



Аркадий Мошес

РОССИЙСКО-УКРАИНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: К НОВОЙ МОДЕЛИ БЕЗ СТАРОГО ГРУЗА

Сложившаяся в 90-е годы модель российско-украинских отношений отличалась высокой конфликтностью, доминированием центробежных тенденций над центростремительными, приоритизацией различий во внешнеполитическом мировоззрении и углубляющейся подозрительностью в отношении политики друг друга. В России отсутствовало понимание объективных закономерностей становления украинской государственности как процесса оформления независимости в первую очередь от России со всеми его перегибами. В Украине все действия Москвы рассматривались сквозь призму во многом самовнушенного страха «возрождения империи» при том, что функционирование украинской экономики в ее нынешнем состоянии оказалось возможным только благодаря многомиллиардным в долларовом исчислении российским субсидиям, что действительно ставило вопрос о как минимум неполном экономическом суверенитете Украины.

В большой степени в возникновении нынешней ситуации в российско-украинских отношениях виновата сама Россия, в течение всего десятилетия не имевшая сколько-нибудь внятной, последовательной, принципиальной, но одновременно транспарентной и предсказуемой украинской политики. С одной стороны, Россия, обладая значительно более мощными экономическими и информационными ресурсами, отказалась от их использования в целях недопущения ущерба своим интересам в двусторонних отношениях. Вместо этого она шла на уступки, на декларативные и явно невыполнимые договоренности. Это вело к воспроизведению ситуации спустя несколько месяцев, при этом несколько ее не улучшая. Отдельного упоминания заслуживает исключительно негативная практика так называемых «джентльменских соглашений», которыми подменялось подписание юридически и экономически выверенных документов. С другой стороны, Россия всерьез не пыталась наладить ни диалог с украинскими элитами и обществом, ни информационную работу на Украине для пропаганды целей своей политики и совместимости той по ряду важных параметров с украинскими интересами. В свою очередь, Украина, декларируя «стратегическое партнерство» с Россией, на деле не имела даже подлинно многовекторной политики, а все более ориентировалась на западный полюс притяжения, причем иногда нанося себе очевидный экономический ущерб.

Начиная с осени 2000 г., однако, в двусторонних отношениях начали зарождаться тенденции, в целом направленные на понижение уровня конфликтности и способные, при определенных условиях, привести к усилению взаимодействия между Россией и Украиной. К сожалению, в обеих странах эти тенденции иногда упрощенно и в целом неверно связывались с перипетиями внутриполитической борьбы на Украине (так называемым «кассетным скандалом», в котором оказался замешан президент), якобы вынудившими Леонида Кучму искать поддержки Москвы в своей борьбе с оппозицией в обмен на какие-то уступки.

Детальная критика данной версии не входит в число задач статьи. По мнению автора, учитывая отсутствие на Украине потенциала социального взрыва и раскол оппозиции, как в парламенте, так и вне его, внутривнутриполитическим позициям Леонида Кучмы практически ничто не угрожало¹. Более того, увязка потепления в российско-украинских отношениях с внутривнутриполитической ситуацией игнорирует те обстоятельства, что сочинская встреча Путина и Кучмы, положившая начало интенсивным контактам двух президентов, состоялась в октябре 2000 г., то есть до опубликования скандальных магнитофонных записей, а замена откровенно прозападного министра иностранных дел Бориса Тарасюка более нейтральным Анатолием Зленко произошла еще раньше. Не случайной в связи с этим была и версия о том, что весь «кассетный скандал» был организован западными спецслужбами именно для того, чтобы предотвратить сближение Украины с Россией.

С точки зрения автора, попытка украинского и российского руководства изменить динамику межгосударственных отношений связана с гораздо более глубокими причинами, имеющими пусть и ситуативный, но среднесрочный характер. Перед Россией и Украиной открывается окно возможностей, позволяющее надеяться на построение новой, гораздо менее конфликтной модели. В то же время было бы неверным полагать, что улучшение отношений может происходить автоматически. Накопившийся между странами, элитами и в чем-то обществами негативный потенциал достаточно велик. При отсутствии реальной заинтересованности и последовательных действий обеих сторон он может оказаться непреодолимым препятствием.

В данной статье предполагается обосновать наличие в настоящий момент отмеченного окна возможностей, дать краткую характеристику узловых проблем двусторонних отношений и предложить концептуальное видение возможного варианта движения к их новой модели.

Совпадение по времени ряда факторов позволило к концу 2000 г. констатировать возникновение качественно новой ситуации вокруг российско-украинских отношений. Основными определяющими факторами ситуации являются следующие:

Особенности ситуации

Подр. см. мою статью «"Кучмагейт" – национальная украинская забава». Россия, 1 марта 2001 г.

1. К власти в России пришло новое руководство, как представляется, готовое и способное к проведению более последовательной и, главное, прагматичной политической линии в СНГ в целом и применительно к Украине, в частности. В случае необходимости, как это было доказано в период действия в декабре 1999 – феврале 2000 гг. эмбарго на поставки на Украину электроэнергии и нефти, введенного в целях прекращения хищений в этой стране российского газа, нынешнее руководство Кремля может пойти на жесткие меры. Более того, в принятой в июле 2000 г. концепции внешней политики РФ был зафиксирован концептуальный отход от инерционного – «по определению» – видения Украины как партнерского государства. К Украине был явно обращен тезис о том, что отношения будут строиться с учетом «встречной открытости для сотрудничества», что лишний раз подтверждало вышесказанное.

В своей украинской политике администрация нового российского президента должна будет учитывать, как минимум, два обстоятельства. Во-первых, укрепление российской государственности внутри страны и усиление ее авторитета в мире несовместимо с толерантным отношением к наблюдавшемуся до сих пор неуважению российских экономических интересов со стороны Украины. Во-вторых, проведение либеральных реформ в России, нацеленных на снижение государственного субсидирования собственной экономики и социальной сферы, вступает с логическое противоречие с продолжением неограниченного донорства в отношении Украины, которое, к тому же, в данном контексте будет все труднее оправдывать в глазах общественного мнения.

2. Существенно ухудшились перспективы для взаимодействия Украины с Западом. На Западе удовлетворены состоявшимся становлением Украины как политически независимого государства и закреплением ее ориентации на западные экономические и военно-политические структуры, что объясняет определенное снижение внимания к Украине. В то же время в западных странах распространилось разочарование результатами экономических реформ и демократического процесса на Украине (так называемое «Ukraine-fatigue»), давшее импульс оказанию мягкого давления на Киев. Европейские организации, в частности Совет Европы, подвергли Украину критике за фактический регресс в процессе демократизации, особо проявившийся в период президентских выборов 1999 г. и конституционного референдума 2000 г. Череда финансовых скандалов и широко распространенные представления о коррупции в этой стране способствовали замораживанию кредитов со стороны МВФ, ВБ и других организаций. Даже США, в целом придающие большое значение геополитической значимости Украины, не планируют увеличения финансовой помощи. Более того, нельзя исключать, что администрация Буша

будет склонна добиваться от Киева нужных действий, используя скорее методы давления, чем экономического стимулирования.

Однако ключевым фактором, по-видимому, является позиция ЕС. Евросоюз же, вопреки заявленному стремлению Киева вступить в эту организацию в будущем, в своих документах ничего не говорит даже о возможности Украины получить кандидатский статус; несмотря на принятие в декабре 1999 г. совместной стратегии, налицо намерение оставить Украину вне Союза. Под воздействием процесса расширения ЕС Украина неизбежно утрачивает перспективы на развитие региональной интеграции. Чехия и Словакия уже ввели в отношении Украины визовый режим, а Венгрия и Польша будут вынуждены пойти на этот шаг позднее.

Все эти обстоятельства свидетельствуют о том, что Украина останется преимущественно страной постсоветского пространства, ведущим игроком на котором в обозримой перспективе будет Россия. Логично, что в этих условиях от Украины потребуются большее внимание уделять именно отношениям с Россией.

3. К аналогичным выводам должна приводить низкая результативность проводившегося Украиной в течение многих лет курса на «закрепление и удержание альтернативного лидерства» в СНГ и «формирование региональных структур и союзов» без Москвы², а также закрепление за собой доли нового энергетического транзита из Прикаспия в Европу. Одним из каналов проведения подобной политики стала региональная группировка ГУУ-АМ. Но эта организация не стала экономически эффективной. Более того, она полна противоречий. Таковые прослеживаются как между единственным производителем нефти Азербайджаном и транзитными Грузией, Украиной и Молдовой, так и между ориентированными на военно-политическое сотрудничество первыми тремя из названных стран и нейтральной Молдовой, а также имеющим собственную линию в области безопасности Узбекистаном. Что касается собственно транзитной проблематики, то Украина не смогла вовремя построить необходимую инфраструктуру (трубопровод Одесса-Броды, нефтетерминал в Одессе) и из-за постоянных трений с Россией утратила имидж надежного партнера. С другой, решение об основном маршруте транспортировки азербайджанской нефти через Турцию было по очевидным причинам принято без всякого учета интересов Украины.

4. Обозначился риск утраты Украиной своей роли в транзите российских экспортных энергоносителей. До недавнего времени эта роль была почти монопольной (до 90% экспорта газа в Европу шло через Украину), что позволяло Киеву осуществлять несанкционированную откачку газа, не опасаясь прекращения поставок Россией. В настоящий момент, однако, Россия вплотную подошла к осуществлению качественных изменений в системе доставки газа к потребителю в Европе и созданию новой транспортной ин-

² Формулировка взята из совместной монографии Национального института стратегических исследований и Национальным институтом украинско-российских отношений, в тот период находившаяся под эгидой Совета национальной безопасности и обороны, «Украина 2000: вызовы, приоритеты та сценарії розвитку». – Киев, 1999, с. 63.

³ Первые оценки озвучены Л.Кучмой, вторые принадлежат российским экспертам, Независимая газета, 5 сентября и 2 ноября 2000 г. соответственно.

⁴ Независимая газета, 26 февраля 2000 г. Премьер-министр Украины высказал опасения, что к 2006 г. в «трубе» может остаться всего 12 млрд. кубометров газа. Время новостей, 20 октября 2000 г.

фраструктуры. Налицо воля переориентировать пути газового и нефтяного транзита, пустив их в обход Украины, чтобы найти выход из нынешней патовой ситуации, а также уберечь себя от технологических рисков (износ украинских газопроводов оценивается от 12–18% до 50%³). В ноябре 2000 г. российское правительство приняло решение о строительстве 250-километровой нефтепроводной ветки Суходольная-Родионовская в Ростовской области и соответственно, перенаправлении маршрута нефтепровода в Новороссийск в обход Украины. Решение признано необходимым из-за высоких украинских транзитных тарифов. В заявленных планах «Газпрома» сокращение через 6–8 лет своего транзита через Украину на 2/3 (с нынешних 130–140 млрд. кубометров газа ежегодно из которых 110–120 млрд. направляются в Западную Европу⁴). Для этой цели будут использоваться проложенная по дну Черного моря «труба» в Турцию (проект «Голубой поток», мощность 16–18 млрд. кубометров, окончание строительства в конце 2001 г.), а также пущенный в сентябре 1999 г. газопровод через Польшу и Белоруссию «Ямал-Западная Европа», мощность которого с нынешних 14–30 млрд. кубометров может быть увеличена до 60 млрд. В октябре 2000 г. в Москве было подписано соглашение о создании международного консорциума («Газпром», итальянский SNAM, французский Gas de France, германские Wintershall и Ruhrgas), который будет осуществлять строительство межсистемной переемычки между этим газопроводом и системой газопроводов Словакии (600 км). Отход Польши от ее ранее негативной позиции в отношении новой ветки газопровода «Ямал-Западная Европа», по-видимому, окончательно снимает сомнения в вопросе о реальности создании новой газотранспортной инфраструктуры.

Потеря транзитных доходов (номинальная стоимость 30 млрд. кубометров газа, который Украина получает в качестве транзитных платежей равна 2,4 млрд. долл. в год) может означать катастрофу для страны, доходная часть бюджета которой составляла в 2000 г. примерно 6 млрд. долл., а ВВП – менее 30 млрд. Поэтому Украине сейчас чрезвычайно важно сохранить за собой обслуживание хотя бы критически важных объемов российского транзита, а в перспективе вновь увеличить свое транзитное значение (что вполне возможно с учетом прогнозируемого значительного роста российских газовых поставок в Европу в ближайшем десятилетии), что требует достижения и соблюдения условий долгосрочного компромисса с Россией.

5. В 2001–2002 гг. на Украине планируется проведение «большой» приватизации, что создаст условия для проникновения на Украину крупного российского бизнеса. Если до недавнего времени получение российскими компаниями в собственность крупных объектов на Украине (нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» владела Одесским НПЗ, «Украинский алюминий», контролируемый

российским «Сибирским алюминием» – контрольным пакетом акций Николаевского глиноземного завода, дочерняя компания российской ТНК «ТНК-Украина» – двумя третями акций ОАО «Лисичанскнефтеоргсинтез») было скорее исключением, чем правилом, сейчас это начинает происходить в массовом порядке – даже несмотря на сохранившуюся практику административных ограничений в отношении участия российских компаний в приватизационных конкурсах. Взаимодействие между местным, западным и российским капиталом и, что не менее важно, его постепенное встраивание в систему внутри и даже внешнеполитических отношений Украины способно в обозримой перспективе положительно воздействовать на общий климат двусторонних отношений.

6. Десять лет существования политически независимой Украины создали предпосылки если не для преодоления, то для существенного ослабления комплекса «старшего и младшего братьев» в настроениях элит двух стран. В России комплекс «старшего», который одновременно и пренебрежительно, и патерналистски относится к «младшим», может проявить невнимание к их политическим нуждам, истории и культуре, но готов прощать долги, по силам оказывать экономическую помощь себе в ущерб и бывает крайне удивлен отсутствием благодарности, под воздействием социально-экономических реалий изживается достаточно быстро. И в элитах, и в обществе в целом получают распространению взгляды, в очень небольшой степени основанные на тезисе о славянском единстве.

На Украине ситуация сложнее, поскольку восприятие России как «неоимперской» силы, стремящейся к геополитическому и экономическому контролю за Украиной и сохранению здесь русского культурного доминирования, у части элит постепенно превратилось из атрибута политической риторики в важный элемент мировоззрения. С другой стороны, десятилетний опыт строительства государства постепенно приводит к признанию прямо противоположных факторов. Во-первых, реальную политику России – будь то вопрос о принадлежности Крыма или экономическом донорстве в адрес Украины – при всем желании трудно квалифицировать как направленную на подрыв основ украинской государственности. Во-вторых, основная угроза стабильности Украины исходит не из России, а из кризисной внутренней ситуации. В-третьих, носителями подрывных антисистемных тенденций, препятствующими в том числе движению Украины в Европу, все чаще оказываются не силы, ориентированные на Россию, а национал-радикалы, что лишний раз подчеркивает необходимость создания полиэтнической политической нации на Украине, а не национального государства с этнической доминантой. К тому же в нынешнем поколении украинской элиты, за исключением западно-украинской, комплекс

«младшего брата» связан скорее с восприятием Украины как «вечно второй» в составе СССР, чем с реальными фактами дискриминации конкретных личностей в советский период. Страх же «возрождения империи» во многом основан на рациональном осмыслении конкретных деловых и политических интересов. Отторжение России не носит в связи с этим абсолютного характера.

Ключевые проблемы

Разворот российско-украинских отношений к новой, преимущественно позитивной, динамике требует решения четырех сложнейших задач. Необходимо:

1) в среднесрочной перспективе таким образом демонтировать нынешнюю экономическую модель «донор-реципиент», чтобы минимизировать российские субсидии, не подорвав при этом перспективы экономического развития и социальную стабильность Украины;

2) найти взаимоприемлемый компромисс в гуманитарной сфере, как отвечающий интересам развития украинской государственности, так и одновременно способствующий сохранению ресурсов гуманитарного сотрудничества;

3) не допустить превращения российско-украинской границы в линию, разделяющую два народа, и в источник конфликтности между двумя государствами;

4) преодолеть действительную или кажущуюся несовместимость внешнеполитических и военно-политических курсов России и Украины, по возможности перейдя к их гармонизации.

В совокупности все это представляет сверхзадачу, поскольку, к сожалению, в 90-е годы в каждой из областей между странами накопилось большое число противоречий.

В экономической сфере основными препятствиями нормализации отношений являются проблема украинского долга России, нежелание или неспособность Киева гарантировать безопасность российского газового транзита через Украину и продиктованное логикой «отрыва» падение интенсивности экономических связей.

Россия является крупнейшим в мире кредитором Украины. По официальным украинским данным, государственный долг страны России по состоянию на март 2000 г. составлял 3,07 млрд. долл., хотя подавляющая часть этой суммы подлежит постепенному списанию в рамках соглашений об условиях базирования Черноморского флота в Севастополе (для сравнения, Киев должен МВФ 2,58 млрд. долл., Всемирному банку 2,02 млрд., ЕС – 330 млн., США – 318 млн., Германии – 317 млн.)⁵. Точная сумма задолженности украинских хозяйствующих субъектов неизвестна и ведутся переговоры по ее сверке. Имеющиеся цифры значительно разнятся. По данным российского Министерства по сотрудничеству со странами СНГ, совокупная задолженность Украины россий-

⁵ Независимая газета, 15 июля 2000 г.

ским экономическим субъектам в марте 2000 г. достигала 3,3 млрд. долларов⁶. Однако по заявлениям представителей концерна «Газпром», только этому поставщику Украина к лету 2000 г. была должна 2,8 долл.⁷ К этому моменту долг Украины другой газовой компании «ИТЕРА» превысил 400 млн. долл.⁸ В предыдущие годы 90 миллионов долларов достигли долги Украины за поставленную электроэнергию, что привело к прекращению коммерческих поставок на Украину в 1999 г. Что касается задолженности перед «Газпромом», Украина признает ее в размере 1,4 млрд. долл. по долгам по 1999 г. включительно и 700 млн. за газ, незаконно откачанный в 2000 г. (см. ниже).

Долговая проблема осложняется неурегулированностью вопроса о бывшей советской собственности. Украинское правительство в 1994 г. подписало с Россией договор о «нулевом варианте», однако он до сих пор не ратифицировано парламентом⁹. При этом Украина исходит из того, что претензии по активам в полном объеме можно предъявить России как правопреемнице СССР (а не странам-должникам), а союзные долги уже были частично реструктурированы. Однако, как следует из специального разъяснительного письма, направленного Украине кредиторами, страны-члены Парижского клуба не имеют юридических претензий к Украине по оплате ею долга СССР лишь до момента окончательного урегулирования ею этого вопроса с Россией.

Необходимо отметить, что по проблеме долга все украинские правительства придерживались достаточно эффективной тактики затяжки времени, что реально позволяло откладывать создание механизма выплаты долга. А это, естественно, порождало сомнения в заинтересованности Украины в решении проблемы и, соответственно, провоцировало достаточно нервную реакцию в российском общественном мнении. Происходило манипулирование цифрами – возможно, с тем, чтобы оказаться от признания точных сумм задолженности и добиться ее занижения¹⁰. Прослеживалась четкая тенденция к уходу от ответственности за долги якобы частных импортеров, хотя украинский газовый рынок в последние годы контролировался государством, под прямые гарантии которого иногда осуществлялись поставки. В течение долгого времени Киев отказывался погашать задолженность объектами собственности на своей территории, таким образом отвергая единственную схему, к которой проявляли интерес и российские кредиторы. Вместо этого выдвигались различные схемы покрытия долга товарами, которые были либо нереалистичными, поскольку предлагали продовольствие по зачетным ценам, превышавшим действующие на российском рынке (то есть опять-таки нацеленные на скрытое субсидирование), либо не учитывали различие между долгом России и долгом экономическим субъектам, далеко не всегда заинтересованным в подобном «бартере». В

⁶ *«Трибуна известия», 17 марта 2000 г.*

⁷ *«Украинский вестник-дейли», 20 июня 2000 г.*

⁸ *«Украинский вестник-дейли», 20 октября 2000 г.*

⁹ *«Вестник сам. Независимая газета», 13 июля 2000 г.*

¹⁰ *Там же с перерывом несколько недель в январе-феврале 2000 г. вице-премьер по вопросам топлива и энергетики Ю. Тимошенко признала задолженность за газ в размере 2,8 млрд. долларов, сам премьер В. Ющенко говорил о сумме в 1,4 млрд., а глава государственной компании «Нафтогаз Украины» И. Бакай признавал ответственность всего за 911 млн. – Независимая газета, 13, 20 января, 25 февраля 2000 г.*

любом случае практически никогда согласованные графики поставок товаров не выдерживались. Единственными заметными достижениями зачетных схем были передача России за долги в 1999 г. стратегических бомбардировщиков и оплата украинской стороной ремонтных работ на флагмане Черноморского флота крейсере «Москва».

В течение нескольких лет Украина, помимо неоплаты текущих поставок энергоносителей, наносила прямой экономический ущерб России путем несанкционированной откачки газа из проходящих через ее территорию магистральных газопроводов, в том числе для дальнейшего реэкспорта. Зимой 1999–2000 г. объемы такого «несанкционированного отбора», по оценкам «Газпрома», составляли 100–120 млн. кубометров газа ежедневно и к апрелю превысили 7 млрд. кубометров¹¹. В июне президент Украины Леонид Кучма признал незаконную откачку 13 млрд. кубометров газа¹². В среднем, по российским оценкам, на Украине ежегодно «исчезало» 10 млрд. кубометров газа.

Быстрая эрозия потенциала торгово-экономических связей (в 1996–1999 гг. двусторонняя торговля сократилась почти вдвое, или примерно на 6,5 млрд. долл.) непосредственно связана с взаимным протекционизмом и ошибочной ставкой на развитие сотрудничества в рамках пост-советских кооперационных схем. В принципе, протекционистская политика неизбежна, поскольку в советский период в двух странах были созданы дублирующие производства (в том числе, в военно-промышленном комплексе) и целые отрасли. Многочисленные договоренности о введении между двумя странами режима свободной торговли никогда не были и не могли быть реализованы, поскольку они объективно невыгодны России, бюджет которой в этом случае терял бы существенные доходы (прежде всего, поскольку пришлось бы отказаться от взимания экспортных пошлин на энергоносители). Декларативное же введение режима свободной торговли с многочисленными (до нескольких сот товарных позиций) изъятиями не способно изменить ситуацию. Что касается производственной интеграции, то на деле оценить ее нынешний реальный уровень чрезвычайно трудно (по российским официальным оценкам, уже в середине 90-х годов он составлял лишь 10–15% по сравнению с 70% для Украины и 45% для России в конце 80-х¹³). Тем не менее в политике обоих государств этому фактору придавалось чрезмерное значение. В частности, на стимулирование сотрудничества в рамках пост-советских схем – в противовес взаимодействию бизнеса – была нацеленная амбициозная десятилетняя программа экономического сотрудничества, подписанная в январе 1998 г. и практически не работающая.

Впрочем, главным фактором слабости двусторонних торгово-экономических связей являются низкая производительность

¹¹ *Время новостей*, 9 февраля, *Независимая газета*, 15 апреля 2000 г.

¹² *Независимая газета*, 15 июня 2000 г.

¹³ О. Давыдов. *Переходный период в торговле с Украиной*. *Независимая газета*, 9 июля 1996 г.

труда и высокая энергозатратность производств как Украины, так и России, делающая их продукцию слабо- или полностью неконкурентоспособной на рынках друг друга в рыночных условиях. К сожалению, пока нет достаточных оснований для того, чтобы прогнозировать прекращение действия этого фактора хотя бы в обозримом будущем. В лучшем случае оно может быть ослаблено при условии создания механизмов содействия взаимной торговле и инвестициям.

Достаточно быстро нарастают противоречия между Россией и Украиной по комплексу гуманитарных проблем, к которым в первую очередь относятся статус русского языка и получение образования на русском. Если по 1999 г. включительно эта чувствительная проблематика обсуждалась по преимуществу на экспертном уровне либо, наоборот, поднималась в тех случаях, когда тем или иным силам требовалось резко политизировать тон дискуссии, то начиная с 2000 г. гуманитарные вопросы стали частью официальной повестки дня.

Российские государственные органы занимают в этом вопросе единую позицию. Российский уполномоченный по правам человека Олег Миронов назвал в феврале 2000 г. масштаб языковой дискриминации на Украине беспрецедентным и затрагивающим большинство населения страны¹⁴. В январе МИД РФ направил посольству Украины в Москве ноту, в которой высказал озабоченность по поводу политики Украины, противоречащий как Конституции страны, так и ее международным и двусторонним обязательствам, согласно которым должны быть гарантированы свободное развитие, использование и защита русского языка. Еще одна нота МИД РФ была вызвана волной погромов принадлежащих русским объектов малого бизнеса, организованной во Львове украинскими националистами в ответ на гибель композитора Игоря Билозира, и появлением там «отрядов по борьбе с русификацией». 17 июля российский посол на Украине Иван Абоимов фактически обвинил центральные власти в поощрении антирусских настроений. Примерно в то же время Государственная Дума РФ приняла заявление «в связи с проводимой на Украине дискриминацией русского языка», в котором обвинила Украину в демонстративном провоцировании напряженности в двусторонних отношениях и прежде всего в сфере межнациональных отношений, обратившись к президенту Путину с просьбой поручить МИД РФ в соответствии со ст. 33 закона «О международных договорах РФ» подготовить предложения о принятии необходимых мер в связи «с недобросовестным выполнением Украиной Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве». В январе 2001 г. российский МИД отреагировал на попытки вытеснения русского языка из радио и телевизионного эфира Украины как на политику дерусификации общественной жизни.

*Независимая газета,
16 февраля 2000 г.*

Если не затрагивать чувствительную тему о том, что через украинскую систему образования происходит внедрение представлений о преимущественно негативной роли России в истории Украины, основную озабоченность российской стороны вызывает принятие мер, направленных на сокращение сферы применения и понижение статуса русского языка. Москва рассматривает политику, нацеленную на быструю «украинизацию» населения страны, большинство которой в качестве родного языка использует русский, как ассимиляторскую и в долгосрочной перспективе дискриминационную, поскольку в результате действий властей создаются неравные условия для получения высшего образования лицами, не владеющими государственным украинским языком. Для Украины же такая политика диктуется логикой развития национального государства. Сохранение единого языкового пространства в чем-то ставило бы под сомнение необходимость в существовании независимой суверенной Украины. К тому же налицо опасения притяжения более мощной и конкурентоспособной русской культуры.

Ситуация с распространением русского языка в целом и в сфере образования на русском, в частности, не поддается однозначной оценке. С одной стороны, возможности для удовлетворения культурных потребностей русскоязычного населения, безусловно, существуют. По официальным украинским данным, в стране в 2000 г. действовали 2399 государственных школ с русским языком преподавания, 2 млн. 106 тыс. учеников или 31,7% от их общего количества обучалось на русском языке, высшее образование на русском получало 35% украинских студентов, функционировало более 30 русских театров, в том числе 14 театров – государственного подчинения, издавалось 1146 русскоязычных газет и журналов или 49,7% от общего количества украинских периодических изданий. От 30 до 50% передач государственного и от 70 до 90% негосударственного теле- и радиовещания осуществлялось на русском языке¹⁵.

С другой стороны, рассмотрение ситуации в динамике приводит к иным выводам. Так, количество учащихся на русском языке составляло на Украине в 1992 г. 3417 тыс. чел. (50%), в 1994 г. – 2900 тыс. чел. (42,6%), в 1997г. – 2504 (36,4%)¹⁶. В конце 2000 г. около 40% школьников не изучали русский язык даже в качестве одного из предметов. В 1991 г. на Украине было 43 русских театра. Общий тираж распространяемых в стране российских изданий сократился с 1992 по 1998 г. с 36,8 млн. экземпляров до 1,7 млн.¹⁷, что в большой степени, естественно, связано с общим падением покупательной способности населения, но также является и прямым следствием политики Украины по ограничению проникновения российских СМИ в украинское информационное пространство.

¹⁵ Заявление МИД Украины от 12 февраля 2000 г. Цит. по: Российско-украинский бюллетень, н. 5, с. 20; Интервью Виктора Ющенко газете «Столичные новости» от 24 октября 2000 г. Цит. по: <http://rferl.org/pbureport/2000/10/40-311000.html>

¹⁶ В.Алексеев. Хуже беззакония. Содружество НГ, н. 5, 1999.

¹⁷ А.Гуцал. Виртуальное поле российских-украинских отношений. Материалы конференции «Украина и Россия: уроки реформ и перспективы сотрудничества». Киев, 1998, с. 41–42.

В последнее время курс на внедрение украинского языка административными мерами заметно активизировался. 14 декабря 1999 г. Конституционный Суд Украины объявил украинский язык «обязательным средством общения на всей территории Украины при осуществлении полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, а также в других сферах общественной жизни». Украинский язык был также провозглашен обязательным средством обучения во всех государственных учебных заведениях страны, в то время как применение и изучение языков национальных меньшинств, включая русский, должно носить разрешительный характер. 21 июня 2000 г. кабинет министров принял постановление, в котором предусматривается принудительное внедрение государственного языка во всех сферах, даже в быту.

В свою очередь, Украина высказывает в адрес России претензии по поводу отсутствия прогресса в обеспечении прав на удовлетворение культурно-языковых потребностей украинцев, прежде всего, в местах их компактного проживания в районах Востока и Севера. Очевидно, такая постановка вопроса во многом не соответствует действительности. В РФ по состоянию на середину 1999 г. действовало, как правило, при поддержке местных органов власти, свыше 90 украинских общественно-культурных объединений, из них 4 – в Москве. В России выходит несколько украинских газет, а распространение украинских изданий может производиться в национальном режиме. Осуществляются передачи всемирной службы «Радио-Украина». В России открыт Украинский институт, зарегистрированный как часть Московского педагогического университета, в Тюменском университете преподается украинский язык, школы созданы в Башкирии, Белгороде, Новом Уренгое и Нижневартовске. При поддержке правительства Москвы открыты украинская библиотека, музыкальный салон, галерея искусств, Украинский культурный центр и т.д.¹⁸. Однако реально оценить соотношение спроса и предложения можно было бы только после проведения исследований по выявлению культурных потребностей живущих в России украинцев, чего до сих пор в полном объеме сделано не было.

Ратификация в 1999 г. общеполитического договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, в котором стороны признают территориальную целостность друг друга, актуализировала и одновременно обострила проблему **пограничного размежевания**. Переговоры по делимитации (то есть проведению границы на картах) сухопутного участка российско-украинской границы близки к завершению. Окончательный вариант соглашения по данному вопросу, по данным украинской стороны, может быть готов для подписания к лету 2001 г.

Вместе с тем Россия и Украина сохраняют принципиальные различия в вопросе о разграничении морских пространств и оконча-

¹⁸ Ж. Лозинская.
Проблемы решаются
без политики.
Независимая газета,
28 мая 1999 г.

тельном определении правового статуса Азовского моря и Керченского пролива. Россия предлагает сохранить Азово-Керченскую акваторию в качестве целостного хозяйственного и природного комплекса (возможно, с выделением прибрежных функциональных зон ответственности РФ и Украины в Азовском море). Украина добивается установления государственной границы на море, монопольного права на обладание Керченским проливом и открытия акватории для беспрепятственного доступа иностранных кораблей. По-видимому, в большой степени позиция Украины определяется надеждами на значительные запасы газа вблизи Керченского полуострова, которые в случае введения исключительной экономической зоны отошли бы Украине, а также стремлением получить существенные доходы от международного использования Керчь-Еникальского судоходного канала, стоящего на балансе Керченского порта. Однако нельзя исключать и того, что Украиной движет также идея о повышении своей военно-политической привлекательности для западных партнеров, поскольку делимитация Азовского моря по украинской схеме откроет легальные возможности для проникновения туда ВМС третьих стран.

Делимитация сухопутного участка двусторонней границы не является дестабилизирующим фактором российско-украинских отношений. Противоположный характер носил бы процесс демаркации (то есть проведения линии границы на местности). Проведение демаркационной линии влечет за собой появление огромного количества хозяйственных и политических споров и ведет к неоправданным затратам дипломатических ресурсов. Об этом наилучшим образом свидетельствует собственный опыт Украины, которая до сих пор не закончила процесс демаркации границы с Молдовой, изначально не имевший никакого политического подтекста. Официальный Киев в настоящий момент не требует проведения демаркации, однако возврат к выдвиганию подобных требований, присутствовавших в украинской позиции до 1997 г., высоко вероятен. В пользу проведения демаркации высказываются некоторые политические силы Украины. Известны случаи организации провокационных, по сути, акций установления представителями украинских партий пограничных столбов.

В настоящий момент просматривается стремление Украины к введению на границе с Россией более жесткого пограничного режима. Киев заинтересован в ужесточении контроля на востоке для того, чтобы получить для себя определенные льготы на западной границе. В противном случае неизбежно введение в отношении граждан Украины полноценного шенгенского визового режима всеми нынешними центрально-европейскими кандидатами на вступление в ЕС. Как сообщалось, Украина получила принципиальное согласие России на постепенный переход к использованию загранпаспортов при пересечении общей границы.

В принципе, нельзя не видеть того, что демаркация границы и введение более жесткого пограничного режима не просто символизировали бы превращение российско-украинских отношений из партнерских в просто соседские (а в случае вероятного введения визового режима в отношении Украины со стороны Польши и Венгрии – самой Украины в буферное государство), такие шаги нанесли бы огромный удар по ресурсам гуманитарного и культурного взаимодействия, по интересам простых людей. По опросам, 33,4% жителей Украины имеют близких родственников в России (для сравнения, 8,2% – в других республиках бывшего СССР, 6,4% – в дальнем зарубежье), а для южной и восточной Украины этот показатель составляет 69,5%¹⁹. Доля граждан Украины среди всех граждан СНГ, привлекаемых на работу в России при посредничестве Федеральной миграционной службы (то есть легально, нелегальные показатели могут быть еще выше), на протяжении 1995–1999 гг. колебалась от 66 до 70%²⁰. В этих обстоятельствах сокращение количества взаимных поездок (загранпаспорт, например, имеют менее 30% россиян и чуть более 50% граждан Украины) может привести к негативным социально-политическим последствиям.

В области **внешней политики** труднопреодолимый характер имеют противоречия между Россией и Украиной по вопросам о развитии отношений с западной системой безопасности. Политика Украины в отношении НАТО останется активной. Это предопределено отсутствием у Украины альтернативных механизмов укрепления отношений с Западом. В свою очередь, для стран Запада военно-политическая составляющая является, с финансовой точки зрения, наименее затратным направлением сотрудничества. Озабоченность России вызывают действия Украины, расцениваемые как попытки создания условий для собственного вхождения в западную систему безопасности. В то время как Россия видит в расширении НАТО потенциальную угрозу своей безопасности, на Украине, хотя и не на высшем уровне, углубление особого партнерства с НАТО, курс на присоединение (в качестве первого шага) к политическим структурам этой организации заявляется в качестве одного из основных приоритетов государства.

После подписания в 1997 и ратификации в 1999 г. соглашений о параметрах раздела **Черноморского флота**, статусе и условиях его пребывания на территории Украины и связанных с этим взаиморасчетах военно-политическая составляющая российско-украинских отношений сдвинулась на их периферию и потеряла значительную часть присущей ей ранее конфликтности. К весне 2000 г. между сторонами были заключены около 10 дополнительных соглашений, регламентирующих различные стороны повседневной жизнедеятельности ЧФ в условиях его базирования в г. Севастополь. В 1999–2000 гг. был осуществлен ряд мероприятий

¹⁹ А. Попов, *Братство с заграничьем*, Независимая газета, 1 сентября 2000 г.

²⁰ *Россия в цифрах*, 2000, М., Госкомстат, 2000, с. 83

двустороннего военного сотрудничества, включая учения военно-морских сил и частей ПВО.

Вместе с тем, сохранение ряда неурегулированных в правовом отношении вопросов, с одной стороны, и временами граничащая с недружественной, с российской точки зрения, практика украинских властей – с другой, по-прежнему порождают определенные коллизии между сторонами. Под предлогом задолженности российские части периодически отключаются от электроснабжения, хотя объемы долга, колеблющиеся в пределах нескольких миллионов долларов, минимальны по сравнению с суммой украинского долга России. Грузы, предназначенные для нужд ЧФ, несмотря на длительные консультации и переговоры, не имеют льготного таможенного режима, что существенно увеличивает российские затраты на содержание флота. Сохранилась практика приглашения Украиной в места базирования ЧФ без согласования с российской стороной кораблей ВМС третьих стран, ведущих в отношении ЧФ откровенно разведывательную деятельность. В ряде случаев Украина затягивала или блокировала процесс замены вооружений ЧФ на более современные, добиваясь введения разрешительного принципа в то время, как Россия считает себя обязанной лишь уведомлять Украину о такой замене.

**В поисках
выхода**

Как представляется, ключом к качественному изменению ситуации является полное преодоление «братского» комплекса в двусторонних отношениях в целом и настроениях элит в частности путем налаживания реального прагматичного сотрудничества в различных областях, расширения контактов и улучшения взаимопонимания политических, деловых и научных кругов и формирования на этой базе общих интересов на новой основе.

В сфере экономики, объективно находящейся в настоящий момент в центре двусторонней проблематики, требуется осознание необходимости обеих сторон перейти к более продуктивной модели отношений, нацеленной на совместное извлечение выгоды, а не на сохранение субсидий. Тупиковыми являются попытки потянуть время, отложить начало выплаты долгов, получить преимущества за счет несовершенства правовой системы: тактический выигрыш в этом контексте может обернуться стратегическим поражением должника.

Украинский приватизационный процесс должен стать максимально транспарентным, проходить по неизменяемым правилам и критериям экономической эффективности, исключать административное вмешательство в ход приватизационных конкурсов.

Решение проблемы украинских газовых долгов невозможно вне контекста приватизации газотранспортной системы Украины.

Простая реструктуризация, как это уже было с долгами «Газпрому» в 1995 г., способна лишь превратить долги в малоликвидные ценные бумаги. Очевидно, что цена системы должна быть реалистичной и отражать как техническое состояние, так и возникновение альтернативных возможностей транспортировки. Значительная часть доли российского участника международного консорциума должна быть передана ему за долги и лишь в этом случае можно вести переговоры о реструктуризации остающейся части.

От Украины потребуется избегать накопления новых долгов. При этом критически важно, чтобы в случае возникновения потребности в дополнительных объемах газа, оплатить которые Украина не в состоянии, Киев считал бы себя обязанным идти на переговоры с Москвой, предлагая реальное обеспечение погашения долгов, а не восстанавливал бы практику несанкционированного отбора газа.

Необходимо создание механизма содействия росту взаимного товарообмена и инвестиций. Межгосударственная программа экономического сотрудничества на период до 2007 г. должна быть пересмотрена с целью выделения 2–4 крупных совместных проектов, реализация которых имела бы перспективу на международном рынке и принесла бы осязаемую экономическую выгоду участникам.

Целесообразна ревизия всей правовой базы двусторонних отношений для приведения ее в соответствие с действительностью, заполнения существующих пробелов и устранения тех норм, которые не регулируют, а усложняют ситуацию (что в большой степени относится и к базовому общеполитическому договору, парафированному еще в 1995 г. и в значительной степени устаревшему). В первую очередь, внимание следовало бы обратить на заключение юридически обязывающих (не декларативных) соглашений об отказе сторон от проведения демаркации государственной границы и введения визового режима, завершении работы по созданию правовой базы российского военного присутствия в Крыму и разработке и подписании межгосударственного договора о гуманитарном и культурном сотрудничестве.

Сотрудничество в этой сфере должно быть нацелено на полное и адекватное удовлетворение культурных потребностей граждан обоих государств. Конкретные задачи сотрудничества могли бы включать изменение в положительную сторону представлений о соседней стране, тона изложения информации о ее политике, расширение взаимного присутствия в сфере высшего образования путем увеличения числа филиалов российских ВУЗов на Украине и создания их украинских аналогов в России, постепенное снятие административных ограничений (там, где они существуют), в отношении присутствия российских СМИ в информационном поле Украины и содействие распространению украинских СМИ в Рос-

сии при понимании того, что СМИ будут развиваться пропорционально интересу к ним.

Не полностью используется потенциал военного (особенно в военно-морской области и по вопросам ПВО) и военно-технического сотрудничества, взаимодействия по вопросам региональной безопасности (Приднестровье) и совместных инициатив в рамках ЧЭС, где при реализации инфраструктурных проектов можно было бы рассчитывать на получение внешнего финансирования.

К сожалению, Москва и Киев располагают очень ограниченным запасом времени. Основной объем дипломатической и законодательной работы должен быть проделан в 2001 г. в связи с тем, что парламентские выборы на Украине 2002 г. неизбежно внесут в этот процесс длительную паузу. При отсутствии результатов в 2003 г. окно возможностей может закрыться, поскольку к этому времени на Украине может завершиться процесс большой приватизации (либо российский бизнес утратит к нему интерес) и обе страны вступят в подготовку к президентским выборам 2004 г.

Предлагаемая стратегия выхода может показаться нереалистичной и неприемлемой для тех в России и особенно на Украине, кто привык мыслить категориями уступок и побед, а не компромиссов. Однако единственной альтернативой ей является нарастание конфликтных тенденций в двусторонних отношениях, а в перспективе – игра с нулевой суммой, последствия которой следует себе отчетливо представлять.