, иностранные инвестиции могли бы сыграть ключевую роль в новом запуске экономики Украины, находящейся сегодня в состоянии глубокой рецессии.

---

<sup>3</sup> Soros George. How the EU can save Ukraine // *The Guardian*. 29.5.2014. <http://www.theguardian.com/business/2014/may/29/how-eu-can-save-ukraine-political-risk-insurance>.

Чтобы ввести такую страховую схему европейские правительства должны собрать капитал, который использовался бы для покрытия потерь инвесторов в случае политической дестабилизации Украины. Такую схему можно было бы воплотить как на национальном, так и на наднациональном уровне. В первом случае, правительства стран ЕС могли бы – по отдельности или в сотрудничестве друг с другом – последовать примеру немецкой страховой схемы «Гермес», которая обеспечивала гарантии для торговли и инвестиций Германии на постсоветском пространстве в течение последних двух десятилетий. Во втором случае можно было бы использовать специальный отдел такой организации, как, например, Всемирный банк. Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (MIGA) Всемирного банка было изначально создано с целью страховки от политических рисков для инвестиций в страны «третьего мира», но могло бы предоставить соответствующие гарантии и для капиталовложений в украинскую экономику.

*Налог на оккупацию Крыма.* Европейский Союз может ввести специальные ввозные пошлины на некоторые товары из России через т.н. Налог на оккупацию Крыма. По меньшей мере одно детально разработанное предложение относительно введения и функционирования этого налога опубликовано на английском языке в интернете (Crimea Occupation Tax)<sup>4</sup>. Согласно этой схеме, пока Крым будет оставаться аннексированным, ввоз всех энергоносителей из России – а в 2013 году энергоносители составили 78% от импорта ЕС из РФ – должен быть обложен налогом с ежегодно растущей ставкой. Опубликованный проект определяет начальную ставку на уровне 5%, и эта ставка могла бы постепенно вырасти, например, до 25% к 2018 году.

Постепенно возрастающая пошлина позволила бы странам ЕС найти альтернативных поставщиков газа, угля и нефти, а также продолжать разрабатывать альтернативные источники энергии. Часть сборов от этого налога могла бы быть предоставлена Украине для достижения ее экономической стабилизации. Остальные доходы ЕС мог бы использовать для улучшения своей энергоэффективности и ослабления зависимости от таких российских госкомпаний, как «Газпром». Общеввропейский налог на оккупацию Крыма также стал бы шагом на пути к усилению Европейского энергетического союза. Наконец, экономика и бюджет России были бы ослаблены, что привело бы к уменьшению объема российских средств на военные, оккупационные, пропагандистские, подрывные и другие меры кремлевской «гибридной войны» против Украины.

*Доставка нелетального оружия, медицинская помощь, контрразведывательная поддержка.* Украинской армии должна быть предложена более обширная медицинская помощь, а также специализированные тренинги, консультации и сред-

---

<sup>4</sup> Crimean Occupation Tax. Presentation of H. Van Rompuy President of the European Council to the European Council // Slideshare. [http://de.slideshare.net/george\\_michael/crimean-occupation-tax-37357360](http://de.slideshare.net/george_michael/crimean-occupation-tax-37357360).

ства для подавления поддерживаемых Россией сепаратистских восстаний. Экипировка и материалы, которые Запад должен предоставить Украине в большем объеме, нежели до сих пор, включают броню, медицинское оборудование, походные аптечки и лекарства. Предоставление медицинской и другой невоенной помощи могло бы уменьшить количество жертв возможной новой войны.

Нелетальная экипировка не сможет нанести вред местному населению. Ее асигнование, выделение и доставка – непроблематичны. Нелетальное оружие и профессиональные консультации в вопросах контрразведки способствовали бы установлению устойчивого мира на неоккупированных или освобожденных территориях Украины.

*Подготовка возможной будущей выборочной поставки летального оружия и предоставления разведывательной информации.* НАТО и ЕС должны объявить, что в случае новой военной эскалации они могут официально признать, что Украина проводит антитеррористическую операцию на своей территории, и/или формально определить российское вмешательство в Восточной Украине как военное вторжение. На базе такого решения может быть рассмотрен вопрос предоставления ряда ключевых систем вооружения и релевантной информации военной разведки (к примеру, спутниковых данных) украинской армии.

Понятно, что как с символической, так и с практической точки зрения такое решение будет значительно более фундаментальным, чем предоставление экипировки, нелетального оружия и другой невоенной поддержки. Поэтому положительное решение относительно предоставления прямой военной помощи, даже если оно не будет включать введение войск НАТО в Украину, должно быть хорошо обдуманым, аргументированным и оправданным. Кимберли Мартен из Университета Колумбии, к примеру, недавно указала на риск попадания высокотехнологического оружия с Запада в руки пророссийских сепаратистов и России.

*Антиэкстремистские меры как условие для поставки оружия.* Еще более релевантным, возможно, является риск попадания оружия с Запада в руки украинских крайних правых. Правда, только некоторые небольшие добровольческие батальоны, разделяющие экстремистские идеологии, сегодня проходят службу в Восточной Украине, а часть из них находится под более или менее жестким контролем украинских МВД и МО. Это, например, касается небольшого, но хорошо разрекламированного полка «Азов», среди командиров которого есть открытые расисты.

Все же вооружить полк «Азов» и ему подобные группировки оружием с Запада было бы проблематично не только с символической точки зрения. Это также может иметь негативные последствия как непосредственно для военных операций, так и для последующего послевоенного развития Украины. Одними из ключевых вызовов для украинского государства после завершения войны станут демобилизация и разоружение парамилитарных формирований.

По этим причинам поставки оборудования должны проводиться лишь на условиях полного реформирования или роспуска всех военных или парамилитар-

ных соединений, в которых доминируют радикальные националисты. Командование этих батальонов должно быть либо отправлено в отставку, либо распределено между идеологически нейтральными подразделениями. Представители ультранационалистических партий, таких как т.н. «Патриот Украины», а также отдельные политики с расистским прошлым должны быть исключены из процессов формирования правительственной политики и распределения высоких должностей в исполнительной власти и правящих партиях. Такой механизм обусловленности будет не только иметь позитивные последствия для Антитеррористической операции в Восточной Украине. Он также выйдет за рамки исключительно военных аспектов поддержки Западом противостояния Киева организованному Россией восстанию, а также послужит строительству устойчивой украинской политической нации.

*Усиленный поиск возможностей разрешения энергетической проблемы Украины.* В течение последних пяти лет ЕС и отдельные его страны-члены, например, Германия, уже принимали участие в проектах, направленных на снижение энергетической зависимости Украины от России. Эти проекты касались усиления энергетической эффективности, развития альтернативных источников энергии, запуска пилотных проектов и поиска новых поставщиков, способов и путей поставки энергоносителей – в частности, возможности добычи сланцевого газа, импорта сжиженного газа, реверсных поставок газа в Украину и т.д. В этой сфере западные организации и государства должны быть еще более активными.

*Использование OLAF для преодоления коррупции в Украине.* Распространение деятельности Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF) на Украину должно быть предложено Киеву после или уже до полной ратификации Соглашения об ассоциации. Использование опыта и репутации OLAF для продвижения эффективных антикоррупционных мер может стать важным и относительно незатратным шагом для поддержки реформирования украинского государства. Более того, европейские инвесторы и торговые партнеры Украины выиграют от подобных перемен, в частности, от экономических последствий снижения коррупции в одной из ключевых стран-партнеров Евросоюза.

*Привлечение иностранных и украинских экспертов, вернувшихся из-за границы, к работе в госучреждениях Украины.* Помимо консультаций и обучения украинских чиновников, Запад также должен рассмотреть возможность финансирования привлечения специалистов по безопасности, техническим и правовым вопросам, публичному управлению, менеджменту и т.д. к работе в различных ветвях украинского государства – в частности и прежде всего в институтах за пределами Киева. Назначение поддерживаемых западными частными и государственными фондами специалистов на срок от нескольких месяцев до нескольких лет должно предусматривать привлечение не только и не столько иностранцев. Прежде всего необходимо сконцентрироваться на диаспоре, т.е. на украинцах, которые получили специализированную профессиональную подготовку и/или имеют опыт работы в ведущих правительственных и неправительственных учрежде-



ниях Европы, Америки и Азии. Такие схемы уже действовали и действуют на постсоветском пространстве, включая частную программу стипендий для возвращающихся ученых Фонда «Открытое общество» Джорджа Сороса (СЕР/AFP) или полуправительственную программу для украинских выпускников германских ВУЗов немецкого Центра международной миграции и развития (СІМ-RF).

Количество таких назначений, стипендий и контрактов, поддерживаемых с помощью Запада, должно значительно возрасти. Высококвалифицированные специалисты по госуправлению, международному праву, поддержке среднего и малого бизнеса, по образовательным реформам, правоохранительной деятельности, защите границ и т.д. должны получать предложения работать в правительственных органах Украины и достаточную финансовую поддержку на определенный срок.

Ни один список не может быть полным, когда речь идет о реформах в такой переживающей глубокий процесс трансформации стране как Украине. Однако меры, предложенные в этой статье, являются – помимо срочной финансовой поддержки украинского госбюджета – фундаментальными для превращения одного из беднейших государств Европы, на территории которого продолжается военный конфликт, в мирную, безопасную и успешную страну.

*(Публикуется в порядке дискуссии – ред.)*