

КОНФЛИКТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ В РОССИЙСКО-УКРАИНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ. ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ

Новые политические силы, пришедшие к власти на Украине в июле 1994 г. в результате победы на выборах Леонида Кучмы, во время предвыборной кампании абсолютно ясно заявляли, что улучшение отношений с Россией будет для них приоритетом номер один. Выступая в парламенте 11 октября 1994 г. с концепцией рыночных реформ, президент Кучма особо отметил, что развитие отношений "стратегического партнерства" с Россией и другими странами СНГ станет его принципиальной политикой, хотя, к сожалению, ни в тот момент, ни впоследствии президент Украины не разъяснил, какой смысл он вкладывал в понятие партнерства.

Политическая воля самого Кучмы к достижению компромисса с Россией не вызывала и сейчас не вызывает больших сомнений. Однако, несмотря на это, можно с уверенностью сказать, что эта воля вряд ли может быть полностью реализована. Существует слишком много сложных и с трудом поддающихся решению вопросов, относящихся к сфере российско-украинских отношений. Наиболее острый из них в общей форме звучит следующим образом: возможно ли вообще повысить уровень двусторонних отношений до такой степени, чтобы они переросли в партнерство?

Даже если бы и можно было ответить на этот вопрос утвердительно - за что отнюдь нельзя поручиться, несмотря на весьма значительную роль, которую играет субъективный фактор в целом и личность, стоящая у власти, в частности в постсоветском политическом мире, - абсолютно необходимо принимать во внимание наследие прошлого, выражающееся в контексте отношений между Россией и Украиной во взаимной неудовлетворенности, опасениях, претензиях, что ведет к разочарованию друг в друге. Это наследие не может быть мгновенно устранено и забыто.

В 1995 г. было действительно сделано многое для преодоления последствий политического курса президента Кравчука, чей имидж в России соответствовал формуле "обещай и никогда не выполняй", и российско-украинские отношения достигли определенной степени стабильности, гарантирующей их от быстрого перехода в кризисную фазу в большинстве предсказуемых ситуаций.

Тем не менее государственным деятелям в обеих странах предстоит, во-первых, осознать, что на протяжении еще многих лет накопившийся ранее конфликтный потенциал будет присутствовать в политической повестке дня двусторонних отношений, висеть бременем на этих отношениях, превращая всю конструкцию в малоуправляемую, и, во-вторых, понять сущность каждой конкретной проблемы в каждой области. Иначе все добрые намерения вырождаются в пожимание рук с нулевым практическим результатом. В этом и заключается причина, по которой данное исследование фокусируется на проблемах, а не на достижениях, на потенциале конфликтности, а не на потенциале сотрудничества.

Слово "конфликт", возможно, является слишком сильным для характеристики вероятного развития двусторонних отношений, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Широкомасштабная конфронтация между Россией и Украиной явилась бы катастрофой для обеих стран, и, как представляется, справедливость данного вывода осознается во всей полноте и в Москве, и в Киеве. Автор, однако, разделяет взгляды украинских экспертов, сделавших вывод, что "открытая конфронтация между двумя странами на период до 2000 года весьма маловероятна... однако время от времени скрытые разногласия будут вновь проявляться". (1) И если суть дела

действительно заключается в этом, тогда внимательный анализ всех существующих проблем между Россией и Украиной, а также всех сфер, в которых могут возникнуть конфликты различного рода, будь это экономика или дипломатия, является еще более необходимым.

Совокупность противоречий формирует конфликтный потенциал. Задачей политиков и экспертов с обеих сторон является предотвращение ситуаций, при которых этот потенциал перерастет в конфликт, наносящий ущерб двусторонним отношениям и опасный для европейской безопасности. Понять проблему в данном контексте означает сделать первый шаг по пути, ведущему к ее решению.

Целью данной работы являются описание и анализ ключевых проблем, накопившихся в двусторонних отношениях, причем выявление проблем видится в какой-то степени даже более важной задачей, чем их доскональное изучение, что предопределяет, возможно, некоторую беглость изложения. Автор считает необходимым, не претендуя на полноту, заявить о наличии проблем в том виде, как это видится из Москвы, не стремясь при этом найти правых и виноватых. Нужно также с самого начала обозначить, что предлагаемая работа не является исследованием по внешней политике России или Украины, поэтому анализ важных, но внешних по отношению к избранной теме вопросов (украинская политика стран Запада, (2) конкретные политические шаги России и Украины в СНГ и др.) останется за рамками работы.

Безопасность: вместе или друг против друга?

Россия и Украина, крупнейшие и наиболее мощные государства-преемники Советского Союза, могли бы теоретически сформировать альянс с целью укрепления стабильности на постсоветском пространстве. Но концептуальные различия, существующие в подходах двух стран к укреплению национальной безопасности, не позволяют надеяться на достижение этой цели в обозримом будущем.

Среди правящих элит Украины, и не только среди элит, широко распространено убеждение, что основная опасность независимости Украины исходит из России, (3) что легкообъяснимо, если учесть, что в это понятие вкладывается именно независимость от России. Толкования данного тезиса могут быть различными. Если заместитель министра иностранных дел Украины Б. Тарасюк на дипломатическом языке говорит о том, что "имперские амбиции, проявляющиеся различными способами, являются крупнейшей угрозой региону" (4), то для известного украинского политолога М. Рябчука это означает следующее: "Безусловно, украинцы имеют все основания считать, что их государственность подвергается угрозе извне - со стороны бывшей метрополии, которая на протяжении нескольких столетий беспощадно подавляла все попытки украинцев эмансипироваться, да и сейчас не проявляет особого уважения к их независимости". (5)

Образец мышления, характеризуемый процитированными высказываниями, настолько глубоко укоренился в менталитете многих украинских политиков и ученых, что он, вероятно, представляет одно из наибольших препятствий на пути улучшения двусторонних отношений. (6) Однажды появившись, понятие "империалистическая реваншистская Россия" стало чрезвычайно удобным, легко воспринимаемым населением и отвлекающим его от анализа всей полноты картины расхожим выражением. Ежедневно рекламируемое правившей до середины 1994 г. коалицией украинских националистов и бывших коммунистов, чье руководство экономикой страны довело ее до плачевного состояния, оно до сих пор порождает опасения и недоверие по отношению к российским действиям, каковы бы ни были намерения России. (7)

Такой подход в свою очередь может вызвать только чувство раздражения и разочарования у другой стороны, (8) в том числе и у людей, действительно желающих улучшения двусторонних связей, что ведет к нарастанию взаимного непонимания. Более того, происходит своего рода зеркальный эффект: резкие заявления украинских политиков используются в России теми, кто не заинтересован в нормализации отношений между двумя странами, а их реакция в свою очередь

тиражируется на Украине, и так до бесконечности.

Исходное предположение, что целью России является ослабление суверенитета Украины, проявляется в следующих опасениях:

- на двустороннем уровне Россия будет пытаться использовать этнических русских (12 млн.) и русскоязычное население, сконцентрированное в восточных и южных регионах Украины и политически в основном ориентированное на Россию, с целью дестабилизации ситуации и достижения отделения некоторых частей страны, прежде всего Крыма; для достижения этих целей Россия будет использовать экономическое давление;
- Россия будет использовать механизмы СНГ и процессы интеграции внутри Содружества для создания конфедерации с доминирующей ролью России, в то время как другим государствам уготована роль сателлитов;
- на международном уровне Россия будет пытаться изолировать Украину, препятствовать ей получать финансовую помощь от Запада.

Соответственно, Украина должна найти свои пути нейтрализации или, как минимум, сопротивления этим вызовам.

Следует отметить, что опасения Украины, особенно по первому пункту, не являлись абсолютно обоснованными. Определенный потенциал для сепаратизма существовал, прежде всего в Крыму, 2/3 населения которого составляли этнические русские, переселившиеся на полуостров в большинстве своем уже после Второй мировой войны и в весьма незначительной степени отождествлявшие себя с украинской государственностью. Уровень жизни на Украине (и имевшие место до 1994 г. попытки введения украинского языка как единственного официального) вызывал социальное недовольство. Экономическая ситуация в России была намного лучше, и это делало идею присоединения к России привлекательной для людей, живущих в приграничных регионах. Не исключено, что если, бы Россия попыталась использовать существующие настроения для подрыва украинской государственности, могла бы произойти дестабилизация обстановки на Украине.

Однако сепаратистский потенциал Восточной Украины и, соответственно, раскола государства явно преувеличивался. Не следует забывать, что во время референдума о независимости в декабре 1991 г. 83,9% жителей Донецкой и Луганской областей отдали свои голоса в пользу суверенитета. (9) Многочисленные опросы, проводившиеся в 1993 г. практически по всей стране, показали, что единственным регионом, где в случае проведения нового референдума число противников независимости Украины превысило бы число сторонников, был Крым. (10) Политические требования населения Восточной Украины, как представляется, даже во время массовых забастовок летом 1993 г. не выходили за рамки изменений внутренней политики украинского руководства, что подчеркивало лояльность этих регионов по отношению к украинской государственности. Администрации Л. Кучмы удалось еще более ослабить стремление восточнукраинских регионов к самостоятельности.

Нельзя отрицать, что некоторые заявления российских политиков о необходимости защищать русскоязычное население в других странах, подобные тем, которые делал министр иностранных дел России А. Козырев, значительно усиливали опасения украинской стороны. Особую роль в данном контексте сыграла принятая 9 июля 1993 г. Верховным советом России резолюция, провозглашающая принадлежность города Севастополя России. Эта резолюция, формально до сих пор не отмененная, дает украинской стороне доказательство "агрессивных планов" России и существенно повышает подозрительность Киева в отношении намерений Москвы.

Однако нельзя также не видеть, что в своей практической политике Москва исходила из понимания недопустимости дестабилизации ситуации на Украине как политическими, так и экономическими методами.

В политической сфере произошел фактический отказ от требования двойного гражданства. Москва воздержалась от вмешательства в крымские события и в мае 1994 г., когда Украина была накануне вспышки вооруженного конфликта между крымскими и центральными властями, и в сентябре того же года, когда острый политический кризис разразился уже в Крыму между президентом Ю. Мешковым и парламентом, и многие политики на полуострове приветствовали бы подключение России. В марте 1995 г., несмотря на призывы спикера крымского парламента С. Цекова, с одобрением воспринимавшиеся частью депутатов Государственной думы, взвешенная позиция российской исполнительной власти, по сути, стала одним из важнейших факторов, способствовавших возврату Крыма в правовое поле Украины.

В сфере экономических отношений единственным свидетельством оказания давления на Украину была предпринятая во время Массандровского саммита (сентябрь 1993 г.) попытка использовать задолженность Украины как козырь для получения уступок от Киева в вопросах о разделе Черноморского флота (ЧФ) и ядерном оружии. Провал этой попытки доказал полную бесперспективность подобной политики. На протяжении всего 1994 г. Россия, осознавая абсолютную неплатежеспособность Украины, продолжала поставки ей энергоносителей, не получая за это никакой оплаты. В октябре 1994 г. на международной конференции по Украине в Виннипеге Россия объявила о своей готовности отложить выплату Украиной долга и процентов по нему на период с октября 1994 по февраль 1995 г. (635 млн. долл.) (11). После этого вполне логичным было для России согласиться на требование МВФ подписать соглашение о реструктуризации долгов Украины, суть которого заключается в том, что долги за 1992-1993 гг. (примерно 2,5 млрд. долл.) будут выплачиваться с 1998 по 2008 г. (отдельное соглашение было подписано и с РАО "Газпром" о принципах урегулирования вопроса о задолженности за поставки газа) (12).

Украинская политика в целом была направлена на нейтрализацию возможных российских акций в тех областях, где, по мнению ее руководителей, действия России могли иметь наибольший деструктивный эффект. На двустороннем уровне Украина была обеспокоена тем, как не сделать никаких уступок России или политическим движениям, поддерживающим тесное сотрудничество с последней, по проблемам, которые воспринимались как потенциально угрожающие территориальной целостности (двойное гражданство, введение или признание русского языка как второго официального языка, федерализация Украины).

В СНГ Украина была первым государством, приступившим к формированию независимых вооруженных сил, поскольку собственная армия признавалась необходимым атрибутом государственности. Она отказалась принять участие в системе коллективной безопасности Содружества, что связано с провозглашенным принципом внеблоковости, не подписала Устав СНГ, отвергла идею полного членства в Экономическом союзе. Несмотря на провозглашенные президентом Кучмой намерения стать активным участником СНГ, Украина сохранила статус ассоциированного члена Экономического союза и не подписала документ о создании межгосударственного экономического комитета, первого исполнительного органа с некоторыми наднациональными полномочиями.

Украина предпочла наращивание двусторонних отношений со странами СНГ, особенно с теми (и по тем вопросам), которые хотя бы ad hoc составляли оппозицию Москве. В этом отношении следует отметить военное соглашение с Молдовой и двусторонний договор с Грузией, заключенные в 1993 г., т.е. до того, как Грузия присоединилась к СНГ, и нацеленные на создание противовеса влиянию Москвы в Приднестровье и Закавказье. Позднее Украина сформировала де-факто альянс с Казахстаном и Узбекистаном для противодействия российской политике в вопросе о двойном гражданстве.

Зоной особых опасений Украины в СНГ являются попытки России добиться международного признания ее миротворческих усилий. Желание "принять на себя роль единственной страны, ответственной за поддержание мира и стабильности в регионе" Б. Тарасюк определил как

проявление имперских амбиций (13) . Вполне понятно, что Украина боялась того, что в случае открытого конфликта в Крыму Россия могла бы претендовать на вмешательство в процесс урегулирования, а это Украина рассматривала бы как нарушение ее государственного суверенитета. Однако в целом такой подход, отрицающий позитивную сторону российского миротворческого воздействия, а именно то, что во многих случаях Россия смогла бы урегулировать или по крайней мере добиться деэскалации кризисов и таким образом способствовала бы общей стабилизации, в частности в Черноморском регионе, также является фактором, негативно воздействующим на состояние двусторонних отношений.

На международной арене Украина пыталась добиться гарантий безопасности от Запада. Ее отношение к проблеме расширения НАТО в 1993 г. было позитивным в отличие от российского (14). Украина приветствовала программу НАТО "Партнерство во имя мира", была первой страной СНГ, которая присоединилась к программе (8 февраля 1994 г.) и стала весьма активным ее участником. Подход администрации Л. Кучмы к вопросу о расширении НАТО вряд ли можно назвать полностью последовательным, из Киева раздавались разные заявления. Однако в настоящий момент Украина, подписавшая в сентябре 1995 г. индивидуальную программу партнерства с НАТО, заявляет о своей заинтересованности не только в поддержке регулярных политических и военных связей с блоком и создании механизма консультаций, но и в прямом участии в некоторых органах НАТО (15). Такая позиция, полностью противоречащая подходу России, не может не сказываться неблагоприятным образом на развитии двусторонних отношений, сколь бы привлекательной она ни выглядела для Украины в других аспектах.

Осознавая невозможность быстрой интеграции в западные структуры безопасности, Украина пыталась найти им замену в Центральной Европе. Киев проявил большую активность в продвижении идеи балтийско-черноморского сотрудничества и выдвигании инициативы о создании Центральноевропейской зоны безопасности (объявлена 28 апреля 1993 г.). Обе концепции, особенно вторая, были, похоже, нацелены на изоляцию России. (16)

Политика западных стран, особенно США, в одном аспекте, относящемся к проблеме укрепления безопасности Украины, как представляется, сыграла негативную роль во взаимоотношениях Украины с Россией. С мая 1992 по ноябрь 1993 г. отсутствие жесткости в отношении западных стран - вне всякого сомнения, абсолютно заинтересованных в ядерном разоружении Украины - к украинской ядерной политике не только усиливало позиции тех, кто не хотел ядерного разоружения, но также распространяло иллюзии среди украинских политических элит относительно заинтересованности Запада превратить Украину в противовес России на постсоветском политическом пространстве. Эти силы не осознавали, что такой исход был бы возможным только в том случае, если бы Россия реально встала на путь насильственной неоимпериалистической экспансии. Желание и возможности Запада прийти на помощь неэффективной украинской экономике и неэффективной военной машине, рискуя при этом пойти на антагонизм Россией, были, очевидно, неверно оценены украинскими политиками. Тем не менее это вызвало серьезный политический отзвук в России, привнеся дополнительный источник озабоченности в двусторонние отношения.

После победы Кучмы на выборах общие подходы Украины в сфере безопасности изменились незначительно. Опасения в отношении роли России в постсоветском мире по-прежнему присутствуют, если не господствуют, в геостратегическом планировании украинских аналитиков, и это не может не находить отражения в практической политике. Таким образом, основа для сохранения конфликтного потенциала остается во многом неизменной.

Военная сфера: незаконченный развод

Военно-политическая область двусторонних отношений в течение долгого времени оставалась той областью, где конфликтный потенциал мог легко стать реальностью. Украина была первой страной

СНГ, которая открыто отказалась остаться внутри структур безопасности СНГ и подчиняться Объединенному командованию, что было неожиданно для Москвы и в силу ее неподготовленности к такому развитию событий вызвало острую реакцию.

Уже 3 января 1992 г., выполняя резолюции Верховной рады от 24 августа и 22 октября 1991 г. о взятии вооруженных сил, размещенных на украинской территории, под собственную юрисдикцию, украинское правительство начало приведение военнослужащих к присяге. Этот шаг, переподчиняющий Киеву военнослужащих Киевского, Одесского и Прикарпатского военных округов (около 700 тыс. человек), которые наряду с Белорусским военным округом были самыми оснащенными и укомплектованными среди округов Советского Союза, вызвал своего рода шок в Москве. Российские политические лидеры в то время (до 7 мая 1992 г., когда Россия провозгласила создание собственных вооруженных сил) намеревались сохранить объединенные вооруженные силы СНГ. Украинская политика не только сделала это невозможным, но и оставила европейскую часть России с ее слабыми тыловыми военными округами незащищенной. Кроме того, России пришлось столкнуться с нехваткой или даже отсутствием некоторых специфических видов техники, особенно в стратегической авиации, которая при сложившихся обстоятельствах не могла быть выведена с Украины. (17)

Неспособность Москвы противодействовать тому, что Украина считала естественной политикой независимого государства, продолжалась до 6 апреля 1992 г., когда президент Кравчук издал указ, провозглашающий Черноморский флот собственностью Украины; на следующий день президент Ельцин объявил его собственностью России. Оба указа поставили страны на грань открытой конфронтации, грозящей насильственными действиями радикалов с обеих сторон, и были отозваны президентами 9 апреля. С этого момента Россия и Украина начали писать полную событий историю спора о судьбе Черноморского флота.

События, ставшие основными вехами этой истории, следующие. 23 июня и 3 августа 1992 г. в Дагомысе и Ялте Б. Ельцин и Л. Кравчук пришли к соглашению о выводе Черноморского флота из состава стратегических сил СНГ и о подчинении его двум президентам - Верховным Главнокомандующим в своих странах. После переходного периода (три года) флот предполагалось разделить. Украинский подход заключался в том, что он должен быть разделен поровну; Россия, очевидно, намеревалась оттягивать саму процедуру раздела.

Впоследствии Украина добавила новый пункт в повестку дня, указывая на невозможность раздела береговых структур флота, которые принадлежат Украине, и поэтому России следовало платить за них арендную плату. Казалось, выход был найден на встречах Ельцина с Кравчуком в Завидове под Москвой и в Массандре в Крыму в июне и сентябре 1993 г. В ходе первой встречи Россия дала свое согласие на принцип раздела флота поровну, совместное использование береговых сооружений и паритетное финансирование. На второй встрече два президента договорились о том, что флот целиком, вместе с его инфраструктурой, будет принадлежать России, а за причитающуюся Украине половину флота будет списан украинский долг. Иллюзии о возможности реализации данного соглашения сохранялись лишь в течение нескольких дней. Вернувшись в Киев, президент Кравчук был обвинен влиятельными националистическими силами в государственной измене, понял, что достижение ратификации соглашения в парламенте практически невероятно, и де-факто денонсировал свою подпись под документом. (18)

Новый кризис возник в апреле 1994 г., когда украинские десантные подразделения штурмом взяли сооружения Черноморского флота на Одесской военно-морской базе. Переговоры на уровне премьер-министров и министров обороны не принесли никаких результатов, они только подтвердили желание разделить корабли. После одесского инцидента российская позиция ужесточилась. Россия выражала готовность поделить корабли, признавая украинскую собственность на инфраструктуру, но настаивала на раздельном базировании флотов, причем базой для российских кораблей должен был стать Севастополь, а для украинских - другие военно-морские объекты Черноморского побережья Украины.

Желание президента Кучмы улучшить отношения с Россией не помогло нахождению окончательного решения спора по флоту. Некоторый прогресс в ходе переговорного процесса, безусловно, очевиден. Согласованы списки кораблей, подлежащих разделу, и основные принципы взаиморасчетов. Черноморский флот передал ВМС Украины базы в Измаиле, Очакове, Донузлаве, Балаклаве и ряд других объектов. Во время саммита в Сочи в июне 1995 г. Россия согласилась на формулировку "Российский флот будет базироваться в Севастополе", отказавшись от использовавшегося ранее выражения "Севастополь - главная база российского флота", которое могло трактоваться как претензии России на достижение экстерриториального статуса города, что вызывало справедливые опасения у украинской стороны. Использование термина "Севастополь" могло бы означать, что только российский флот будет базироваться во всех четырех гаванях Севастопольской военно-морской базы, в то время как формулировка "В Севастополе" не только не ставит под вопрос украинский суверенитет, но в принципе оставляет возможность для совместного базирования обоих флотов. В ноябре 1995 г. министрами обороны двух стран были подписаны 26 соглашений, так или иначе связанных с вопросами раздела флота.

Тем не менее набор остающихся проблем достаточно велик. Основной проблемой по-прежнему остается вопрос о раздельном базировании, в настоящий момент, по сути, отвергаемом Украиной в принципиальном плане (19). Разногласия в данном вопросе являются столь кардинальными, что без их устранения решение частных вопросов практически невозможно и, наоборот, на них легко наслаиваются другие противоречия. Нахождение компромисса по данному вопросу является, по крайней мере в ближайшей перспективе, маловероятным.

Помимо вопроса о базировании Черноморского флота и ВМС Украины довольно остро стоит финансовая проблема, которая не ограничивается определением величины арендной платы за использование Россией в будущем баз в Крыму (хотя и в этом вопросе нет полной ясности).

В настоящий момент финансовая проблема имеет две стороны. Первая касается собственно финансирования Черноморского флота, по-прежнему находящегося под совместным контролем двух стран. Как указывалось, в соответствии с соглашением, достигнутым в Завидове (июнь 1993 г.), ЧФ должен финансироваться на паритетной основе. Однако на деле в 1993 г. доля Украины в финансировании флота составила лишь 6,7%, а с 6 декабря 1993 г. платежи вообще прекратились (20). По оценкам заместителя командующего ЧФ контр-адмирала А. Аладкина, задолженность Украины по финансированию флота, складывающаяся из неоплаченных расходов на содержание и обучение призывников с Украины, содержание кораблей, которые после раздела флота должны отойти к Украине, и содержание береговой инфраструктуры, на которую Украина претендует, с 1 января 1994 по 30 мая 1995 г. достигла 81 млн. долл (21). Вопрос о выплате данной задолженности неминуемо встанет в ходе переговоров о полном урегулировании проблемы ЧФ.

Вторая сторона связана с непомерным налогообложением, которому Украина подвергла ЧФ. Флот вынужден платить Украине 42 вида налогов, которые только в 1994 г. составили около 1 трлн. карб. (что сравнимо примерно с половиной бюджета Крыма). Крымские и севастопольские местные власти облагают флот дополнительными налогами. В декабре 1994 г. правительство Крыма ввело земельный налог, для Черноморского флота примерно в 10 раз превышающий аналогичные сборы для украинских пользователей земли, в том числе и воинских частей. По оценкам вице-преьера Крыма А. Сенченко, флоту придется платить за пользование землей в Крыму до 133 млн. долл. в год. (22)

Недостаток средств у флота приводит и к появлению ряда менее важных конфликтных ситуаций, таких, как неспособность заплатить украинским предприятиям за ремонт кораблей, оставление без средств на содержание социальной инфраструктуры города или энергопитания флота. Вместе взятые, они отдалают окончательную дату урегулирования проблемы Черноморского флота.

Трехлетний опыт раздела военного наследия Советского Союза в целом и проблема ЧФ в частности иллюстрируют, насколько сложно для Украины и России найти общий язык в вопросах, наиболее

тесно связанных с опасениями в области безопасности. Даже фактическая потеря Черноморским флотом по причине недофинансирования боеспособности и современного уровня, ведущая при сохранении нынешних тенденций к физическому исчезновению через несколько лет предмета переговоров, не заставляет стороны быть более сговорчивыми в поиске компромисса. В этом доказательство того, что поддержание конфликта, в частности в российско-украинских отношениях, может оставаться самоцелью даже тогда, когда исчерпываются и те слабые рациональные аргументы, которые первоначально привели к его возникновению.

Экономическая сфера: накануне полного асставания

К концу 1994 г. порядок приоритетов в списке проблем двусторонних российско-украинских отношений значительно изменился. Внимание большинства политиков и экспертов переключилось с военно-политической на экономическую область. Как представляется, проблема украинского долга России приобретает главное значение в межгосударственном плане, и именно в этой сфере наблюдается снижение конфликтного потенциала.

Известно, что в течение 1994 г. украинский долг России стремительно возрастал, приближаясь к 5 млрд. долл. (23) Украина должна была заплатить более 1 млрд. долл. только за газ и нефть.

Такая ситуация явилась логическим результатом решения России прекратить субсидирование постсоветских государств путем предоставления им источников энергии по ценам, равным ценам внутреннего рынка. (24) Для Украины это имело катастрофические последствия, так как сделало ее экономику и саму государственность открытыми для российского давления. Свидетельства такого давления можно обнаружить в упоминавшихся уже Массандровских соглашениях, в соответствии с которыми Украина должна была уступить свою половину Черноморского флота, в значительной степени символизирующего суверенитет Украины, в качестве платежа за долги.

Эти соглашения, как известно, никогда не были реализованы. Тем не менее Россия, несмотря на неплатежи, продолжала поставки энергоносителей на Украину. Во-первых, как уже указывалось, было бы достаточно рискованно дестабилизировать ситуацию на Украине, так как социальное недовольство могло выплеснуться и в Россию, и, во-вторых, российский экспорт в Европу зависит от Украины (трубопроводы пересекают украинскую территорию), так что Украина может попросту забирать топливо из трубопроводов.

Нынешняя киевская администрация, как представляется, хорошо осознает мотивы,двигающие российской стороной, и в свою очередь пытается найти взаимоприемлемые решения. После подписания в марте 1995 г. соглашения о реструктуризации украинского долга за 1992-1993 гг. в результате обоюдных усилий ситуация в вопросе об украинской задолженности значительно улучшилась. Однако по-прежнему не решен вопрос о задолженности за 1994 г. Несмотря на общую удовлетворенность России оплатой текущих поставок в 1995 г., долг Украины все-таки продолжал расти, составив за первые 10 месяцев 1995 г. 198 млн. долл. только за поставки газа. (25)

И все же есть все основания предполагать, что проблема долгов, еще недавно наиболее болезненная, будет постепенно утрачивать остроту. Украина, пытаясь - в том числе и за счет западных кредитов - оплачивать хотя бы текущие поставки, доказывает свое желание избежать возврата конфронтационной модели в этой сфере. Если она будет соблюдать параметры соглашения о реструктуризации долга, новых претензий со стороны России возникнуть не должно. Россия, со своей стороны, осознала бесперспективность использования "долгового" козыря в попытках получения каких-то политических дивидендов. Поскольку принцип пакетных претензий оказался подорванным, значительную роль в урегулировании проблемы начинают играть негосударственные субъекты - РАО "Газпром" с российской стороны и его партнеры с украинской. (26) Естественно, основным фактором послужит общий масштаб рыночной реформированности Украины, что помимо прочего приведет к внедрению на Украине технологий ресурсосбережения и снижению объемов потребления российских энергоносителей. (27)

В целом представляется, что, если предпринимаемые на Украине реформы не достигнут успеха или, более точно, если не будет серьезных свидетельств необратимости реформ в этой стране, российский подход к экономическому сотрудничеству будет определяться следующими охарактеризованными ниже факторами.

Несовместимость экономических систем

Российской ориентированной на рынок экономике будет очень сложно вновь приспособиться к украинским условиям, где отсутствует рыночная инфраструктура (прежде всего правовая база), которая может быть создана в лучшем случае через несколько лет. Неясно, как Украина будет осуществлять страховку инвестиций, которые и так являются весьма рискованными в экономике с высокой инфляцией, если иностранцам не будет позволено приобретать собственность. (28)

Попытки компенсировать отсутствие или недостаточный уровень принципиально новых экономических связей за счет восстановления старых технологических цепочек, на что, собственно, и ориентирована концепция промышленно-финансовых групп - единственно признаваемая на Украине форма широкомасштабного экономического сотрудничества, - вряд ли способны серьезно повысить заинтересованность крепнущего российского капитала в ведении дел на Украине. (29)

Если свободное падение украинской экономики возобновится, российские бизнесмены будут оставаться весьма сдержанными в вопросах совместной деятельности с украинцами, поскольку в этом случае слишком тесное сотрудничество может утащить их в пропасть. Если же рыночная реформа начнет приносить свои плоды и наметится стремление российского капитала проникнуть на Украину, то не исключено, что более слабый украинский капитал постарается прибегнуть к нерыночным мерам - государственному протекционизму, чтобы защититься от более мощных российских конкурентов.

Снижение стимулов к сотрудничеству

Уже к 1995 г. осталось не так много сфер, где Россия была бы заинтересована в сотрудничестве. Когда-то мощный, интегрированный в советскую систему, военно-промышленный комплекс Украины стал не слишком привлекателен для России, которая, во-первых, переориентировала разорванные экономические связи и лишь в небольшой степени нуждается в их реставрации и, во-вторых, не обладает достаточным капиталом для финансирования даже собственного военного производства и конверсии. Россия и Украина - конкуренты в вопросах продажи некоторых типов вооружений (танкостроение), поэтому разумным представляется держать новые технологии закрытыми друг для друга. (30) (Отдельной строкой должна проходить конкуренция в торговле оружием, унаследованным от Советского Союза, и, соответственно, в вопросах обслуживания этого оружия в странах-покупателях.) Кроме того, принимая во внимание различающиеся подходы к безопасности, Россия не может полагаться на Украину в военном производстве, предоставляя Украине дополнительную карту в игре.

Россия больше не зависит от Украины в поставках продовольствия. Она располагает возможностями приобретения продовольствия на мировом рынке, где оно выше качеством и иногда дешевле, чем украинское. В дополнение к этому сельское хозяйство Украины, сильно зависимое от российского топлива, находится в упадке вместе со всей экономикой, превращая Украину в ненадежного поставщика.

Единственной сферой, где потенциал сотрудничества еще достаточно высок, являются коммуникации. Россия нуждается в украинских портах, так же как и в трубопроводах. Эта зависимость, однако, не является абсолютной и будет уменьшаться по мере того, как Россия построит два новых газопровода через Беларусь и Польшу и морской порт в Ленинградской области.

Опасение "импорта" социальных проблем

Раньше этому вопросу не уделялось необходимого внимания, поскольку его влияние не было достаточно высоким. Украинские гастарбайтеры, приезжающие в Россию, в настоящее время обычно берутся за работу, непопулярную для россиян. В абсолютных цифрах число украинских граждан, работающих в России, не слишком велико. (31) Но если безработица в обеих странах продолжит свой рост (что неизбежно), возрастут и трения между шахтерами, водителями общественного транспорта и в некоторых других сферах, где влияние профсоюзов традиционно высоко. Правительству придется принимать меры по борьбе с нелегальной занятостью.

Эти факторы не ведут к развязыванию конфликта, но в то же время они способствуют скорее разделению, чем сближению. (32) Если это действительно так, тогда экономическая составляющая - в особенности если новые связи не возникнут и доминировать по-прежнему будут отношения, обусловленные общим экономическим прошлым, - не сможет уравновесить влияние других компонентов двусторонних отношений, поскольку предоставляет лишь незначительные стимулы для избежания конфликтов.

Заключение: можно ли преодолеть конфликтный потенциал?

Общий кризис в российско-украинских отношениях к концу 1994 г. трансформировался из острой формы 1992-1993 гг., характеризовавшейся взаимной критикой, обвинениями, обращениями к мировому сообществу, в хроническую, когда на поверхности все выглядит достаточно тихо, но в глубине существуют те же самые проблемы, которые разделяли две страны в прошлом. Однако ситуация в двусторонних отношениях не является безнадежной. Не в противоречии с выводами, которые были сделаны или могут быть сделаны исходя из данной работы, ответ на вопрос, возможно ли преодолеть конфликтный потенциал, может быть позитивным.

Он может быть таковым, поскольку Россия и Украина имеют общий главный интерес - сохранение стабильности на Украине. Причины этого различны, причем российский подход является достаточно эгоистичным. Для России предотвратить дестабилизацию Украины означает предохранить себя от потоков беженцев, приносящих социальные потрясения, представляющих угрозу результатам экономической реформы, усиливающих националистические движения внутри страны и пополняющих криминальные структуры. Это означает предотвратить экологические бедствия на атомных и гидроэлектростанциях и на химических предприятиях, избежать необходимости принятия неподъемного бремени ответственности, включая и военную, за кризисное регулирование в соседней стране.

Ответ, однако, может быть позитивным лишь при выполнении некоторых условий, главное из которых состоит в том, что менталитет политических и интеллектуальных элит в обеих странах должен измениться. Осознавая нужду друг в друге, насколько бы ограниченной она ни выглядела, украинские элиты должны прекратить поиск скрытого антиукраинского смысла в российской политике, отбросить подозрения и прекратить рассматривать Россию сквозь призму опасений, в то время как российским элитам следует окончательно согласиться с тем, что независимая Украина имеет легитимные интересы в различных сферах, которые не могут полностью совпадать с российскими.

Если исходить из этих начальных пунктов, две страны найдут путь, ведущий к сотрудничеству. Интересы слишком различаются в настоящее время, чтобы даже в среднесрочной перспективе говорить о ненаполненном содержанием абстрактном "стратегическом партнерстве", но такой исход не полностью исключен в более отдаленном будущем. Двигаясь в этом направлении, Россия и Украина должны начать процесс сотрудничества по конкретным вопросам, добиваться возникновения добрососедской модели отношений, что не только возможно, но абсолютно необходимо. В далеко не полный перечень проблем, требующих совместного решения, входят:

в области двусторонних отношений:

- укрепление внутренней стабильности Украины, нейтрализация сепаратистских движений;
- борьба в обеих странах против националистических идей и организаций, представляющих угрозу демократии;
- способствование контактам в приграничных регионах, что может стать основой для восстановления широкомасштабного сотрудничества;
- решение крымскотатарской проблемы;
- борьба с организованной преступностью, контрабандой вооружений и перевозкой наркотиков;
- взаимодействие в процессе миротворчества в СНГ, в первую очередь в Черноморском регионе и на Кавказе, если Украина сочтет возможным свое участие;
- разработка общих задач для двух военных флотов (разделение зон патрулирования), которые могли бы взаимодействовать в оперативном режиме в Черном море для защиты, в сущности, одних и тех же зон и объектов; это может упростить решение проблемы Черноморского флота;

в области внешней политики:

- формирование дипломатического союза для достижения пересмотра или внесения изменений в режим фланговых ограничений, предусмотренный Договором об обычных вооруженных силах в Европе (ОВСЕ);
- поиск общей позиции по проблеме бывшей Югославии - от конкретного сотрудничества в осуществлении миротворческих акций до вопроса о смягчении режима санкций ООН, наносящих серьезный экономический урон обеим странам;
- дипломатическая поддержка Украины Россией в обретении западной финансовой помощи для украинской экономической реформы;

в области защиты окружающей среды:

- преодоление последствий чернобыльской аварии;
- повышение безопасности ядерных электростанций и химических предприятий;
- разработка и реализация планов защиты воздуха и воды.

Вероятно, этот перечень можно было бы продолжить, но отличительной чертой данного списка является то, что для его реализации не существует крупных препятствий. Этот список продиктован лишь общими интересами.

Конфликтный потенциал в российско-украинских отношениях не абсолютен. Нет такой цели, которая оправдывала бы конфронтационную модель двусторонних отношений. Это означает, что возможности для их постепенного улучшения будут существовать всегда, но если страны продолжают свое расхождение, усилий для преодоления потенциала конфликтности будет требоваться все больше.

1. См.: Стратегія розвитку України: виклики часу та вибір (Стратегии развития Украины: вызовы времени и выбор). Доклад Национального института стратегических исследований. Киев, 1994. С. 34. Причины, по которым противоречия будут возобновляться, определяются украинскими

экспертами как "агрессивные действия, предпринимаемые империалистическими силами России", с чем трудно согласиться.

2. Взгляды автора по этому вопросу изложены в статье "Политика Запада в отношении Украины", опубликованной в журнале "Мировая экономика и международные отношения". 1996. No. 2.
3. К глубокому удовлетворению автора, примерно с середины 1994 г. все большее число аналитиков на Украине стали приходить к пониманию того, что главная опасность существованию суверенной Украины исходит изнутри страны, из социально-экономического положения в государстве. Однако России по-прежнему отводится роль основного внешнего вызова безопасности Украины.
4. См.: Тарасюк Б. Небезпеки та дестабілізуючі чинники в Центральній та Східній Європі // Політична думка. Київ, 1994. No. 2. С. 94. Достаточно интересно, что этот государственный деятель говорит не об амбициях имперских сил России, а прямо направляет критику против нынешнего правительства.
5. Рябчук М. Демократия и так называемая "партия власти" на Украине // Політична думка. Київ, 1994. No. 3. С. 41.
6. Этот менталитет, к примеру, проявился в попытке сконцентрировать внимание на гипотетической российской политике, которая могла бы быть направлена на подрыв стабильности Украины, вместо изучения того курса, который Россия, по крайней мере ее исполнительные структуры, реально проводит в отношении Украины. (см.: Стратегії... С. 32-34).
7. Украинские политические элиты расколоты, как и все общество. Отсутствие единства по вопросу о необходимости рыночного реформирования страны в правящей коалиции времен Кравчука, объединенной лишь достаточно абстрактными в тот период идеями государственного строительства, было одной из основных причин провала экономической политики Украины. Одновременно раскол политических сил весьма негативно сказывается и на российско-украинских отношениях. В целом национально-демократические (не говоря об ультранационалистических) силы западной части страны занимают открытую антироссийскую позицию. В то же самое время левые партии и движения Восточной Украины, контролирующие парламент, возглавляются лидерами, которые, скорее, предпочтут восстановление Советского Союза, если бы таковое было возможно, сближению с Россией с ее рыночной экономикой.
8. Было бы неправильно отрицать присутствие внутри российского политического спектра сил, которые выступают за насильственную реинтеграцию Украины с Россией или восстановление Советского Союза, что уничтожило бы украинскую независимость, но доминирующий образ мышления внутри российских элит является абсолютно иным. В качестве характерного примера можно процитировать параграф из документа, подготовленного влиятельным неправительственным Советом по внешней и оборонной политике; в нем говорится, что ситуация на Украине, но не сама Украина представляет наиболее серьезный вызов безопасности и внутренней стабильности России (см.: Независимая газета. 1994. 27 мая).
9. См.: The Birth and Possible Death of a Country // The Economist. 1994. 7 May — Survey. P. 16.
10. Подробнее об этом см.: Стратегії... С. 21.
11. См.: Сегодня. 1994. 28 октября.
12. Подробнее об этом см.: Сегодня. 1995. 21 и 24 марта; Независимая газета. 1995. 23 марта.
13. См.: Тарасюк Б. Указ. соч. С. 202.
14. Будучи с визитом в штаб-квартире НАТО в сентябре 1993 г., украинский министр иностранных дел А. Зленко заявил, что Украина приветствует расширение НАТО и, несмотря на неподготовленность в то время к присоединению к НАТО, надеется на то, что этот процесс не остановится на границе Украины (цит. по: Van Ham P. Ukraine, Russia and European Security: Implications for Western Policy // Institute for Security Studies, WEU. Paris, 1994. P. 48).
15. Подробнее об этом см.: Udovenko H. European Stability and NATO Enlargement: Ukraine's Perspective // NATO Review. 1995. No. 6. P. 15-18.
16. Американский исследователь С. Лэрреби считает, что концепция центральноевропейской зоны безопасности выглядела похожей на идею антироссийского альянса (см.: Larrabee St. East European Security After the Cold War // RAND, CA. 1993. P. 108).
17. Украина получила 19 бомбардировщиков ТУ-160 и 23 стратегических бомбардировщика ТУ-95 (ни одна из машин первого типа не была размещена в России). Двусторонние переговоры с целью приобретения авиации Россией закончились ничем, так как украинская сторона требовала выплаты

700 млрд. руб. в ценах 1994 г., тогда как Россия была готова заплатить только 200 млрд. России пришлось построить новую эскадрилью самолетов ТУ-160. На Украине весной 1995 г. могли быть использованы лишь по четыре самолета каждого типа. Судьба самолетов до сих пор полностью не прояснилась. Поступали сообщения, что они будут передаваться в Россию в обмен на запчасти для тактической авиации либо в зачет украинского долга, однако были и противоречащие этому данные. Подробнее об этом см.: Сегодня. 1994. 1 июня и 12 июля; 1995. 25 февраля, 14 марта, 6 апреля и 8 июня.

18. Об отношении украинской оппозиции к массандровским соглашениям см.: Известия. 1993. 7 сентября; 8 сентября; Красная звезда. 1993. 9 сентября. Выступая в Киеве, Л. Кравчук сказал, что он никогда не подписывал такого соглашения (см. изложение пресс-конференции в: Независимая газета. 1993. 7 сентября).>

19. На встрече с командованием ВМС Украины 22 августа 1995 г. Л. Кучма заявил, что "вывести штаб ВМС Украины из Севастополя не возможно ни с какой точки зрения" (см.: Сегодня. 1995. 23 августа). Важную роль в определении украинской позиции в данном вопросе играет необходимость переселить значительное число офицеров из Севастополя в Донузлав, что обременительно в финансовом плане и грозит социальными последствиями.

20. Подробнее об этом см.: Сегодня. 1994. 7 декабря, а также интервью с начальником финансового департамента флота полковником А. Жуковым (Красная звезда. 1995. 18 мая). Украинские эксперты объясняют прекращение выделения средств для финансирования флота тем обстоятельством, что де-факто флот попал под контроль России. Однако официально Украина не денонсировала соответствующие соглашения, не отказалась от претензий на часть флота и продолжает посылать своих призывников для службы на ЧФ.

21. См.: Красная звезда. 1995. 25 июля.

22. См.: Сегодня. 1995. 26 июля.

23. Программа теленовостей "Сегодня". 1994. 15 ноября. Общий объем украинского внешнего долга оценивался в октябре 1994 г. в 7 млрд. долл. С другой стороны, 1 июня 1994 г. украинский долг составлял 54% совокупного долга стран СНГ России (см.: Сегодня. 1994. 19 июля).

24. Только в 1993 г., по оценке главы российской делегации на переговорах с Украиной посла Ю. Дубинина, снабжая Украину нефтью и газом по ценам значительно ниже цен мирового рынка, Россия как бы предоставила Украине 7 млрд. долл. (см.: Economist. 1994. May 7. P. 14).

25. См.: Сегодня. 1995. 2 ноября.

26. С 1996 г. Украина планировала переход на новую систему закупки газа в России. Фирмы, имеющие прямые договоры с "Газпромом", продавать газ на создаваемой украинской энергетической бирже и сами рассчитываться за поставки. Высокой оценки в данном контексте заслуживало достигнутое в ноябре 1995 г. соглашение между Украиной и РАО "Газпром", в соответствии с которым оплата за транзит газа российской стороной и его потребление Украиной будут разделены. В отличие от существовавшей ранее практики, когда лишь примерно треть платы за транзит взималась в валюте, а остальное — газом, теперь все суммы должны были выплачиваться в валюте (см.: Сегодня. 1995. 13 октября, 2 и 4 ноября).

27. Этот процесс уже начался, хотя и по другим причинам. В 1994 г. на Украину было поставлено около 56 млрд. куб. м газа, в 1995 г. — около 52, на 1996 г. запланирована поставка 50 млрд. (см.: Сегодня. 1995. 2 ноября).

28. Как известно, процесс приватизации на Украине блокируется Верховной радой. В декабре 1994 г. парламент внес в перечень предприятий, не подлежащих приватизации, практически все предприятия ВПК, нефтеперерабатывающей и хлебопроизводящей отраслей. В сентябре 1995 г. перечень был дополнен предприятиями, обеспечивающими деятельность продуктопроводов. Что касается отношения к потенциальным российским участникам данного процесса, то весьма показательным вето, наложенное Верховной радой на передачу в уставный капитал созданного совместного российско-украинского предприятия "Газтранзит" в качестве украинского пая двух газохранилищ, что делает существование СП невозможным и бессмысленным.

29. Существует серьезное концептуальное расхождение в подходах сторон к организации промышленной и финансовой кооперации, проявляющееся даже в терминологии. В России применяется термин "финансово-промышленные группы", отражающий пусть пока ограниченный интерес российского капитала к деятельности в украинской экономике, в то время как на Украине

говорят о "промышленно-финансовых группах", что свидетельствует о том, что преимущественный интерес к данной форме сотрудничества проявляют все-таки руководители производства.

30. Естественно, есть сферы, где сотрудничество пока еще взаимовыгодно (авиастроение, ракетостроение). Однако в большинстве случаев в сотрудничестве ВПК должна быть больше заинтересована Украина, не имеющая замкнутого цикла производства вооружений; для России же это сотрудничество не является императивом, поэтому сам по себе этот фактор не будет способствовать сближению двух стран.

31. До марта 1994 г. Российская федеральная миграционная служба выписала лицензии, предоставляющие право на работу в России лишь 12,5 тыс. украинских граждан. С февраля по ноябрь она выписала еще 64 тыс. (см.: Сегодня. 1994. 29 марта и 9 ноября). Естественно, число нелегальных эмигрантов гораздо выше, но оно недостаточно высоко для того, чтобы вызвать социальное недовольство в России.

32. Общая зависимость российской экономики от украинской снижается. За последние три года объем торговли с Украиной в российском внешнеторговом обороте снизился более чем вдвое. Украина уступила первое место среди поставщиков товаров на российский рынок Германии (см.: Будкин В., Тигипко С. Российский рынок: как на нем утвердиться? // Голос Украины. 1995. 1 августа). И хотя в 1994 г. в объеме торговли России Украина все еще превосходила Белоруссию и Казахстан вместе взятые, после образования этими странами таможенного союза с Россией неизбежно замещение товаров с Украины их беспошлинной продукцией.