



політфа

Т.Ю.Журженко

РАСШИРЕНИЕ ЕВРОПЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ «ЕВРОПЕИЗАЦИИ» УКРАИНСКО-РОССИЙСКОГО ПОГРАНИЧЬЯ

**Украинско-
российская
граница
в контексте
конкурирующих
интеграционных
проектов**

Как и для большинства новых границ, возникших с распадом СССР в 1991 г., для украинско-российской границы определяющими стали процессы национального и государственного строительства в России и в Украине и становление их двусторонних отношений на новой основе, в качестве суверенных государств. Проблемы, связанные с общей границей, отражают в определенной степени амбивалентность украинско-российских отношений: «обреченность» на сотрудничество и неудовлетворенность Украины исторически сложившейся асимметрией отношений, неизбежность «национального самоутверждения», различия геополитических ориентации и попытки России реинтегрировать постсоветское пространство.

Как известно, Россия официально признала территориальную целостность Украины в ее существующих границах. Это было отражено в Договоре о сотрудничестве, дружбе и партнерстве, заключенном в 1997 г. и ратифицированном парламентами обеих стран. Спорные вопросы, касающиеся Севастополя и статуса Черноморского флота также были урегулированы, по крайней мере, временно. Более того, подписанный в январе 2003 г. в Киеве двумя президентами Договор о государственной границе между Украиной и Россией, который подвел черту под многолетней работой по делимитации ее сухопутной части, был ратифицирован парламентами обеих стран в апреле 2004 г. (как и договор о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива).

Однако проблема общей границы остается во многом открытой, по крайней мере, с точки зрения Украины. Украинская политическая элита выражает в последние годы растущее беспокойство в связи с фактическим статусом восточной границы, которая остается не-демаркированной и недостаточно контролируемой. Не считая спорных вопросов в Азовском море и Керченском проливе, проблема демаркации украинско-российской границы (которая так и не нашла разрешения в новом договоре о границе) в наибольшей мере беспокоит украинскую элиту. Очевидно, что символический статус границы с Россией напрямую связан с проблемой легитимности украинского государства. Как отмечал украинский еженедельник «Зеркало недели» в канун десятилетия независимости, отсутствие границ, обустроенных

по международным стандартам означает, что «Украина не завершила реализацию задач “первого уровня”, которые означали бы необратимость реализации государственного проекта под названием “Украина”»¹. Не последним фактором является желание украинской элиты продемонстрировать «европейский выбор» и снять одно из возможных формальных препятствий к интеграции в ЕС. Однако Россия, которая рассматривает границы внутри СНГ как «внутренние», считает демаркацию излишней и «не соответствующей духу партнерских отношений» с Украиной. Прозрачность границ, равно как и общая юрисдикция в вопросах оборонной политики и национальной безопасности, изначально рассматривалась российским руководством как неотъемлемая часть этого партнерства, основанного к тому же на общности истории и культурной близости. В отличие от Украины, стремящейся к «нормальным» границам, как атрибуту национального государства и условию членства в ЕС, Россия, претендующая на роль регионального лидера и центра интеграции, в большей степени обеспокоена геополитическим статусом «ближнего зарубежья» и своим влиянием в этом регионе. Тем не менее, тенденции к ужесточению режима государственной границы, направленные прежде всего против контрабанды, незаконной миграции, трансграничной преступности, наблюдаются в обеих странах. Способность эффективно контролировать свои границы является императивом существования современного государства и предопределяет процессы «национализации» пограничных территорий.

Сложность ситуации в том, что параллельно процессам политического и административного «строительства» границы, символической «демаркации» некогда общей территории наблюдаются и противоположные процессы: установление и развитие экономических и социальных связей между приграничными областями на новой институциональной базе трансграничного сотрудничества². При поддержке Совета Приграничных Областей России, Украины и Беларуси реализуются совместные проекты по развитию пограничной инфраструктуры, охране вод бассейна Северского Донца, поощряется кооперация между предприятиями, инициирован эксперимент по развитию приграничной торговли. Развивается сотрудничество в гуманитарной сфере, в области науки и образования, создан Консорциум приграничных университетов России и Украины. Подписано соглашение о создании первого на украинско-российской границе Еврорегиона «Слобожанщина».

Однако при всей масштабности подписанных программ и инициированных проектов механизм трансграничной кооперации явно дает сбой, прежде всего, в экономической сфере. На деле сотрудничество часто ограничивается контактами между местными администрациями. Эксперты и политики сетуют на отсутствие соответствующей, законодательной базы, разницу в налоговой и таможенной политике, ограниченные полномочия местных властей. Однако есть основания и

¹ Пархоменко Н., Сушко О. *Кордони України: символ незавершеного державотворення // Дзеркало тижня. 14–20 липня 2001.*

² Колосов В., Кирюхин А. *Приграничное сотрудничество в российско-украинских отношениях // Политика. №1 (19). 2001. – С. 141–165.*

для более серьезной критики, затрагивающей основы сложившегося политического режима и способ распределения власти между центром и периферией. В Украине специальные привилегии регионам (например, статус зоны свободной торговли или специального инвестиционного режима) нередко использовались центром «не по назначению»: для поощрения персональной лояльности региональных лидеров или как награда за обеспечение поддержки регионального электората во время выборов. Как отмечают некоторые аналитики, украинско-российские отношения в большой степени сформированы под влиянием узких интересов бизнес-кланов, и поэтому интеграционные проекты в регионе являются результатом взаимодействия национальных «партий власти» и их взаимной поддержки³.

³ Дергачев О.
Важкий хрест історичної дружби //
Дзеркало тижня.
15–21 листопада
2003.

Проекты трансграничного сотрудничества с Россией во многом зависят от политического вектора Киева, который вполне может измениться после следующих выборов. Вопрос о принципах, формах и масштабах экономического сотрудничества с Россией постоянно провоцирует раскол внутри украинской правящей элиты. Иллюстрацией этому является подписание (в сентябре 2003 г.) и последующая ратификация Договора о создании Общего Экономического Пространства, инициированного Россией амбициозного проекта региональной интеграции. Документ предполагает поэтапное создание таможенного союза и зоны свободной торговли, гармонизацию внешнеторговой политики, налогового законодательства, и в определенной степени, денежной и кредитной политики. Будучи полностью реализован, этот проект повлияет на экономический статус украинско-российской границы и радикально изменит базовые условия для трансграничного сотрудничества. Вопрос, однако, состоит в том, насколько эта перспектива является реалистичной. Хотя некоторые положения договора представляются выгодными для Украины (как например, создание зоны свободной торговли), опасения, связанные с доминирующей ролью России в новом союзе, перевешивают преимущества. Договор вызвал в Украине резкую критику, прежде всего, со стороны политической оппозиции, которая отвергла его как «антиконституционный» и «экономически невыгодный». Три министра украинского правительства, придерживающиеся прозападной либеральной ориентации, выступили против подписания Договора и подали в отставку. Ратификация документа также вызвала противостояние в парламенте, в результате документ был ратифицирован с поправкой, что Украина будет соблюдать условия договора только в том случае, если он не будет противоречить ее Конституции. Похожая ситуация сложилась ранее с проблемой членства Украины в ЕврАзЕс. Опасаясь, что полноправное членство в этой организации будет расценено Западом как смена курса на европейскую интеграцию, Украина ограничила себя статусом наблюдателя.

Похоже, что именно углубляющаяся разница геополитических ориентаций, при определенном политическом и экономическом

сближении, во многом определяет в последние годы проблемы трансграничного сотрудничества между Украиной и Россией. Недавний конфликт вокруг острова Тузла обнажил скрытые болевые точки и национальные комплексы с обеих сторон, а также несовпадающие политические и экономические интересы украинской и российской элит. Россия явно видит свою роль в «собираании земель» ближнего зарубежья, хотя идеологизированные геополитические амбиции сегодня уступают место более прагматичным геоэкономическим проектам. Украина, разочарованная исключением из европейских интеграционных процессов, но все же не оставляющая попыток вскочить на подножку европейского поезда, вынуждена в значительной мере считаться с планами России, опасаясь в то же время более тесной интеграции с экономически доминирующим и политически плохо предсказуемым партнером.

Украинско-российское пограничье оказалось практически на перекрестке двух конкурирующих направлений региональной интеграции: с одной стороны, расширения Европейского Союза и в перспективе – институционализации пограничья ЕС в виде «нового соседства», а с другой стороны – процессов реинтеграции постсоветского пространства при доминирующей роли России. Внутри самой Украины ситуация пограничности, разорванности между двумя полюсами интеграции обычно представляется как непродуктивная и даже опасная для целостности нации. Политическая оппозиция и значительная часть украинской интеллигенции рассматривает конкурирующие векторы интеграции как взаимоисключающие друг друга. Показательна, например, недавняя статья известного журналиста М.Рябчука «Две Украины», для которого западная Украина воплощает национальную идею и европейскую идентичность страны, а восточная – коммунистическое прошлое, олигархический бизнес и ущербную «малороссийскую» идентичность. Соответственно, восток, тяготеющий к России, является главным тормозом, препятствующим интеграции Украины в Евросоюз. Сторонники интеграции с Россией, правда, не рассматривают ее исключительно как альтернативу европейской интеграции. Их лозунгом является «В Европу вместе с Россией». При этом, правда, вопрос, насколько сама Россия стремится в Европу, и насколько совпадают цели России и Украины в процессе сближения с ЕС, остается открытым.

Будущее украинско-российского пограничья зависит во многом от того, как конкурирующие проекты европейской и постсоветской интеграции соотносятся друг с другом, оставляют ли они место сотрудничеству или предполагают жесткий геополитический выбор. Как отношения ЕС–Россия будут определять судьбу региона, который сегодня все чаще называют пограничьем, и что страны этого региона, Украина в частности, могут извлечь из своего нового пограничного статуса?

Между «слоном» и «медведем»?

Россия унаследовала от СССР роль одного из ведущих игроков на европейской сцене. Конечно, эта роль значительно модифицировалась: жесткое политическое и идеологическое противостояние двух блоков с падением коммунизма сменилось декларациями о стратегическом партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией, пережив по пути взлет и крушение мечты об Общем европейском доме от Атлантики до Урала. Страны Центральной и Восточной Европы были «отпущены на свободу», граница сфер влияния сместилась на восток, стала мягче и расплывчатей (открытая ситуация Украины – тому пример), однако далеко не исчезла полностью. За исключением стран Балтии, она проходит сегодня по бывшей западной границе СССР и, похоже, сохраняет релевантность практически для всех агентов европейской политики. «Балканами исчерпывается то пространство, которое традиционно относится к европейской зоне влияния... Перейдет ли ЕС “красную линию”, то есть нынешнюю границу СНГ?» – вопрошает российский эксперт⁴. «На востоке существует геополитическая потребность в буферной зоне между ЕС и Россией, которая может быть сформирована за счет стран, не принадлежащих ни к какому блоку» – рекомендует Фритц Болкештейн, член Европейского Парламента⁵. «Вступление Украины в ЕС предполагало бы изоляцию России. Поэтому достаточно ограничиться восточным сотрудничеством с Киевом. Союз не должен расширяться на тысяч дальше, чем на десять стран Центральной Европы. Европейский Союз, таким образом, готов принять новых членов, но его миссия не в том, чтобы объединить целый континент», отмечалось в 2000 году в совместном докладе министров иностранных дел Франции и Германии⁶, и по крайней мере в отношении Украины эта позиция не претерпела изменений.

Майкл Эмерсон, один из ведущих экспертов Центра Европейской политики в Брюсселе и бывший посол ЕС в России, активно участвующий в разработке концепции «Нового соседства», опубликовал в 2001 году книгу, с определенной долей иронии названную «Слон и медведь»⁷. Наиболее интересным в ней представляется концептуальный аппарат, предложенный для анализа взаимоотношений ЕС и России и их политики, в отношении общего «пограничья». С его точки зрения, геополитической реальностью является сегодня «Европа двух империй», при этом категория «империя» используется скорее технически и лишена негативной идеологической нагрузки. Медведь (далеко не новый образ) символизирует Россию – малопредсказуемую и, с точки зрения Европы, недостаточно «цивилизованную» (по крайней мере в отношении демократических норм и институтов). Медлительный и в общем-то домашний, Слон, питающийся исключительно вегетарианской пищей – это ЕС. Отличия между двумя империями – Россией и ЕС – весьма существенны: это различия между реал-политик, отражающей «национальные интересы» и нормативной парадигмой внешней политики, отражающей «общие ценности»; это различия между «целями обладания» (possession goals) и «целями влияния»

⁴ Лукьянов Ф. Брюссельский мазнит: плюсы и минусы // Известия RU. 27.04.04. (<http://www.izvestia.ru/world/article86015>)

⁵ Bolkestein F. *The Limits of Europe*. Tiel: Lanoo Publishers, 2004. – P. 24.

⁶ Цит. по: «New Neighborhood – New Association. Ukraine and the European Union at the beginning of the 21st century» // Policy paper series «On the Future of Europe» (Warsaw: Stefan Batory Foundation, March 2002), Policy Paper no. 6. P. 11.

⁷ Emerson M., Tocci N., Yahl M., Whyte N. *The Elephant and the Bear. The European Union, Russia and their Near Abroads*. Brussels: CEPS, 2001.

⁸ Т. Гартон Эш использовал в этом контексте сходный термин «политика индукции».

(milieu goals)⁸ в отношении имперского «пограничья». Отношения двух империй асимметричны в демографическом, экономическом и идеологическом отношении. При этом внешнеполитические амбиции России не соответствуют ее новому статусу, а ЕС, наоборот, еще предстоит научиться использовать свое возросшее влияние на глобальной международной арене.

По мнению Эмерсона, отличия между империями, прежде всего, идеологические (будут ли они постепенно нивелироваться по мере приближения России к европейским стандартам?) предполагают риск конкуренции и прямого столкновения интересов, однако и оставляют возможности для сотрудничества. Одной из возможных сфер сотрудничества (помимо торговли, энергетики и экологии) является выработка кооперативных стратегий в отношении их общего «пограничья». Эмерсон предлагает классификацию пограничных территорий (периферий) в зависимости от их локализации между двумя империями. Так, российско-финская граница представляет собой пример прямого соприкосновения империй (dear-cut periphery), «интегрирующаяся периферия» тяготеет к одной из империй (Беларусь). Наиболее важным и перспективным является сотрудничество двух империй в отношении «расколотой периферии» (divided periphery) (пример – Украина, тяготеющая и к Западу, и к России) и «частично перекрывающейся периферии» (overlapping periphery) (пример – Калининград). Однако такое сотрудничество возможно только на основе «общих ценностей», то есть отказа России от прямого доминирования в регионе.

Насколько соответствует сегодняшним реалиям эта концептуальная схема? С точки зрения ЕС она пожалуй слишком оптимистична, и отражает иллюзии относительно прозападного курса Путина после 11 сентября 2001. Сегодняшние отношения ЕС и России далеки от идиллии: жесткая позиция ЕС по поводу ситуации в Чечне, сдержанная критика внутривластного курса Путина (прежде всего, по отношению к политической оппозиции и свободной прессе) ставит под сомнение перспективы политического и идеологического сближения двух империй. При этом в области экономического сотрудничества партнеры весьма заинтересованы друг в друге и настроены на поиск компромиссов. Что же касается «пограничья», перспектива обострения конкуренции в регионе действительно становится реальной. ЕС уже не может полностью игнорировать новых восточных «соседей» (главным образом, Украина, Беларусь, Молдова) и вынужден проявлять инициативу, предлагая им новые модели партнерства. В рамках концепции «Нового соседства»⁹ позиция ЕС заключается в том, чтобы усилить свое влияние в этих странах, способствуя политическим и экономическим реформам, однако, не предлагая и не обещая членства. ЕС заинтересована в сохранении и институционализации общего с Россией «пограничья», но одновременно в качественном расширении своих возможностей влиять на процессы, происходящие

⁹ Речь идет о концепции, изложенной в Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors». – Brussels, 11.03.2003

в регионе. С точки зрения европейских экспертов, пограничье не должно оставаться «серой зоной», чреватой конфликтами и нестабильностью в опасной близости от границ ЕС, но оно и не станет «Европой» в обозримом будущем.

Что же касается России, в целом она весьма неохотно делится с Западом своим влиянием в «пограничье». По словам Д.Тренина, исполнительного директора Московского Центра Карнеги, Москва в обозримом будущем сосредоточит свое внимание на «ближнем зарубежье», поскольку не может составлять конкуренцию США на глобальной арене или претендовать на усиление своей роли на европейском континенте¹⁰. Недавнее расширение НАТО, в том числе включение в него стран Балтии, вызвало резкую реакцию российских официальных лиц. Расценивая расширение ЕС в Центральной Европе в целом без враждебности, Россия не отказывается от своих амбиций в «ближнем зарубежье», и Европейскому Союзу приходится считаться с ее интересами на этой «чужой территории». Страхи по поводу восстановления «советской империи» сегодня, похоже, безосновательны, однако Россия стремится удержать оставшиеся страны-сателлиты в своей орбите. По мнению европейских экспертов, методы, используемые для достижения этой цели, часто близки к прямому давлению (достаточно вспомнить газовый конфликт с Беларусью в феврале 2003 г. или остров Тузла) и пока исключают сотрудничество с ЕС в разрешении конфликтов в «ближнем зарубежье»¹¹. В целом, сохранение за этим регионом статуса «пограничья», пограничья относительно контролируемого и зависимого экономически, а главное, нейтрального в военно-стратегическом отношении, отвечает представлениям российской элиты о национальных интересах страны. Нежелание ЕС расширяться дальше на Восток вполне устраивает Россию, вполне возможно, что она готова принять мягкие формы присутствия ЕС в этом регионе и даже сотрудничать с ним в определенных сферах. В целом прозападный по своим взглядам российский эксперт Аркадий Мошес, рассуждая о будущем Украины в новой Европе, рассматривает позитивно ее возможное членство в ЕС¹². Однако при этом он полагает, что ЕС в обозримом будущем придется учитывать российские интересы в этой стране, и что в отношении демаркации украинско-российской границы позиция России вряд ли изменится.

А что же само «пограничье», в сохранении и стабилизации которого по разным причинам и в разном статусе заинтересованы обе империи? Оно фактически остается пассивным объектом их конкурирующих (или кооперирующихся) стратегий, и в отличие от стран Центральной и Восточной Европы, пока не имеет своего голоса. Майкл Эмерсон не рассматривает Украину отдельно, лишь вскользь упоминая, что федералистское решение в рамках «Европы регионов» позволило бы западным областям участвовать в европейской интеграции, а восточным – развивать отношения с Россией¹³. Между прочим, идея интегрироваться в Европу по частям, так сказать, «по степени готов-

¹⁰ Тренин Д.
Realpolitik Москвы // Независимая газета.
9 февраля 2004.

¹¹ Emerson M.
The EU & Russia: from an Awkward Partnership to a Greater Europe // Transitions Online.
6 May 2004.

¹² Moshes A.
Ukraine in tomorrow's Europe. FIIA Report 4/2003
(<http://www.upi-fia.fi>)

¹³ Emerson M.
The Elephant and the Bear. – P. 27.

¹⁴ Voznyak T. *Regional Cooperation Between the EU and the Countries of Central and Eastern Europe. An Eastern Perspective. In: Iris Kempe (ed.) Prospects and Risks beyond EU-enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy. Leverkusen 2003.*

¹⁵ См. об этом: Zhurzhenko T. *The myth of Two Ukraines. In: EUROZINE (www.eurozine.com)*

¹⁶ EU-Ukraine Action Plan: Unresolved Dilemmas // Ukrainian monitor. 4/2004 (<http://foreignpolicy.org.ua/eng/papers/index.shtml?id2820>)

¹⁷ Kuzio T. *EU and Ukraine: a turning point in 2004? Institute for Security Studies, Paris. Occasional Paper N 47, November 2003.*

¹⁸ Wolczuk K. and Wolczuk R. *Poland's relations with Ukraine: A challenging 'strategic partnership'. In: Through the paper curtain. Insiders and outsiders in the new Europe. London: RIIA, 2003. – P. 77–93.*

ности», весьма популярна в Западной Украине¹⁴. Однако такое решение (Эмерсон называет эту модель *fuzzy statehood*) возможное в условиях полномасштабного сотрудничества и сближения России и ЕС, сегодня, в условиях дивергенции двух империй, чревато углублением раскола страны на запад и восток¹⁵ или, по меньшей мере, обострением внутренних конфликтов. Хотя преамбула программы «Нового соседства» гласит, что «соседи» только выиграют от «приближения зоны стабильности и процветания к их границам», в действительности институционализация пограничья в условиях «конкуренции империй» усугубляет многие издержки этого «неудобного» пограничного положения.

Неудивительно, что Украина стремится избавиться от сомнительных преимуществ пограничья в «Европе двух империй». Проевропейская часть украинской элиты убеждена в том, что Украина – европейская страна, и имеет право, по крайней мере, на перспективу членства. Однако декларации «европейского выбора» со стороны украинского руководства и его попытки добиться от Брюсселя хоть каких-то намеков относительно перспектив членства до сих пор игнорировались ЕС. Предложенный ЕС статус «соседства» не вызвал энтузиазма у украинской элиты, хотя прагматично настроенные политики и эксперты указывают на возможные преимущества, которые Украина должна постараться из него извлечь. В целом «соседство» трактуется двумя сторонами по-разному: Украиной – как движение в направлении членства, ЕС – как затаенная членство. Эти разногласия стали очевидны в процессе подготовки Плана действий, нового документа, призванного регулировать отношения Украины с ЕС в рамках концепции «соседства»¹⁶. Тарас Кузьо, известный канадский эксперт по вопросам украинской внешней политики и убежденный сторонник евроатлантической интеграции Украины, сформулировал свое видение политики «нового соседства». Она должна стать началом новых отношений Украины и ЕС, предполагающих перспективу членства, активную поддержку «потенциального сдвига в сторону центрально-восточноевропейской идентичности» и, наконец, исключение из расчетов «фактора России», поддерживающего тенденцию связывать вместе судьбу трех восточно-славянских наций¹⁷. Польша с самого начала поддерживает более тесную интеграцию Украины в европейские структуры, часто вопреки тем силам в ЕС, которые традиционно отдают предпочтение стабильности отношений с Россией¹⁸. Однако каких-либо новых прорывов в отношениях Украина–ЕС ожидать не приходится.

В тексте проекта «Нового соседства» различия статуса Украины и России смягчены в духе политкорректности, здесь не найти рассуждений о двух империях. Украина и Россия отнесены к одной категории «соседей», в отношении которых сформулирована повестка «сближение без членства» (с оговоркой, что проблемы «соседства» составляют только часть взаимоотношений ЕС с Россией как стратегическим

партнером). Как «новый сосед» Украина рассматривается обособленно, однако ЕС пока далек от того, чтобы полностью отделить свою политику в отношении Украины от «стратегического партнерства» с Россией. Парадигма «Европы двух империй», предполагающая наличие их общей периферии как объекта конкуренции/сотрудничества, несомненно, определяет стратегию ЕС в отношении новых соседей. Более того, страны региона, определявшееся до сих пор в категориях времени (постсоветские, переход к демократии и рынку) сегодня определяются и институционализируются как пространственная категория – пограничье.

Проект «Нового соседства» призван смягчить новый раздел континента на принятых и исключенных, состоятельных «европейцев» и бедных соседей. «Новые соседи», не допущенные формально к членству в ЕС, не должны быть полностью исключены из «европейской семьи». Эта идеология предполагает, однако, скрытую легитимацию новой границы между «собственно Европой» и «новыми соседями». Репрезентации «нового пограничья» (Украина, Беларусь, Молдова) как в текстах экспертов, так и в прессе строятся, как правило, на противопоставлении «успешным» странам Центральной и Восточной Европы (представленным, как правило, Чехией, Польшей, Венгрией). В противоположность их достижениям на пути преодоления коммунизма и «возвращения в Европу», в странах пограничья реформы были остановлены на полпути или обращены вспять, наметился поворот к авторитаризму. До последнего времени эти страны рассматривались, как движущиеся по той же траектории «посткоммунистического транзита», только медленнее и с большими проблемами. Сегодня они воспринимаются как «другие» структурно. Эта дивергенция в тенденциях посткоммунистического развития, возможно, действительно имеет место (хотя различия между «худшими из лучших» и «лучшими из худших» не так уж принципиальны). Важно то, что таким образом новая граница ЕС обретает легитимность и выглядит не результатом субъективных политических решений, а естественным водоразделом, обусловленным политическими и экономическими процессами в регионе.

Представление региона как зоны нестабильности и «замороженных конфликтов» («новый Ближний Восток», как драматически назвала недавно этот регион «Вашингтон пост») также соответствует новому делению на «Европу» и «соседей». В сущности текст документа ЕС «Новое соседство», категоризируя страны пограничья в соответствии с политическими, экономическими и демографическими критериями, оценивает, прежде всего, их потенциальную угрозу для европейской безопасности (например, ядерная безопасность, нелегальная миграция). Более того, привилегии «соседства» (доступ на внутренний рынок ЕС, программы помощи) непосредственно увязываются ЕС с определенными требованиями (не только соблюдение демократических норм и либерализация экономики, но и сотрудничество в

предотвращении потенциальных рисков для членов ЕС). Западные эксперты признают, что Украина, Беларусь и Молдова рассматриваются ЕС «прежде всего в терминах безопасности» и его политика состоит в том, чтобы защитить себя от этих стран, а не углублять с ними отношения¹⁹. Украина в частности, учитывая ее миграционный потенциал, степень обнищания населения, распространения СПИДа и туберкулеза и уровень криминализации общества, экологическую ситуацию и транзитное географическое положение, рассматривается ЕС как важнейший источник «мягких» угроз европейской безопасности²⁰.

Если проблема угрозы европейской стабильности, исходящая от некоторых балканских стран, будет, похоже, решена путем их включения в ЕС и навязанной сверху европеизации, в отношении Украины и других восточных соседей избрана другая стратегия – усиления барьерных функций новой границы ЕС, не исключая при этом сотрудничества в определенных областях. В отсутствие «Большой Европы», которая была бы основана на полноценном партнерстве России с ЕС (что предполагало бы в конечном итоге исчезновение «Европы двух империй») политика «нового соседства» будет неизбежно ограничена конкурирующими проектами интеграции «ближнего зарубежья» со стороны России.

Что означает начало нового этапа интеграционных процессов в Европе для границ и пограничных регионов Украины, в частности для украинско-российского пограничья? Ситуация на западной границе Украины, которая с 1 мая 2004 г. стала новой внешней границей ЕС, достаточно предсказуема. Введение по требованию ЕС сначала Словакией, а затем Польшей и Венгрией виз для украинских граждан существенно ограничило их свободу передвижения в Восточной и Центральной Европе – одно из достижений переломного 1991 года. Развитие туризма, деловые и культурные контакты между приграничными регионами оказались существенно подорванными. Эти изменения особенно ощутили на себе жители западных регионов Украины, связанные с соседями мелким бизнесом или возможностями сезонного заработка. Однако восточные приграничные регионы Польши, Венгрии и Словакии также оказались в сложном положении: как экономически менее развитые в своих странах, они существенно зависят от притока дешевой рабочей силы с Украины и приграничной торговли.

Поэтому неудивительно, что эта проблема привлекает в последнее время внимание политиков и общественности. Польша проявляет наибольшую заинтересованность в поисках компромисса между требованиями ЕС и интересами приграничных регионов как Польши, так и Украины. К тому же именно в этом вопросе Брюссель достаточно чувствителен к обвинениям в создании «новой Берлинской Стены»

¹⁹ O'Rourke B. «EU: Prodi Sets out Vision of 'Ring of Friends', Closer Ties with Neighbors», *Radio Free Europe / Radio Liberty* (<http://rferl.Org/nca/features/2003/01/31012003192138.asp>).

²⁰ *Country Strategy Paper 2002–2006, National Indicative Programme 2002–2003*. – P. 15 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/csp/index.htm).

**Политика
«нового
соседства»
и будущее
украинско-
российской
границы**

и признает необходимость поощрения трансграничной кооперации с новыми соседями, и в особенности с Украиной. С этой целью начата разработка новых программ трансграничного сотрудничества (New Neighborhood Instrument). Четыре из этих региональных программ имеют отношение к Украине, их общий бюджет составляет около 20 млн евро²¹. Целями новых «программ соседства» являются: 1) поощрение экономического сотрудничества (торговля, транспорт, инвестиции); 2) сотрудничество в области экологии и охраны здоровья населения; 3) обеспечение эффективного менеджмента границ, борьба с организованной преступностью, нелегальной миграцией и контрабандой и, наконец, 4) поощрение гуманитарных контактов²². Еще раз отметим, что именно проблема эффективного обеспечения пограничного контроля с «новыми соседями» стоит для ЕС наиболее остро; на ее решение уже были выделены значительные средства. Украина надеется использовать озабоченность ЕС этой проблемой с тем, чтобы быстрее модернизировать инфраструктуру западной границы, унаследованную от СССР и не приспособленную для пропуска больших пассажиро- и грузопотоков. Речь идет о создании дополнительных пропускных пунктов, грузовых терминалов, внедрении современных средств контроля, ускоряющих процедуру пересечения границы и т. д. Не в последнюю очередь, сотрудничество с ЕС может помочь в решении проблемы коррупции в таможенной и пограничной службе Украины.

Скорее всего, новый импульс для развития на новой внешней границе ЕС получают Еврорегионы с участием Украины. В настоящий момент существует четыре таких Еврорегиона (Южный Буг, Нижний Дунай, Прут и Карпатский Еврорегион). Хотя определенные проекты были инициированы в рамках Еврорегионов с участием программ PHARE и TESIS, больших успехов в развитии сотрудничества достигнуто не было. Озабоченные вступлением в ЕС соседи Украины не уделяли должного внимания этим проектам, местные власти не обладали достаточными полномочиями и финансовыми ресурсами, а финансирование со стороны ЕС было весьма незначительным. Некоторые из этих проблем могут быть частично решены после расширения Евросоюза (например, New Neighborhood Instrument задуман с целью объединения ресурсов различных программ поддержки трансграничного сотрудничества).

В целом, западные пограничные регионы Украины вполне могут выиграть от повышенного внимания ЕС. Программы трансграничного сотрудничества как компенсация процессов ужесточения пограничного контроля – эта модель уже давно реализуется на границе России с балтийскими странами. Основную проблему там составляют русско-говорящие меньшинства в Латвии и Эстонии, ситуация с которыми рассматривается экспертами ЕС в области безопасности как потенциально конфликтная. Кроме того, важным является участие России в совместных экологических проектах. Стратегия ЕС состоит

²¹ *New Neighborhood Programs: EU to strengthen cross-border cooperation with Ukraine. Official site of the Mission of Ukraine to European Communities. Press-release from November 25, 2003. (<http://ukraine-eu.mfa.gov.ua>)*

²² *Paving the way for a New Neighborhood Instrument. Communication from the Commission of the European Communities. 1 July 2003.*

здесь в том, чтобы втягивать Россию в диалог и сотрудничество на региональном уровне как равного партнера, надеясь, что ее позиция станет более конструктивной и предсказуемой. Финляндия эффективно использовала свое президентство в ЕС с тем, чтобы институционализировать эту политику («Северное измерение»), и сегодня Польша надеется использовать эту модель для формирования «восточной политики» ЕС, прежде всего, в отношении Украины и Беларуси. Украина – менее проблемный, но и менее значимый для ЕС партнер, чем Россия. Однако вовлечение Украины в европейские программы трансграничного сотрудничества может оказаться не менее важным для обеспечения стабильности на новой внешней границе ЕС.

Что касается украинско-российской границы, возможные имплекации политики нового соседства для нее не столь очевидны. Безусловным приоритетом ЕС является здесь усиление контроля над транзитной миграцией и содействие в задержании нелегальных мигрантов²³. ЕС намерена оказывать помощь Украине в повышении эффективности пограничного контроля путем подготовки персонала и поставок современного технического оборудования. ЕС также добивается от Украины приведения ее законодательства в отношении нелегальной миграции в соответствие с европейскими нормами и оказывает помощь в создании инфраструктуры для временного содержания нелегальных мигрантов (эта работа уже ведется в рамках программы TACIS).

Международная организация по миграции (МОМ) также проявляет интерес к украинско-российской границе. Как сообщалось в украинской прессе, компьютерная регистрация всех пересекающих границу на харьковском участке была введена в апреле 2002 г. при экспертной и технической помощи МОМ²⁴. ЕС приветствовала инициативу Украины сократить персонал на западной границе с целью усиления пограничного контроля на границе с Россией. Евросоюз принял решение оказать финансовую поддержку сумскому погранотряду, контролирующему наиболее протяженный и оживленный участок украинско-российской границы и нуждающемуся в технической модернизации²⁵. Кроме того, внимание ЕС к украинско-российской границе может усилиться в связи с возрастающим транзитом наркотических веществ из стран Центральной Азии²⁶.

Таким образом, Евросоюз заинтересован в усилении барьерной функции украинско-российской границы в целях предотвращения «импорта нестабильности»²⁷, в своего рода делегировании сюда некоторых элементов шенгенской границы. Дилеммы «расколотой периферии» Украина вынуждена решать и на уровне своих государственных границ – требование ужесточения режима «восточной» границы (с Россией и Беларусью) предьявляется ЕС и западными соседями, как только речь заходит о возможных послаблениях на «западной» границе. Украинские эксперты указывают на решение проблемы украинско-российской границы как необходимый шаг в дальнейшем развитии

²³ *Bojcsun M. The European Union's perspectives on the Ukrainian-Russian border. In: Українсько-російське порубіжжя: формування соціального та культурного простору в історії та сучасній політиці. Міжнародний семінар в ХНУ ім. Каразіна (Київ, 2003). – P. 17–33.*

²⁴ *«На російсько-українському кордоні випробовують комп'ютерний метод вилову пелегальнів» (<http://ukr.for-ua.com/news/2002/04/19/144651.html>)*

²⁵ *Евросоюз допомагає українським прикордонникам і собі // День. No. 191. 19 October 2002.*

²⁶ *Golinov S. Russian-Ukrainian Borderland in the Light of European Integration // Центр регіональних і трансграничних досліджень ВоЛГУ (www.transbound.narod.ru/rusukr.html)*

²⁷ *Weidenfeld W. (ed.) Beyond EU enlargement. Strategy paper. Guetersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2001. – P. 12.*

²⁸ Pavlenko R. *What can Ukraine do? Cross-Border impact of EU enlargement.* Freedom House. *NGO News, Issue 22* (http://www.ngonet.org/news/22_04/html)

²⁹ Baronin A. *«Border Closed?»* // *Central European Review.* Vol. 3, No. 11. 19 March 2001 (www.ee-review.org/01/11/baronin11.html)

отношений с ЕС²⁸. По словам Анатолия Баронина, негативные последствия расширения ЕС на западной границе Украины могут быть смягчены только за счет строительства нормальной границы с Россией. «Украина не может иметь обе границы открытыми одновременно. Украина должна сделать выбор между Польшей и Россией»²⁹. Впрочем, подобная перспектива устраивает ту часть украинской элиты, которая хотела бы опереться на поддержку ЕС в болезненном вопросе демаркации украинско-российской границы. Демаркация границ рассматривается ЕС как важное условие региональной стабильности, однако возможности ее влияния на позицию России в этом вопросе ограничены. В целом, ЕС несомненно заинтересован в развитии сотрудничества между Россией и Украиной по совместному обеспечению эффективного пограничного контроля.

Что касается более широкого спектра проблем трансграничного сотрудничества между Украиной и Россией, пока трудно предсказать отношение ЕС к этому вопросу и степень его релевантности для европейской политики. В программном документе ЕС «Новое соседство» в принципе обозначена возможность поддержки трансграничного сотрудничества «стран пограничья» не только с западными соседями, но и друг с другом. Однако украинско-российское пограничье не включено в списки *New Neighborhood Instrument* и значит, финансирование таких проектов является пока проблематичным. Находясь за пределами ЕС, даже не на его внешней границе, этот регион не может рассчитывать на особое внимание. Поддержка проектов трансграничного сотрудничества со стороны ЕС возможна, скорее, в рамках общих программ помощи Украине в таких областях, как экология (например, проблема Северского Донца). Однако в целом речь идет скорее о косвенных эффектах «европеизации». Скажем, украинско-российский Еврорегион Слобожанщина может выиграть от возросшего интереса ЕС к Украине как к новому соседу, от возможности даже формального участия в европейских структурах (таких, как Ассоциация Приграничных Регионов) и заимствования опыта Еврорегионов на западной границе Украины. При этом не исключено, что экономически «Слобожанщина» окажется более состоятельным проектом, чем Южный Буг и Карпатский Еврорегион в силу его промышленного потенциала и более развитой инфраструктуры.

Однако проблема «расколотов периферии», проблема наложения конкурирующих интеграционных тенденций остается, по-прежнему, открытой. Действительно ли эти тенденции исключают друг друга по принципу игры с нулевой суммой (менее «пророссийская» Украина становится более «европейской» и наоборот)? «Пограничье» в силу своего положения тяготеет к компромиссам. Проект Еврорегиона «Слобожанщина» показывает, что парадоксальным образом, политическое и экономическое сближение между Россией и Украиной на региональном уровне находит свою легитимацию в идеологии европейской интеграции. Помимо прагматических соображений доступа к ев-

ропейским фондам, не исключено, что для украинской региональной элиты это стало средством обезопасить себя от обвинений в пророссийской ориентации, недостатке патриотизма и т. п., а возможно и модернизировать традиционную идеологию украинско-российского сотрудничества, основанную на идее «славянского братства». Однако перспективы украинско-российских еврорегионов в долгосрочном плане неизбежно зависят от эволюции взаимоотношений «двух империй». Дальнейшая дивергенция России и ЕС, возможно, и не повлияет непосредственно на совместные проекты украинских и российских приграничных областей, однако обострит поляризацию «роевропейских» и «пророссийских» сил в Украине и может ухудшить ее отношения с Россией. Сближение России с ЕС (как предполагают, например, планы создания экономического, культурного и других «общеевропейских пространств») способствовало бы украинско-российскому приграничному сотрудничеству и его реальной «европеизации». Для Евросоюза, если он действительно заинтересован в возрастании своего влияния в новом «пограничье», еврорегионы за его пределами могут стать важным политическим инструментом.