Polis. Political Studies. 2014. No 5. Pp. 20-40.

DOI: 10.17976/jpps/2014.05.03

"ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО": БОРЬБА СЦЕНАРИЕВ РАЗВИТИЯ

О.В. Гаман-Голутвина, Е.Г. Пономарева, Л.Н. Шишелина

ГАМАН-ГОЛУТВИНА Оксана Викторовна, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России, президент Российской ассоциации политической науки. Для связи с автором: ogaman@mgimo.ru**; ПОНОМАРЕВА Елена Георгиевна, доктор политических наук, профессор кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.** Для связи с автором: politilogy@mgimo.ru**; ШИШЕЛИНА Любовь Николаевна, доктор исторических наук, профессор, зав. отделом Восточной Европы Института Европы РАН.** Для связи с автором: l.shishelina@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 25.05.2014. Принята к печати: 05.07.2014

Аннотация. Детонатором кризисных событий на Украине и вокруг нее в 2013-2014 гг. стала европейская инициатива "Восточное партнерство" (ВП), направленная на шесть республик бывшего СССР – Белоруссию, Украину, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан. Анализ базовых факторов и ключевых драйверов происходящих в ЕС и вокруг ВП процессов позволил выделить восемь возможных сценариев будущего развития Большой Европы. Какой из путей выбрать – во многом зависит от Латвии, от позиции и политической воли ее правящих сил. Действующее политическое руководство страны заинтересовано в продолжении конфронтационной модели ВП. В то же время есть сторонники и у принципиально иного подхода, базирующегося на идеях интеграционной конвергенции и прагматической основе, ведущих к минимизации внешнеполитических и экономических рисков, к экономическому росту за счет кооперации европейского и евразийского экономических пространств.

Ключевые слова: "Восточное партнерство", ЕС, Россия, Латвия, Украина, сценарии развития, украинский кризис.

События на Украине 2013-2014 гг. стали крупнейшим с начала нового столетия глобальным геополитическим кризисом, который не только негативно повлиял на украинскую экономику и государственную систему, но и изменил сложившуюся после распада блоковой системы конфигурацию сил. Эта, без преувеличений, трагическая ситуация способна привести к пересмотру всей системы международных отношений – диалог России, ЕС и США на прежних условиях отныне вряд ли возможен.

Кризис стал результатом действия значительного числа сил и факторов. Не последним по значению явилась европейская программа "Восточное партнерство" (ВП), направленная на шесть республик бывшего СССР – Белоруссию, Украину, Молдову, Грузию, Армению и Азербайджан. Конфликтогенное наполнение, которое получила данная программа по инициативе Польши и Швеции в 2009 г., обострило системные противоречия постсоветского периода развития Украины. Вильнюсский саммит ВП в ноябре 2013 г. сыграл роль детонатора кризиса, приведшего к государственному перевороту в Киеве и масштабному противостоянию между Россией с одной стороны, ЕС и США, с другой. Будущее Украины перестало быть собственно украинским делом, превратившись, скорее, в повод и контекст для глобального переустройства геополитической системы координат.

В новых мирополитических условиях изучение драйвера, инициировавшего столь масштабные международные потрясения, – программы "Восточное партнерство" и возможных сценариев будущего развития Большой Европы – представляет не только академический интерес, но также имеет прикладное

значение. Анализ содержания, идей и механизмов реализации этой программы позволяет выявить своеобразные точки бифуркации, в которых может быть изменен или скорректирован вектор развития евроинтеграции.

Напомним, что изначально программа ВП была лишь одним из направлений общей Европейской политики соседства (ЕПС)[1]. Эта политика после масштабного расширения Евросоюза в 2004 г. предлагала привилегированный характер отношений ЕС с новыми соседями, который по сути не имел четких нормативных очертаний. Формально характер этих отношений предполагал распространение европейских ценностей и законодательных нормативов на соседние страны. В то же время он не гарантировал предоставления им перспективы присоединения к ЕС на основе полноправного членства. Программа "Восточное партнерство" с момента своего запуска на Пражском саммите в 2009 г. была направлена на наращивание экономического, политического и культурного влияния ЕС в странах восточного приграничья. Как отмечал министр иностранных дел России Сергей Лавров, "евросоюзовская программа 'Восточное партнерство' с самого начала вопреки нашим предупреждениям и предостережениям развивалась келейно, и стало ясно, что она была задумана на основе логики игр с нулевым результатом, как инструмент противодействия интеграционным процессам с участием России"[2]. В результате довольно активная политика по включению постсоветских стран в зону влияния ЕС при обязательном условии сворачивания связей с Россией не только серьезно осложнила региональное взаимодействие и создала зону отчуждения, нестабильности, но и сформировала "континентальный разлом" [Доклад ИНСОР 2014: 5]. Украине в процессе обнуления российского влияния на постсоветском пространстве отведена ключевая роль. Однако эта политическая задача не может быть решена в отрыве от экономики.

Экономическая составляющая украинского кризиса

Критики российской позиции в отношении оценки перспектив евроинтеграции Украины нередко обвиняли российское руководство в предвзятости и в намерении помешать этому процессу. Насколько обоснованы эти оценки? Насколько экономически перспективны возможности разворота Украины в пользу большего сближения с ЕС?

Было бы безосновательно отрицать притягательность для украинцев ценностного стандарта Европейского союза. Но более пристальное изучение проблемы показывает, что притягательны не только и не столько ценности, но также и качество жизни: прежде всего высокий уровень жизни делает ЕС желанным объектом интеграции. В связи с отрицанием европейскими партнерами России предложенной ею модели равноценного участия Украины в европейской и евразийской интеграции, масштаб вероятных потерь для страны, по данным экспертов, может быть весьма значительным. Какова конкретика проблемы?[3]

[1] Secure Europe in a better World. Europe Security Strategy. Brussels, 12 December 2003.

[2] *Лавров: Россия готова к консультациям с Евросоюзом*. Доступ: http://www.rg.ru/2014/04/11/konsultacii-site.html (проверено 03.08.2014).

[3] Существуют различные расчеты, выполненные в 2011-2014 гг. как российскими, так и украинскими экономистами. В частности, в 2011-2012 гг. такие расчеты выполнялись под руководством директора Института экономики и прогнозирования Национальной академии наук (НАН) Украины вице-президентом НАН Валерия Гейца. В данном случае полагаем целесообразным сослаться на последние по времени расчеты, произведенные в 2014 г. известными российскими экспертами в рамках подготовки аналитического доклада ИНСОР "Тупик борьбы интеграций в Европе" [Доклад ИНСОР 2014].

Существенные экономические потери в результате переориентации Украины с РФ на ЕС возможны по следующим основным направлениям:

А. Наиболее значимым может быть ущерб Украины от *возможного сокращения экспортных поставок Украины в Россию и другие страны Таможенного союза (ТС) в связи с изменением политической и торгово-политической ситуации.* В географической структуре экспорта Украины страны ТС занимают первое место среди групп стран, имея удельный вес в 2010-2013 гг. около 30-35% при тенденции к снижению экспорта Украины в ТС и уменьшению доли ТС в экспорте Украины. Страны ЕС выступают вторым по значимости партнером Украины по экспорту: их доля – 25-26%.

Однако дело не только в 10-процентной разнице, сколько в том, что Россия выступает крупнейшим контрагентом Украины в экспорте, в разы опережая любую другую страну. Эксперты ИНСОР [там же: 57-67] фиксируют, что в 2013 г. на Россию пришлось 24% экспорта Украины, тогда как на Турцию, второго по значимости партнера, – только 6%, на Китай и Египет – по 4,3%, на Польшу – 4%. При этом доля России в экспорте Украины достигала 29%, а по ряду товаров и товарных групп доля России в экспорте Украине достигает 70-80%. Так, в 2013 г. на Россию в экспорте Украины пришлось 82% полиграфической продукции, 71% бумаги, картона и изделий из них, 65% спиртных напитков, 61% транспортных средств (в том числе 71% железнодорожной техники и 46% автотехники и комплектующих), 58% шоколадных изделий, 55% молочной продукции, 53% изделий из камня, керамики и стекла, 48% машин и оборудования, 46% мяса, 44% плодоовощной продукции, 40% мебели, 39% химических товаров (кроме удобрений), 33% изделий из черных металлов. Возможности Украины по переориентации поставок на другие национальные рынки весьма ограниченны.

Существенное значение имеет качество экспорта Украины в РФ и страны ТС, с одной стороны, и ЕС – с другой. Детальный анализ импорта ТС и ЕС из Украины подтверждает существенные расхождения в товарной структуре закупок и значительный перевес товаров с более высокой добавленной стоимостью в импорте ТС по сравнению с ЕС. В 2013 г., по оценке экспертов ИНСОР, в импорте ЕС из Украины на сырьевые позиции приходится около 60%, тогда как в импорте ТС – только 10%.

Важнейшими товарными позициями *импорта ТС* из Украины в 2013 г. были грузовые вагоны, стальная арматура, реактивные двигатели и газовые турбины, фасонный стальной прокат, глинозем и гидроксид алюминия, стальные трубы большого диаметра сварные, листовой прокат, железнодорожная техника, тепловозы, бесшовные стальные трубы.

Главными товарными позициями *импорта ЕС* из Украины в 2013 г. были стальные полуфабрикаты, кукуруза, железная руда, рапс, листовой прокат, кабельная продукция, подсолнечное масло, жмыхи и масложировые отходы. *Исходя из состояния торгово-экономических связей, в 2013 г. экономический ущерб в случае резкого ухудшения взаимодействия с ТС может составить 14,3-15,3 млрд долл. в год* [там же: 69].

В. Анализ динамики инвестиционной и производственной деятельности российских компаний в Украине показывает, что ассоциация с ЕС, предполагающая достаточно быстрый переход на технические стандарты и нормы Евросоюза, приведет *к заметному снижению ПИИ российских компаний (а также компаний Казахстана и Беларуси)* в сектора украинской экономики, которые

связаны с технологической кооперацией и технологическим сотрудничеством. Так, российские компании ("ЛУКОЙЛ", Сбербанк, ВТБ, "МТС", "Евраз" и др.) с начала 2014 г. сворачивают активность на Украине. Объем упущенной выгоды от этого процесса эксперты оценивают в *2 млрд долл.* [там же: 82].

C. Третьим направлением экономических потерь Украины может стать *снижение объема и качества сотрудничества с РФ и странами ТС в энергетической сфере и грузового транзита через Украину* в результате заметного ухудшения политических отношений с Россией. Прежде всего, речь идет о значимом сокращении транзита энергоносителей и грузопотока в целом. Резкое ухудшение политических отношений России с Украиной в начале 2014 г. уже привело к пересмотру условий сотрудничества двух стран в газовой сфере, включая значительное повышение цен на российский газ и переход в расчетах с Украиной на предоплату по его поставкам. Экспертная оценка сокращения доходов Украины по транспортным услугам в торговле с Россией эксперты оценивают более, чем в 4 млрд долл. в год [там же: 88].

D. *Ограничения по линии трудовых ресурсов, трудовой миграции и соответствующее сокращение денежных переводов* – еще одно важное направление сокращения доходов Украины в связи с возможной проблематизацией трудовой миграции. Между тем, направляемый на Украину доход из этого источника составляет около *11-13 млрд долл.* (что эквивалентно 7% ВВП Украины, составившего 175,5 млрд долл. в 2013 г.). Эта сумма представляет собой значительное подспорье для поддержания уровня жизни и платежного баланса страны. С*умма под риском в случае дальнейшего роста напряженности в российско-украинских отношениях составляет, как минимум, около 7-8 млрд долл. (4-5% ВВП Украины).* Проблема трудовой миграции многоаспектна, имеет огромную социальную, гуманитарную значимость и не сводима только к объемам денежных переводов. Мультипликационные экономические эффекты снижения интенсивности взаимных поездок российских граждан на Украину и украинских – в Россию с соответствующим сокращением их расходов на территории Украины очевидны. Эксперты оценивают потенциальное снижение поездок и расходов российских граждан в Украине вследствие обострения российско-украинских отношений и ситуации в стране в масштабе 55-60%. *В стоимостном выражении потери Украины по данной статье могут составить 1,5 – 1,6 млрд долл.*

С учетом перечисленных и ряда иных факторов суммарная величина возможных потерь Украины в случае реализации шокового сценария развития отношений с Россией и ТС оценивается примерно 30 млрд долл., что почти вдвое превышает обещанный МВФ пакет помощи Украине на 2014-2015 гг. В перспективе *периода 2015-2018 гг. суммарная величина потерь для Украины может достичь 100 млрд долл.* [там же: 88, 91-93].

Таким образом, как краткосрочные, так и долгосрочные перспективы экономического состояния Украины выглядят катастрофически. Только для покрытия дефицитов бюджета и платежного баланса, а также обслуживания внешнего долга в 2014 г. Киеву при умеренном сценарии потребуется 30 млрд долл. и свыше 50 млрд долл. при негативном сценарии. Критические потребности украинской экономики включают необходимость финансирования дефицита текущего платежного баланса для обеспечения устойчивости экономики в 2015-2018 гг. составляет 85 млрд долл. в инерционном сценарии. Потребности развития требуют на порядок большего финансирования: 190 млрд долл. до 2019 г. для обеспечения необходимой капитализации экономики и 300 млрд долл. для преодоления струк-

турных диспропорций в экономике, накопленных за последние 20 лет [там же: 6]. Все это дает основания для парадоксального вывода: путь в мир европейского уровня жизни в большей мере лежит через интеграцию с Россией, чем посредством непосредственного и мгновенного отказа от этой интеграции.

В такой ситуации ответ на вопрос – почему украинское руководство целенаправленно идет по заведомо экономически неэффективной модели? – лежит в плоскости большой политики, большой геополитической игры.

Главными бенефициариями украинского кризиса могут стать транснациональные игроки, которые получат доступ к ресурсам и новым рынкам сбыта. Причем если для поддержания социальных программ и процессов реформирования украинской экономики средства будут выделяться из бюджета ЕС, т.е. поступать от налогоплательщиков Союза, то интернационализировать ресурсы будут ТНК. Здесь уместно сослаться на У. Бека: "Транснациональные корпорации выходят из национально-государственных рамок и де-факто расторгают договор о лояльности с институтами национального государства" [Бек 2001: 19].

Что же касается ресурсной базы Украины, то она уникальна[4]. Здесь есть уголь, железная руда (около 46% всех запасов бывшего СССР), марганец, никель, горючие сланцы, уран, крупнейшие месторождения серы, а по запасам ртутных руд (киновари) Украина занимает второе место в мире. Кроме того, ведутся разработки нефти и газа, однако их разведанные запасы незначительны. Зато Украина обладает крупными угольными бассейнами. С среди них Донецкий (Донбасс) – крупнейший бассейн на Украине, а также Львовско-Волынский и Днепровский бассейны. Кстати, крупнейший бассейн ртутных руд также расположен в Донецкой области. Относительно крупными по мировым меркам нефтегазоносными областями считаются Карпатская и Днепровско-Донецкая. Помимо этого в Приднепровье, Приазовье, Донбассе, Закарпатье открыты 15 месторождений золота.

И это далеко не полный перечень богатств, которыми изобилуют недра Украины. Кроме того существенный интерес в условиях обострения борьбы за территории и ресурсы представляют энергетические мощности и возможности. На Украине действуют четыре АЭС (Запорожская, Южно-украинская, Ровенская, Хмельницкая), которые производят более половины электроэнергии в стране. При этом 100% ядерного топлива закупается за рубежом. До недавнего времени основным поставщиком готовых тепловыделяющих сборок была российская корпорация "ТВЭЛ" – все украинские АЭС оснащались реакторами российского производства ВВЭР-440, ВВЭР-1000 и РБМК-1000. Но б*о*льшая часть топлива изготавливалась из украинского уранового сырья. С 2011 г. на Южно-украинской АЭС частично используются топливные сборки фирмы *Westinghouse*. И, как известно, в самом начале кризиса ТНК энергетического профиля активизировали свою атомную и шире – энергетическую программу.

Во многих аспектах украинский кризис повторяет югославский сценарий. В условиях обострения мировой конкуренции за минеральные ресурсы, которыми Украина обладает в значительной мере, версия о мотивации транснациональных игроков, интересы которых существенно расходятся с интересами национальных государств – будь то Украина, Россия или любое из европейских государств – в интернационализации украинских ресурсов не кажется

[4] *Природные ресурсы Украины*. Доступ: http://www.ua.all.biz/ukraine/resources.php (проверено 02.07.2014).

абсурдной. Иными словами, сколь бы значительными ни были бы цифры потерь и издержек от ассоциации с ЕС и "Восточного партнерства", пока соотношение национальных и транснациональных интересов будет оставаться дефектным, вряд ли можно рассчитывать на быстрое преодоление кризиса.

ЛИТОВСКИЙ ОПЫТ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА В ЕС: ПРИЧИНЫ ПОРАЖЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ДИПЛОМАТИИ

Программа "Восточное партнерство", изначально не предполагавшая участие России в системе отношений Европейского союза с шестью постсоветскими республиками, в период председательства Литвы в ЕС со второй половины 2013 г. представлялась литовскому руководству оптимальной формой для реализации своей внешнеполитической концепции. Поэтому институт председательства в Вильнюсе восприняли как исторический шанс – возможность реализации своей внешней политики как общеевропейской с помощью программы ВП. Однако активная позиция Литвы по украинскому кризису, определяемая претензией на особую роль Вильнюса в диалоге Брюссель-Киев, на практике во многом и подвела Украину к политической и социально-экономической катастрофе.

После прихода к власти Виктора Януковича литовская дипломатия в качестве важнейшей цели видела недопущение международной изоляции украинского режима – в Вильнюсе считали, что отказ европейских партнеров иметь дело с Януковичем толкнет последнего в "объятия Москвы" и что Украина перейдет в сферу влияния России. Проект подписания Соглашения об ассоциации Украины с ЕС на саммите в Вильнюсе, связанные с этим ожидания реванша над Россией и продолжения брюссельской карьеры Дали Грибаускайте привели к тому, что попытки восстановления репутации режима Януковича и активное участие в переговорах об ассоциации Украины с ЕС стали главным направлением литовской внешней политики в 2013 г.

Однако отношение Литвы к ассоциации Украины с ЕС как к победе в многоходовой геополитической игре заложило основу того, что в итоге на Вильнюсском саммите были скомпрометированы европейские ценности и основополагающие принципы европейской интеграции. Вильнюсский саммит оказался провальным не в последнюю очередь потому, что руками именно Грибаускайте был дискредитирован ценностный эталон Евросоюза: *Украине обещали ассоциацию с ЕС несмотря на то, что никаких условий, ранее выдвигавшихся Европой, она так и не выполнила*. Украину активно вовлекали в ЕС не в силу того, что она *приближалась* к ЕС, а в силу того, что она от него *отдалялась*. Сначала перечень условий подписания ЕС Соглашения с Украиной включал 19 пунктов ("список Фюле"). Затем их число снизилось до пяти, чуть позже – до одного (освобождение из тюрьмы Ю. Тимошенко). Когда стало очевидно, что Янукович не готов жертвовать своими политическими перспективами, и это последнее препятствие было проигнорировано. Вильнюсский саммит, безусловно, вошел в историю: никогда прежде ЕС так не унижался перед третьей страной, буквально втягивая ее в орбиту своего влияния.

Курс на подписание во что бы то ни стало Соглашения об ассоциации Украины де-факто привел к отказу ЕС от стандарта европейских ценностей. Ценностный подход большинства европейских стран, по которому ассоциации Украины с ЕС не должно было состояться, пока страна не продемонстрировала бы прогресса в вопросах демократии, обеспечения прав человека, структурных реформ, был вытеснен конъюнктурным стремлением подписать Соглашение

с Украиной любой ценой (невзирая на колоссальные экономические риски для самой Украины), в том числе в связи с приближавшимися выборами в Европейский парламент.

Украинские политики как никогда ранее продемонстрировали, что, стремясь к европейскому уровню жизни, они не готовы воспринять европейские ценности культурного и политического плюрализма, толерантности, диалогичности, уважения к мнению другого. В наибольшей степени это отличие Украины от европейских практик очевидно в ее языковой политике и вопросах территориального устройства. Приведем только самые известные примеры европейских стандартов. Согласно Конституции Люксембурга, страны с населением 450 тыс. человек, в стране приняты три государственных языка – французский, немецкий, люксембургский, который представляет собой наречие немецкого языка. В 8-миллионной Швейцарии государственными языками являются немецкий, французский, итальянский и ретороманский. Население 11-миллионной Бельгии говорит на фламандском (чуть менее 60%), французском (около 40%) и немецком (менее 1% населения) языках. О двуязычной Канаде как стране западно-христианского цивилизационного ареала и восприемницы европейской культуры не приходится говорить. На этом фоне лишение возможности 20% сегмента населения Украины использовать русский язык не требует комментариев. Как не требует комментариев использование языка тяжелой артиллерии и авиации для коммуникации правительства с 7-миллионным населением двух крупных регионов страны по актуальным вопросам территориального устройства. Как это не похоже на отношение центральных правительств Испании, Великобритании, Канады к позициям жителей Каталонии, Шотландии, Квебека...

Так что декларируемые и реальные ценности в ЕС и на Украине по-прежнему существенно расходятся. Не в последнюю очередь тому способствовала позиция Литвы как страны-председателя ЕС во второй половине 2013 г. и страны-хозяйки саммита "Восточного партнерства". Литве как председателю ЕС не только не удалось довести до конца общеевропейский приоритетный проект по включению этой страны в европейскую сферу влияния, но и принесло ЕС значительные имиджевые потери в результате отказа от основанных на европейских ценностях требований к Украине. Для самой же Украины председательство Литвы закончилось хаосом в политической жизни, коллапсом экономики и фактически распадом государства.

После Вильнюса: перспективы и факторы развития программы ВП

Несмотря на неудачу Вильнюсского саммита в ноябре 2013 г., программа "Восточное партнерство" была названа среди приоритетов председательства Латвии в Совете ЕС в первой половине 2015 г. В связи с этим перед Ригой возникла необходимость анализа дальнейших путей развития программы ВП для определения возможностей по повышению эффективности программы при одновременном снижении заложенного конфликтного потенциала, который стал роковым для Украины.

На наш взгляд, можно выделить ряд ключевых факторов, которые могут серьезно скорректировать будущее данной европейской инициативы:

- общеевропейский политический контекст;
- общеевропейский экономический контекст;
- внутрилатвийская политическая ситуация.

Говоря об *общеевропейском политическом контексте* реализации программы "Восточное партнерство", следует отметить, что разочарование итогами Вильнюсского саммита побудило Брюссель к осознанию необходимости переосмысления этой инициативы. В настоящий момент в Европе нет единого мнения относительно дальнейшего развития программы – как и внешнеполитической стратегии развития ЕС в целом.

Последний в определенном смысле оказался заложником собственного механического принципа ротации, когда во главе Евросоюза поочередно становится каждая из стран ЕС и при этом во внимание не принимается ее способность адекватно выражать интересы всего сообщества.

Будущего председателя ЕС – Латвию – уже сейчас отличает стремление переосмыслить стратегию внешней политики и найти оптимальные модели соседства. С начала 2014 г. в Латвии активно ведутся дискуссии относительно будущего "Восточного партнерства", специфика которых определяется, прежде всего, *внутриполитическим контекстом*, существующим в данной республике.

Одна из главных характеристик политического поля Латвии в последние годы – раскол на два антагонистических лагеря. Первый представлен самой популярной политической силой страны – объединением "Центр согласия" (ЦС), имеющим социал-демократическую направленность. Несмотря на свою популярность и обширное представительство в Сейме, ЦС по идеологическим соображениям не приглашен к формированию правящей коалиции. Учитывая лидерство ЦС по электоральной поддержке, запланированные на октябрь 2014 г. выборы могут переломить эту тенденцию и привести к формированию правительства с участием ЦС. В ситуации украинского кризиса важно, что руководство партии выступает с позиций гармонизации отношений Латвии и с восточными, и с западными партнерами, включая выстраивание прагматичного диалога – как с Россией, так и с важнейшими странами внутри Евросоюза.

Другой политический лагерь представлен условно "правоконсервативными" или так наз. латышскими политическими силами, объединенными вокруг премьерской партии "Единство". Во внешней политике партия ориентирована на углубление интеграции в евроатлантические структуры, с одной стороны, и системное политическое и экономическое дистанцирование от России – с другой.

По мере приближения председательства Латвии в ЕС внутри политико-экспертного сообщества республики складываются две модели будущего программы "Восточное партнерство".

В феврале 2013 г. на страницах латвийских СМИ председатель фракции ЦС в Сейме республики и президент Балтийского форума Янис Урбанович выступил с идеей о необходимости реформирования программы "Восточное партнерство". Выделим несколько ключевых характеристик, которыми должна обладать программа ВП по логике Урбановича:

• проведение "аудита" программы с целью изъятия скрытых интересов;

• отказ Евросоюза от категоричных требований к странам-участницам ВП в отношении общерыночных стандартов, так как некоторые из них могут противоречить национальным экономическим интересам государства;

• отказ от антироссийской риторики, как и от логики "борьбы" за постсоветское пространство в целом, за передел сфер влияния;

• вовлечение в партнерство Москвы: создание формата многосторонней дискуссии с привлечением фокусных стран программы, ЕС и России;

• выстраивание восточной политики ЕС, исходя из предпосылки о заинтересованности России быть частью Европы для проведения собственной модернизации;

• отказ от политики наставничества в отношениях с Восточными партнерами;

• акцент на выгоду от реализации программы не только для стран "Восточного партнерства", но и для России и других стран постсоветского пространства.

Развитие ВП, согласно *модели Урбановича*, позволит выйти за рамки региональной программы и перейти к стратегическому целеполаганию – созданию объединенного политического и экономического пространства от Лиссабона до Владивостока. Важно, что в предлагаемом Урбановичем общеевропейском проекте Латвийская республика сможет найти в этом и свои частные интересы, связанные со снятием искусственных политических преград на пути развития двустороннего экономического сотрудничества. В случае реализации данной модели Латвия получит возможность использовать уникальный шанс – увести Европу с дороги конфронтации.

Иной подход к реализации политики соседства предложен главой МИД Латвии Эдгаром Ринкевичем. Его модель на данный момент является наиболее радикальным вариантом реформирования программы. Согласно Ринкевичу, успешное развитие ВП зависит, во-первых, от максимального вовлечения США в реализацию "Восточного партнерства" вплоть до переименования программы в "Евроатлантическое восточное партнерство", что означает больший учет американских интересов в регионе.

Вторым важным изменением в программе должно стать включение в дорожную карту ВП не просто ассоциированного членства с весьма неопределенными преимуществами, но обещание полноценного членства в Евросоюзе. Несмотря на то, что такое обещание является самым слабореализуемым (во-первых, ЕС заинтересован прежде всего в рынках сбыта восточных партнеров и имплементации в их законодательства европейских норм и стандартов *doing business;* во-вторых, включение стран ВП в ЕС в качестве полноценных членов отяготит европейский бюджет дотационным регионом с населением почти в 75 млн чел., обеспечение которых ляжет непосильной нагрузкой на европейские структурные фонды), его декларация, по логике Ринкевича, должна усилить стимулы к евроинтеграции.

В-третьих, Ринкевич предлагает реализовать так наз. диверсифицированный подход, согласно которому каждой стране-участнику ВП может быть предложена собственная мини-программа евроинтеграции, учитывающая особенности каждого конкретного случая. В этом вопросе он солидарен с Урбановичем: следует отказаться от требований соответствия экономик Восточных партнеров "общерыночным стандартам".

Следующий тезис Ринкевича касается повышения эффективности программы через усиление принципа "большее за большее". Латвийский министр считает, что "государствам 'Восточного партнерства', которые разделяют ценности ЕС и готовы провести все необходимые реформы, должны быть предложены перспективы более тесной интеграции с Европейским союзом"[5].

[5] Foreign Minister Rinkēvičs urges to transform Eastern Partnership into Euro-Atlantic Eastern Partnership. URL: http://www.mfa.gov.lv/en/news/press-releases/2014/march/23-1/ (accessed 10.12.2013).

Отдельного внимания заслуживает тезис об информационном противостоянии России. В этом вопросе Ринкевич даже более радикален, чем "20 пунктов 'Восточного партнерства' после Вильнюса". Этот план спасения ВП, подготовленный Швецией и Польшей, включает три блока: "Укрепление видимости", "Отладка и повышение Партнерства" и "Поддержка развития в странах-партнерах".

Первый блок посвящен информационной сфере. В частности, в документе говорится о необходимости проведения кампаний "Вместе сильнее" и противодействия дезинформации с привлечением экспертов и публичных персон. Особо проговаривается четкое информирование о важности и выгоде зоны свободной торговли и ассоциации с ЕС, а также "продвижение и публикация исследований, которые объясняли бы долгосрочные цели Партнерства, включая и возможное воздействие России и Таможенного союза. Особую роль в информационном обеспечении ВП должны сыграть "отрицание необоснованных претензий на расходы" и целенаправленные действия в среде нацменьшинств[6]. Однако, если "20 пунктов... " предлагают кроме всего прочего создание позитивной картины будущего, акцентирование внимания на позитивных сторонах программы, то латвийский министр подчеркивает необходимость мер, ограничивающих российское информационное влияние, тем самым повышая градус конфликтности ВП.

Таким образом, *концепция Ринкевича* – наиболее жесткая и конфронтационная. С одной стороны, она закладывает основу не только для конфликта между Россией и ЕС, но и предполагает более активное участие США в европейской политике. С другой – потенциально возможна информационная изоляция России. Не лишним будет указать и на то, что эта модель наиболее ресурсозатратна, что не может не отразиться на политическом и экономическом климате всей Европы.

Общеевропейский экономический контекст – один из важнейших факторов, способных повлиять на развитие инициативы ВП. Сейчас эта программа, как и в целом восточная политика, не входит в состав финансово приоритетных для ЕС, что проявляется в довольно скромном уровне официальных ассигнований со стороны ЕС этим странам (см. табл.).

Таблица

Размер ассигнований со стороны ЕС странам ВП (2010-2013 гг.)

Страны "Восточного партнерства"	Размер ассигнований в 2010-2013 гг. (в евро, млн)
Азербайджан	82,5
Армения	186,8
Белоруссия	73,1
Грузия	239,9
Молдова	366,6
Украина	**526**

Источник: [Офицеров-Бельский 2014: 7].

Бюджет "Восточного партнерства" до 2013 г. составлял лишь 600 млн евро, что сложно считать высоким уровнем финансирования, если соотнести эту сумму с амбициозными целями программы и количеством стран, включен-

[6] *План спасения "Восточного партнерства".* Доступ: http://moldnews.md/rus/news/65539 (проверено 30.06.2014).

ных в нее. А на фоне тех убытков, которые, в частности, Украина уже несет сейчас и понесет в будущем, евроассигнования вообще сложно будет заметить в процессе коллапса всей украинской экономики.

Объем финансирования на период 2014-2020 гг., видимо, будет находиться на уровне предыдущего периода. Это также характеризует внимание к восточной политике и экономические возможности, которыми в настоящее время располагает ЕС для ее реализации, если учесть, что только актуализация принципа "большее за большее" потребует от ЕС серьезных финансовых вливаний в программу. Поэтому очевидно, что экономический контекст уже сегодня стал сдерживающим фактором "Восточного партнерства". В случае прогнозируемого экспертами ухудшения экономической ситуации внутри Европейского союза это обстоятельство превратится в серьезную преграду для ряда вариантов развития программы ВП. В то же время нельзя снимать со счетов и тот факт, что саму программу можно использовать как эффективный инструмент достижения экономических целей – как ЕС, так и транснациональных игроков.

На наш взгляд, стратегическая перспектива ВП заключается в создании и использовании возможностей интеграции европейского и евразийского экономических пространств. Формирование Большой Европы от Лиссабона до Владивостока, безусловно, не является проектом ближайшего будущего. Однако первые шаги на пути к этой цели, потенциально выгодной для всех сторон процесса, следует предпринимать уже сегодня. Стартапом в этом не сиюминутном, но объективно востребованном процессе должно стать *превращение Восточной Европы в зону соприкосновения двух пространств, из геополитического барьера и тупика в геоэкономический "шов", связывающий, "сшивающий" два экономических пространства.* Тот из операторов ВП, кто первый осознает и будет способен реализовать именно этот ресурс программы, выиграет экономически и политически.

Сценарный подход к анализу развития ВП

Выявление основного контекста, в котором складывается программа ВП, позволяет смоделировать возможные сценарии ее развития, что не может не отразиться на эволюции общеевропейских сценариев. На наш взгляд, наибольшим эвристическим потенциалом обладают сценарии, построенные по поисковому принципу – политические процессы различного уровня и масштаба прогнозируются с пошаговым описанием возможных изменений политической ситуации. За отправную точку сценариотехники – событие-триггер – взята ситуация в Европе, возникшая по итогам Вильнюсского саммита, спровоцировавших геополитический кризис в Большой Европе, усиливших политико-идеологическую конфронтацию между США и ЕС, с одной стороны, и Россией – с другой. *Обозначим это состояние как S0.*

Среди факторов (F), которые наиболее заметным образом могут повлиять на эволюцию программы ВП после Вильнюсского саммита и на политическую ситуацию в Европе в целом, выделим:

– Отношение "ядра" ЕС к программе "Восточное партнерство" (F-1). После Вильнюса Европа вступила в период дискуссий о будущем ВП: единого мнения о перспективах программы пока нет. Однако уже сейчас очевидны два направления развития. Первое – условно обозначим как *конфронтационное* – продолжает и углубляет литовскую модель партнерства, выстроенную на безоговорочном усилении влияния ЕС на территории постсоветского пространства и после-

довательного вытеснения России из данного региона. Второе направление – условное название *интегральная конвергенция* – предусматривает по сути трехсторонний формат реализации программы: ЕС–Восточный партнер–Россия.

Повлияют на будущее программы и итоги майских 2014 г. выборов в Европарламент. Впервые в истории ЕС правые и евроскептики в целом получили 30% мест. Наряду с этим пошатнулось и былое величие консерваторов. И хотя Европейская народная партия сохранила большинство мест в парламенте, а руководителем Еврокомиссии стал ее лидер – Жан-Клод Юнкер, потеря 53 мандатов – свидетельство сложных процессов в европейских странах. В свою очередь, социалисты не одержали ожидаемой победы, но сохранили свой вес – 191 мандат. Таким образом, нельзя прогнозировать однозначного решения по любому серьезному вопросу: исход голосования будет зависеть от блоков политических партий. Однако увеличение мандатов у правых и евроскептиков автоматически усиливает позиции социалистов, которые выступают в вопросах восточной политики ЕС с менее конфликтных и более взвешенных позиций. А это скажется на процессе углубления евро-атлантического сотрудничества.

– Дестабилизация экономического положения ЕС (F-2). Важнейшим фактором, влияющим на развитие программы ВП, является кризисное финансовое состояние ЕС.

Два магистральных пути развития Партнерства предусматривают принципиально разный уровень финансирования. Так, модель "большее за большее" предполагает, во-первых, увеличение финансовых затрат прежде всего со стороны партнеров-лидеров. Во-вторых, углубление сотрудничества в области безопасности, поддержание энергетической самостоятельности, активное стимулирование общественных контактов и пр. будет производиться прежде всего за счет европейской стороны, что станет дополнительным бременем для ЕС.

Программа по модели интегральной конвергенции также требует дополнительных затрат: например, для увеличения программ общественного диалога. И все же это более "дешевая" для ЕС модель, так как часть проектов будет реализовываться совместно с Россией. Однако более важным фактом, подчеркивающим значение именно этой модели, является освобождение ЕС от необходимости компенсировать восточным соседям убытки от разрыва связей с Россией. Таким образом, этот фактор в свою очередь "расщепляет" каждый сценарий также надвое – в зависимости от того, будет значительное ухудшение экономической обстановки в ЕС или нет.

– Исход выборов в Латвии (F-3). Латвия как председатель ЕС и страна-хозяйка очередного саммита ВП в Риге в 2015 г. может оказывать определенное влияние как на формулировку обновленной программы, так и на ее дальнейшую реализацию. Тем не менее, как было показано выше, в самой Латвии артикулировано два полярных взгляда на развитие европейской инициативы. Соответственно, то, какова будет позиция Латвии, в каком направлении будут направлены ее лоббистские усилия, зависит напрямую от того, кто находится у власти в этой стране.

В настоящее время доминирующее положение в республике занимают сторонники идеи так наз. *Евроатлантического восточного партнерства*. Парламентские выборы в Сейм могут кардинально изменить политическую ситуацию в стране. Последние месяцы рейтинг "Единства" – премьерской партии и ядра коалиции – колеблется около 13-16%. Рейтинг же оппозиционного "Центра согласия" около 16-22%[7]. Примерно треть электората еще не опреде-

[7] URL: http://www.cis-emo.net/ru/news/v-latvii-rezko-upal-reyting-centra-soglasiya (проверено 02.07.2014).

лилась в своих предпочтениях при чрезвычайно низком уровне общественного доверия правительству: согласно регулярным опросам *DNB Latvijas barometers*, доля латвийцев, отрицательно оценивающих работу действующей коалиции после выборов 2011 г., никогда не опускалась ниже 70%, а доля людей, полностью поддерживающих правящих, всегда была равна статистической погрешности[8]. Соответственно у "Центра согласия" в октябре 2014 г. есть шансы не просто в очередной раз победить на парламентских выборах, но и войти в правительство. Получается, что любой исход октябрьских парламентских выборов (как смена правящей коалиции, так и ее сохранение) станет не только важным внутриполитическим событием, но и может сказаться на будущем программы "Восточного партнерства", оказав влияние на отношения России и ЕС.

На основании выделенных факторов можно предложить восемь сценариев развития программы "Восточное партнерство". Условно все восемь сценариев можно разделить на три группы и, как следствие, три возможных варианта влияния "Восточного партнерства" на политическую ситуацию в Европе, которые условно назовем *Рижский вектор*, *Пражский* и *Вильнюсский векторы* "Восточного партнерства".

Вариант 1. Рижский вектор. *Сценарий S1* – в "старой" Европе побеждает точка зрения о необходимости смены вектора развития "Восточного партнерства" (сработал фактор F1 в версии конвергенции) и (или) в Европе заметно/резко ухудшится экономическая ситуация (фактор F2), и (или) ядром правительственной коалиции по итогам осенних выборов в парламент Латвии стал "Центр согласия" (фактор F3).

Как показано выше, развитие этого сценария возможно как при работе каждого фактора отдельно, так и при их наложении. Однако в любом случае открываются возможности для лоббирования в Брюсселе идей развития "Восточного партнерства" по *модели Урбановича*. И хотя после октября 2014 г. не удастся кардинально изменить суть программы: Рижский саммит пройдет в первой половине 2015 г., можно существенно повлиять на специфику диалога с восточными партнерами, минимизировать конфронтационную составляющую политики в отношении России.

Очевидно, что такой сценарий наиболее приемлем для нашей страны. Выход из Вильнюсского тупика в интересах не только России и Латвии, которые уже давно нуждаются в перезагрузке отношений. Подобный прецедент – нормализация соседских отношений – способен заложить основу для гармонизации внешнеполитических интересов России и Евросоюза на всем постсоветском пространстве и в Восточной Европе. В свою очередь постсоветские республики смогут избежать, во-первых, раскалывающих общество радикальных политических решений (вспомним украинский кризис), во-вторых, болезненных экономических решений, требующих переориентации на западные рынки, отказ от российской энергетики и пр. Именно в результате этого сценария в Восточной Европе вместо буферной зоны может появиться выгодный и для России, и для ЕС геоэкономический "шов", который свяжет два интеграционных проекта – европейский и евразийский. Дальнейшее развитие данного сценария способно открыть дорогу созданию Единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока.

[8] URL: https://www.dnb.lv/sites/default/files/dnb_latvian_barometer/documents/dnb-latvijas-barometrs- petijums-nr67.pdf. P. 2 (проверено 29.06.2014).

Сценарий S3 – на фоне стабильной экономической ситуации в Брюсселе и (или) в Латвии происходит смена (либо ослабление) доминирующих политических сил. Левые и евроскептики ЕС не заинтересованы в развитии конфронтационной модели ВП. Однако незначительная роль фактора социального напряжения в период выборов в Сейм Латвии может привести к ослаблению позиций "Центра согласия" в сравнении со сценарием S1. В таком случае возможно формирование "широкой коалиции" или же правительства, в котором ЦС будет выступать в роли младшего партнера. Опыт предыдущего развития политического процесса в стране подтверждает возможность такого сценария, хотя это и не означает возможность получения ЦС значимых министерских портфелей. Так, по итогам парламентских выборов 2011 г. право формировать правительство было отдано Валдису Домбровскису – представителю партии "Единство", которая заняла лишь третье место на парламентских выборах, тогда как ЦС был лидером по уровню электоральной поддержки. При этом в коалицию на правах младшего партнера (по количеству министерских портфелей) была включена молодая на тот момент Партия реформ. В условиях этнократического режима, установившегося в Латвии, эта расстановка сил в правительстве не соответствовала итогам выборов, не учитывала электоральных настроений, но отражала мнение латышских элитных групп.

Аналогичная ситуация может повториться и в случае формирования правительства с участием "Центра согласия" и, например, Союза зеленых и крестьян. Тогда, безусловно, лоббистские усилия по продвижению модели Урбановича будут ограничены, но все же могут быть услышаны в Брюсселе в силу их созвучия общеевропейской политической конъюнктуре.

В таком случае (так и в случае сценария S1) вектор развития ВП может быть существенно скорректирован в сторону уменьшения конфликтности. Латвия может выступить посредником, прежде всего, в сфере коммуникации участников партнерства с Россией, активно развивая экспертно-политические каналы по представлению позиции ЕС в Москве и позиции России в Брюсселе. В случае сценария S3 не должно возникнуть серьезных препятствий и для создания трехсторонних комиссий, направленных на модернизацию экономики и политических институтов стран ВП, что опять же выведет данные страны из контекста геополитического противостояния. Страны-лидеры программы получат возможность диверсифицировать свои внешнеполитические интересы. Участники программы, рассматриваемые сейчас Европой как "отстающие", смогут найти новые цели для участия в данной программе: например, для Белоруссии это будет связано, прежде всего, с экономическими интересами и стремлением вывести свою продукцию на европейские рынки, привести их в большее соответствие европейским нормам и стандартам. Логичным продолжением такого развития событий (как и в случае S1) станет шаг навстречу Единому экономическому пространству от Лиссабона до Владивостока.

Таким образом, сценарии S1 и S3 представляют группу конструктивного развития международной ситуации в Европе. В этих сценариях появляется реальная возможность гармонизации интересов России и ЕС на постсоветском пространстве и в Восточной Европе, которые сейчас, скорее, являются источниками нестабильности в отношениях двух сторон. В стратегической перспективе данные сценарии содействуют продвижению европейского и евразийского проекта в сторону создания Единого экономического пространства Большой Европы.

Однако реализация данного сценария существенно затруднена в связи с позицией США, поскольку расширение зоны недоверия как между ЕС и Россией, так и внутри самого ЕС (что ведет к его ослаблению, закреплению модели "экономический гигант, но политический карлик"), может быть важным для Вашингтона с геополитической точки зрения.

Вариант 2. Пражский вектор. *Сценарий S2* – экономическая ситуация в Европе заметно ухудшается, в результате существующая модель программы "Восточное партнерство" теряет поддержку "ядра" ЕС, но политическая ситуация в Латвии останется неизменной.

На фоне обострения экономической ситуации в Европе усиливается влияние евроскептиков, что заставляет Брюссель искать различные способы выхода из кризиса. Одним из них может стать отказ от вильнюсской конфронтационной модели ВП. Европейский бюджет не дает возможностей для усиления принципа "большее за большее", для компенсации убытков Восточных партнеров от разрыва связей с Россией, для расширения спектра программ сотрудничества с европейскими странами. Еврокомиссия и главные столицы Европы приходят к выводу о необходимости активизации диалога с Россией по вопросам перспектив евроинтеграции Украины, Молдовы и Грузии.

Реализация данного переформатирования ВП ляжет именно на Латвию как председателя ЕС в 2015 г. и страну, принимающую очередной саммит "Восточного партнерства". Однако если в Латвии в результате осенних парламентских выборов власть останется в руках нынешней коалиции, то существенных изменений в политических подходах не предвидится. На внешнюю политику по-прежнему сильное влияние будут оказывать националистическая идеология и буферное мышление правящих групп. Кроме того, для переформатирования "Восточного партнерства" необходимы развитые экспертно-политические связи с Россией, которые опять же по идеологическим причинам у действующей латвийской власти крайне слабы. И наконец, свое видение будущего программы ВП правоконсервативное правительство уже выразило в модели Ринкевича. Столкновение позиций Риги и Брюсселя в случае реализации этой модели неизбежно – для ЕС, прежде всего, по политическим причинам неприемлемо привлечение к реализации программы США. Кроме того, углубление европейских проблем переведет идею Ринкевича о полноценном членстве в плоскость фантастики – у Евросоюза просто не хватит финансовых ресурсов для обеспечения полноценной интеграции постсоветских республик.

Кроме того, поддержка Украины со стороны ЕС невозможна при сохранении уровня дотаций государствам-реципиентам, в том числе странам Балтии. Иными словами, принцип "большее за большее" бумерангом вернется драйверам программы ВП: чем больше новых членов будет втянуто в ЕС, тем больше денег пойдет на их содержание, следовательно – тем меньше средств останется для дотационных ныне стран Балтии.

Очевидно, что, несмотря на председательство Риги в ЕС и наличие собственных моделей и амбиций, Латвия должна будет действовать исключительно в рамках общей внешнеполитической стратегии Союза и реализовывать курс на переформатирование ВП. В результате утраты "ядром" ЕС доверия к вильнюсской модели конфликтная составляющая программы партнерства в результате все же будет снижена. Например, руководству страны придется отказаться от высказываний о военной угрозе со стороны России, о необходи-

мости борьбы с российскими СМИ, НКО и пр. Однако полноценное переформатирование программы в соответствии с данным сценарием будет провалено.

В результате сама суть программы будет выхолощена, что вернет партнерство к уровню Пражского саммита 2009 г. – отсюда и название варианта. Тогда цели и механизмы ВП были сформулированы в слишком неконкретной, расплывчатой форме. Иными словами, есть основание для превращения Партнерства в аморфную программу, направленную на некоторую европеизацию правовой системы стран-участниц, бизнес-среды, государственных институтов, на развитие общественных связей и т.п.

Сценарий S5 – настроения и экономическая ситуация в Западной Европе не меняются, но в Латвии к власти приходят новые люди.

В этом случае на уровне Брюсселя не появится политических инициатив по серьезному пересмотру программы ВП. В таких условиях корректировка программы пойдет в направлении "20 пунктов 'Восточного партнерства' после Вильнюса" с актуализацией принципа "большее за большее", усилением информационного противостояния с Россией, усилением общественных связей в странах-участницах программы и содействием экономическому дистанцированию участников ВП от России. В связи с этим конфронтационный градус в Европе будет расти.

Однако на этом фоне в случае прихода к власти в Латвии коалиции с заметным участием "Центра согласия" перед Ригой и Москвой не исключен поиск новых возможностей диалога. Искусственные преграды в российско-латвийских отношениях будут ослаблены, что создаст условия для роста товарооборота, инвестиций, публичной дипломатии. Кроме того, Рига сможет активизировать политику медиатора в отношениях Брюссель–Москва.

Тем не менее, несмотря на все усилия Риги по нормализации отношений по линии Брюссель–Москва, не стоить тешить себя иллюзиями – принципиальных изменений в отношениях не произойдет. В программе "Восточное партнерство" при этом сценарии сохранится конфликтная составляющая, на которую Россия будет вынуждена реагировать зеркально. Главным итогом данного сценария окажется тот факт, что за счет дипломатических усилий обновленного правительства Латвии удастся смягчить негативные последствия для российской-европейских отношений от дальнейшей реализации программы "Восточное партнерство".

Сценарий S6 – руководство ЕС отказывается от пересмотра принципов программы "Восточное партнерство", но в Европе углубляется кризис, а в Латвии к власти приходит оппозиция.

В этом случае магистральное направление ВП сохраняется. Однако в ЕС нарастают экономические трудности, что соответствующим образом сказывается на европейском бюджете и финансировании европейских программ. Многие планы, заложенные в ВП, остаются лишь на бумаге, либо реализуются формально. В итоге серьезного продвижения на пути евроинтеграции стран-участниц не происходит.

В то же время в Латвии под влиянием общего ухудшения экономической обстановки к власти приходит оппозиция: "Центр согласия" занимает влиятельные позиции в правительстве страны и получает возможность лоббировать свое видение "Восточного партнерства". Однако успешной реализации модели Урбановича мешает ряд обстоятельств. С одной стороны, сыграет свою роль

недостаточность лоббистского ресурса Латвии на общеевропейском уровне, тем более ее новой элиты. С другой стороны, идеи о привлечении России к реализации ВП принципиально расходятся с позицией Брюсселя, что тормозит весь процесс. Соответственно, если мнение Латвии и будет учтено при дальнейшем проведении восточной политики, то в частных, малозначимых вопросах – общее положение программы ВП к моменту проведения Рижского саммита будет немногим отличаться от существующего на сегодняшний день.

Таким образом, объединенные в группу "Пражский вектор" сценарии отличает нейтральность их реализации. В итоге Рижский саммит будет признан состоявшимся, но совершенно пустым. Никакого серьезного влияния на ситуацию в Европе его исход не окажет, к прогрессу в российско-европейских отношениях не приведет, как и к позитивным изменениям даже в краткосрочной перспективе в самих странах-участницах. Однако такие варианты малоинтересны и для ЕС, и для стран ВП, и для России.

Вариант 3. Вильнюсский вектор. *Сценарий S4* – суть программы ВП в главных столицах ЕС подвергается серьезному пересмотру, но без сильного влияния экономической ситуации в Европе и при сохранении у власти прежней политической элиты в Латвии. В этом случае сохранится противоречие между позицией Брюсселя и позицией Риги (за спиной которой стоят США) в вопросах проведения восточной политики ЕС. Европа будет склоняться к более конструктивному и прагматичному выстраиванию данной политики, в том числе к активизации диалога с Россией. Однако в этом случае стремление Брюсселя к обновлению ВП не будут бескомпромиссным, так как будет опираться не на экономическую, а лишь на политическую целесообразность. ЕС сможет найти резервы для увеличения финансирования программы, дальнейшей активизации своей восточной политики. В таких условиях вполне вероятно, что трехсторонние инициативы (ЕС – страны ВП – Россия) так и не появятся, а другие инициативы, связанные с данной программой и направленные на развитие российско-европейского диалога, во многом останутся формальностью.

У политической элиты Латвии, которая после выборов октября 2014 г. лишь усилится, появится возможность пролоббировать модель Ринкевича. Воспользовавшись литовским опытом, Латвия может занять незадолго до саммита подчеркнуто конфронтационную позицию в отношении России в попытке спровоцировать ее на ответные аналогичные шаги или хотя бы на острую критику. Манипуляция "российской угрозой" в очередной раз станет для Латвии, как и других балтийских республик, механизмом привлечения внимания политических гигантов к локальным вопросам. На фоне провокаций и соответствующих ответов со стороны России Рига будет продвигать в Брюсселе конфронтационную повестку программы. К кардинальным изменениям эти попытки вряд ли приведут, однако латвийские провокации не останутся незамеченными для российско-европейских отношений. При таком развитии событий Латвия может перенять у Литвы статус источника нестабильности на восточных рубежах ЕС. В свою очередь, на процессе экономической интеграции РФ и ЕС подобная специфика латвийского председательства может поставить крест.

Сценарий S7 – "ядро" ЕС не решается менять вектор "Восточного партнерства", в Латвии также у власти осталась прежняя элита, однако в ЕС разрастается экономический кризис.

В этом случае вертикаль Брюссель-Рига в отношении "Восточного партнерства" будет выстроена гармонично. Руководство ЕС, согласно сценарию, находится на консервативных позициях, а, следовательно, программа ВП будет меняться лишь в сторону "20 пунктов...", что будет резко отрицательно оценено Россией, конфликтность реализации программы продолжит нарастать.

Усиливающаяся конфронтация найдет поддержку в среде латвийской националистической элиты. В связи с этим по мере приближения Рижского саммита будут становиться все более частыми острые выступления политиков, призывающие Европу сплотиться в противостоянии с Россией. Также Латвия будет выступать с рекомендациями достижения экономической, энергетической, культурной и любой другой независимости от России. Однако данная часть реализации программы станет наиболее проблематичной, если учитывать нарастание экономических проблем в ЕС. В итоге по мере усиления проблем в европейской экономике Рига будет вынуждена сбавить активность в реализации принципа "большее за большее" и поддержке экономического размежевания Восточных партнеров и России. Кроме того, Латвии не удастся пролоббировать в Брюсселе свою идею предлагать странам-участницам программы полноценное членство в ЕС. В свою очередь снижение "финансового предложения" со стороны ЕС непосредственно скажется на евроинтеграционных настроениях в самих странах ВП, которые предпочтут сбавить темпы своего движения в Европу.

В итоге к Рижскому саммиту Латвией будет получен весьма противоречивый результат проведения восточной политики. С одной стороны, в условиях экономических ограничений не будут реализованы важные элементы "Восточного партнерства". С другой стороны, на политическом уровне в очередной раз произойдет обострение отношений по линии Россия-ЕС. В сложившихся условиях для Европы в целом станет актуальной задача снижения уровня конфронтации, а стратегическая цель взаимной экономической интеграции ЕС и стран постсоветского пространства, включая Россию, будет надолго отодвинута на второй план.

Сценарий S8 – в Брюсселе не произошло переосмысления "Восточного партнерства", в Латвии у власти остались прежние элиты, экономическое положение ЕС остается стабильным. В таком случае можно ожидать, что перед Рижским саммитом начнут реализовываться идеи, заложенные "20 пунктах...". Найдут понимание в Брюсселе и большинство идей, заложенных в модель Ринкевича, за исключением идеи преобразования программы в "Евроатлантическое Восточное партнерство". Хотя реальное влияние США, возможно, и будет увеличено. Вопрос о включении в перспективе Восточных партнеров в ЕС на правах полноценных членов будет подниматься, но в предельно обтекаемой форме, чтобы поддержать дальнейший интерес республик к продолжению участия в программе.

Активная поддержка со стороны Европы переориентации вектора внешней политики постсоветских республик на Запад вызовет недовольство в Москве и соответствующее зеркальное противодействие, начиная с изменения условий энергопоставок соседним странам и заканчивая торговым эмбарго в отношении них. Это в свою очередь вызовет ответную реакцию ЕС, который заявит о недопустимости давления и противодействия "независимому" европейскому выбору постсоветских республик. Тем самым спираль конфронтации будет

раскручиваться по аналогии с ростом конфликтности в Европе накануне Вильнюсского саммита. Также по аналогии с этим саммитом официальная Рига по мере подготовки к своей встрече ВП будет придерживаться провокационной риторики, в том числе и для того, чтобы нарастанием напряженности в диалоге ЕС и России легитимизировать поддержку евроинтеграционного дрейфа Восточных партнеров.

В результате проведения такой политики постсоветские страны ВП в очередной раз будут поставлены перед выбором: Европа и евроинтеграция либо Россия и евразийская интеграция. В данном же случае форсированная евроинтеграция приведет к ухудшению экономической ситуации в республиках "Восточного партнерства", а социальное напряжение в них будет сдерживаться лишь за счет европейской помощи. Но не исключено, что в ряде стран события начнут развиваться по украинскому сценарию. В подобных условиях Рижский саммит может стать заметным событием для Европы в целом, но лишь потому, что будет проходить на фоне очередного витка геополитической игры за право влияния в Восточной Европе, а значит на фоне роста конфронтационности международной обстановки.

Итак, третья группа сценариев характеризуется высокой степенью конфликтности. Эти сценарии окажутся реальностью, если при реализации "Восточного партнерства" будет преобладать существующая сейчас логика принятия решений, базирующаяся на модели *winner takes all.* При таком развитии событий не может быть достигнуто экономическое и политическое благополучие постсоветских республик, что декларируется как стратегическая цель программы ВП. Напротив, итогом такой политики станет появление кризисов по типу украинского в других постсоветских странах, а также рост напряженности между Европой и Россией. Результатом подобного положения дел может быть раскол Европы на два противостоящих лагеря и поступательная реабилитация принципов холодной войны в международной политике. Внутри Латвии следует ожидать резкого роста политической напряженности, сопровождаемой претензиями в духе неомаккартизма к оппозиционным политическим силам, усугубления положения русскоязычных неграждан, окончательному свертыванию работы русскоязычных СМИ, усилению влиянию спецслужб на политический процесс и т.д. Кроме того, одним из последствий станет создание дополнительных серьезных угроз самой Латвии, которая уже сейчас, в силу многолетней дискриминации русскоязычных, живет в страхе "новой оккупации" со стороны России.

* * *

В новых исторических условиях Латвии выпала особая роль как председателю Европейского союза в 2015 г. и стране, принимающей у себя очередной саммит "Восточного партнерства". Изменение вектора развития данной программы может стать первым шагом к переходу от нынешнего противостояния к сотрудничеству стран Большой Европы. Но для того, чтобы начать жизненно необходимую перезагрузку программы, нужна недюжинная политическая смелость, подкрепленная пониманием стратегической важности и необходимости сближения России и Евросоюза.

Рига может выбрать либо литовский путь, сопряженный с серьезными издержками политики тотального "сдерживания" России, либо предложить

альтернативную модель поведения, направленную на гармонизацию интересов ЕС, России и других стран постсоветского пространства. Судя по возможным сценариям развития международной обстановки, выбор Риги модели интеграционной конвергенции может существенным образом повлиять на ситуацию во всей Европе.

Какой из путей выбрать – во многом зависит от самой Латвии, от позиции ее политических сил и результатов парламентских выборов, которые состоятся 4 октября 2014 г. Нам же остается надеяться, что их исходом станет торжество разума, а не меркантильных амбиций и националистических фобий.

Бек У. 2001. *Что такое глобализация?* М.: Прогресс-Традиция. 304 с.

Доклад ИНСОР. 2014. *Тупик борьбы интеграций в Европе* / Винокуров Е.Ю., Кулик С.А., Спартак А.Н., Юргенс И.Ю. Доступ: http://www.insor-russia.ru/files/INSOR20140620.pdf (проверено 25.06.2014).

Доклад РАПН. 2014. *Председательство Латвии в ЕС. 2015: "Восточное партнерство" вместо или вместе с Россией.* М.: РАПН. 90 с.

Ленин В.И. 1970. Еще раз о профсоюзах... – *Полн. собр. соч.* 5 изд. Т. 42. М.: Политиздат. С. 264-304.

Овчинский В.С. 2008. *"Независимость" Косово в зеркале теневой политики.* М.: ИНФРА-М. 32 с.

Офицеров-Бельский Д. *Стратегия и идеология в проекте ЕС "Восточное партнерство".* Доступ: http://www.foreignpolicy.ru/uploads/banners/3/Ofitserov-Belskiy%20D.%20Eastern%20Partnership.%20February%202014.pdf (проверено 29.06.2014).

DOI: 10.17976/jpps/2014.05.03

EU's EASTERN PARTNERSHIP: RIVAL DEVELOPMENT SCENARIOS

O.V. Gaman-Golutvina[1], E.G. Ponomareva[2], L.N. Shishelina[3]

[1]*Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia. Moscow, Russia*

[2]*Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia. Moscow, Russia*

[3]*Institute of Europe, RAS. Moscow, Russia*

GAMAN-GOLUTVINA Oksana Viktorovna, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Professor, Head of the Comparative Political Science Department, Moscow State Institute of International Relations, MFA Russia, President, Russian Association of Political Science. Email: ogaman@mgimo.ru**; PONOMAREVA Elena Georgievna, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Professor, Comparative Political Science Department, Moscow State Institute of International Relations, MFA Russia.** Email: politilogy@mgimo.ru**; SHISHELINA Lyubov Nikolaevna, Dr. Sci. (Hist.), Professor, Head of Eastern Europe Department, Institute of Europe, RAS.** Email: l.shishelina@gmail.com

Received: 25.05.2014. Accepted: 05.07.2014

Abstract. The events in Ukraine in 2013-2014 have come to a major geopolitical crisis in Eurasia since the beginning of the 21st century, which both resulted in the collapse of Ukraine's economy and government system and determined territorial disintegration of the country. This, to say the least, tragedy triggered a revision of the entire system of international relations, making any dialogue between Russia, the EU and the US on the same terms no longer possible. The crisis was ignited by the EU's Eastern Partnership (EaP) initiative aimed at six former USSR republics: Belarus, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan. The conflict-prone content of the EU program (with the Vilnius summit in November 2013 at its peak) has intensified systemic tensions of post-Soviet Ukraine which degenerated into a large-scale confrontation between Russia, on one side, and the EU and the US, on the other. Ukraine's future is no longer Ukraine's own business, but rather a pretext for and a context of a global restructuring of the geopolitical architecture. Amid the ongoing crisis in Ukraine that has drawn a borderline in terms of Russia / the West in modern politics, of special interest is the Eastern Partnership program that provoked such a large-scale international convulsion. Studying the content, ideas and implementation

mechanisms of the program shows its underlying anti-Russian nature: the current EaP policy based on the opposition between Russia and Europe disrupts sustainable regional cooperation and paves the way for destabilization on the EU's eastern borders. On the other hand, there is every reason to assume that during Latvia's presidency in the EU and while preparing for the EaP summit in Riga, the program could be seriously corrected. Changes in the socio-economic and political situation both in the core of Europe and Latvia itself are an obvious reason for resetting the program. Analysis of key factors and drivers of the processes in the EU and over the EaP program has highlighted eight possible scenarios of future development of a larger Europe. Which path to choose largely depends on Latvia itself, its position and its leadership's political will. The confrontational model of the EaP is in the interests of the incumbent authorities of the country. On the other hand, there are people who advocate a completely different approach based on the ideas of integration, convergence and pragmatism leading to minimizing foreign-policy and economic risks and economic growth thanks to cooperation between European and Eurasian economic spaces. However, if the Eastern Partnership will become a geopolitical "stitch" joining Russia and the EU and shaping a truly larger Europe, or will remain a political and economic buffer and a fault line in the near future, depends on the political situation in Latvia, particularly the outcome of the parliamentary election.

Keywords: Eastern Partnership, EU, Russia, Latvia, Ukraine, scenarios of development, Ukrainian crisis.

References

Analytical Report. *Latvia's EU Presidency in 2015: Eastern Partnership - Instead or With Russia* / Ponomareva E., Shishelina L. Ed. by O. Gaman-Golutvina. Moscow, Russian Political Science Association Publ., 2014, 78 p.

Beck U. *Chto takoe globalizatsiia*? [What is Globalization?]. Moscow: Progress-Traditsiia Publ. 2001. 304 p.

Institute of Modern society (INSOR). Analytical report. *Deadlock Fighting Integration in Europe* / E. Vinokurov, S. Kylik, A. Spartak. URL: http://www.insor-russia.ru/files/INSOR20140620.pdf (accessed 25.06.2014).

Lenin V.I. Eshche raz o profsoiuzakh [Again on the Trade Unions...]. – *Complete Works*. Vol. 42. Moscow, Polit. Lit-ra Publ., 1970, P. 264-304.

Ofitserov-Bel'skii D. Strategy and Ideology in the EU "Eastern Partnership" Project. URL: http://www.foreignpolicy.ru/ uploads/banners/3/Ofitserov-Belskiy%20D.%20Eastern%20Partnership.%20February%202014.pdf (accessed 29.06.2014).

Ovchinskiy V.S. *"Nezavisimost'" Kosovo v zerkale tenevoi politiki* [The "Independence" of Kosovo in the Mirror of Shadow Policy]. Moscow, INFRA-M Publ., 2008, 32 p.