

ЕС-Украина: Что дальше? *

Ключевые критерии и секторальное сотрудничество

Вильфрид Йильге / Сюзан Стюарт

Прошедшие в Украине в октябре 2012 г. парламентские выборы были оценены Миссией наблюдателей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ / ОБСЕ) как шаг назад в демократическом развитии. То, как шёл процесс формирования Кабинета, также не позволяет говорить о проевропейских сигналах: при подборе правительственных кадров акцент делался на лояльность Президенту. Европейский Союз настаивал на проведении свободных и честных выборов, чтобы иметь возможность выйти на новый этап отношений с Украиной и вести дальнейшие переговоры о ранее парафированном Соглашении об ассоциации. Теперь перед ЕС стоит дилемма. Если для него действительно важны демократия и верховенство права, ЕС не может отойти от занимаемой им критической позиции по отношению к украинской власти. Однако и изоляция страны не целесообразна ни с экономической, ни с геополитической точки зрения. Для украинского общества она бы стала неверным сигналом.

Попыткой конструктивной реакции ЕС на сложившуюся ситуацию являются выводы, принятые Советом иностранных дел ЕС 10-го декабря 2012 г. В них Евросоюз подчёркивает свою готовность подписать Соглашение об ассоциации до следующего саммита Восточного партнёрства в ноябре 2013 г. при условии, что украинская власть продемонстрирует «решительные действия» и «ощутимый прогресс» в трёх сферах, в частности в сфере выборов, отказа от избирательного правосудия и имплементации совместно оговоренной повестки дня ассоциации. Целью последней является экономическая интеграция Украины. Прогресс в этом пункте должен сделать возможным быстрое вступление в силу части Соглашения, в которой говорится о свободной торговле. Ещё в мае 2012 г. ЕС указывал на необходимость реформ именно по этим направлениям. Теперь они были обрисованы чётче в выводах Совета иностранных дел ЕС, в которых были названы различные сферы реформирования. Теперь ЕС и Украине следовало бы прийти к соглашению в вопросе о ключевых критериях и смысловых акцентах реформ в этих сферах. С этой целью им следовало бы использовать предложенный Евросоюзом формат европейско-украинского «неформального диалога», в рамках которого планируется обсуждать вопросы верховенства права и экономической интеграции. Таким образом было бы возможно подготовить почву для подписания

Соглашения к концу 2013 г. В то же время речь идёт о том, чтобы подчеркнуть важность некоторых европейских ценностей, к которым с пренебрежением относится украинская власть и акцент на которых позволит ЕС сохранить свою репутацию как оплота этих ценностей. Речь идёт о принципах демократии, верховенства права, открытости, возможности конкуренции на рынке и доле в благосостоянии общества. В нашей статье сформулированы предложения по таким ключевым критериям и смысловым акцентам, основанные на анализе характера политического режима в Украине. Без этого анализа невозможно понять противоречия в украинской внешней политике, а в особенности отсутствие систематичности в развитии европейской интеграционной политики Киева.

Клиентелизм и внешняя политика

Форму господства в современной Украине определяет сильная вертикаль власти, которую возглавляет Президент, его Администрация и зависимое от него правительство и которая опирается на Партию Регионов, влиятельную прежде всего в ключевом промышленном регионе Донбасс. Вокруг этой вертикали сформировалось пять-шесть приближённых к правительству олигархических групп и т. наз. «сетей власти». В этой конструкции заметны авторитарные тенденции и очевидные черты патримониального

* Оригинал статьи на немецком языке и английский перевод:

http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/eu_ukraine_wie_weiter.html

господства, которые проявляются, среди прочего, в клиентелизме, политической коррупции и патронаже при раздаче должностей, что служит предпосылкой экономического успеха. Однако Президент, Партия регионов и представленные в важнейших министерствах группы олигархов не представляют собой монолитный и бесконфликтный блок. Между ними существуют как значительные различия во внешнеэкономических интересах и внешнеполитической ориентации, так и конкуренция за экономическое и политическое влияние.

Сам Президент пытается установить определённый баланс сил и таким образом также контроль между этими группами, что должно служить укреплению президентской власти. С этой целью ключевые позиции в исполнительной и судебной власти отдаются лояльным лицам из т. наз. «семьи» Президента. Таким образом верховенство права всё больше вытесняется из практики, чтобы цементировать абсолютную власть вертикали. Несмотря на внутренние противоречия, сети власти, поддерживающие Президента, едины в следующем: вертикаль власти должна обеспечивать им доступ к государственным ресурсам и защищать от нежелательной конкуренции и контроля со стороны институтов верховенства права и демократии. Чтобы поддерживать этот консенсус среди своих союзников, Президент вынужден сосредоточиться на краткосрочном балансировании между различными эгоистическими интересами этих групп. Поэтому трудно поверить в то, что он проводит целостную внешнюю политику, которая бы ориентировалась на национальные интересы, не говоря уже о последовательной политике европейской интеграции. Несмотря на то, что в процессе формирования правительства в данный момент «семья» Президента укрепляет свои позиции за счёт отдельных олигархических групп, проблема этих групп остаётся важной и не должна утратить значение для европейской политики Украины.

Отсутствие гарантий правовой безопасности

Урезание верховенства права стало главным инструментом борьбы с оппозицией и защиты интересов «клиентов» от нежелательной конкуренции. Так в июле 2010 г. был принят закон о юстиции. Согласно этому закону, Высший совет юстиции, в состав которого входят сейчас в том числе верный Президенту Генеральный прокурор, его заместители и представители Администрации Президента, имеет право применять дисциплинарные санкции в отношении судей. Таким образом сильно ограничивается самостоятельность органов судейского самоуправления, которое до тех пор автономно осуществляло дисциплинарное производство, ущемляется независимость судей и устанавливается контроль исполнительной ветви власти над судебной.

Помимо этого, Верховный Суд, который раньше был относительно независимым органом, лишили важнейших полномочий, а также статуса кассационной инстанции. Де факто, высшей и последней инстанцией, которая рассматривает кассационные жалобы, является теперь созданный недавно Высший специализированный суд по гражданским и уголовным делам, во главе которого были поставлены судьи близкие к правительственным кругам. Заместителем председателя этого суда, например, в 2010-2012 гг. был брат Генерального прокурора. Так что вряд ли стоит удивляться тому, что этот суд отказал по всем пунктам жалоб адвокатам приговорённого к тюремному заключению бывшего министра внутренних дел Юрия Луценко – и это несмотря на то, что Европейский суд по правам человека подтвердил в ноябре 2012 г. свой вердикт от 3-го июля 2012 г., который гласит, что арест Луценко был «произволом».

Государственные закупки

Между неоднократно декларированной Президентом Украины приоритетностью европейской интеграции с одной стороны и действиями правительства с другой существует разительное противоречие.

Проиллюстрировать его можно на примере государственных закупок, которым в тексте Соглашения посвящена отдельная глава. Стороны взяли на себя обязанность адаптировать украинское законодательство к европейскому. Однако ещё в процессе переговоров о Соглашении в 2011 г. украинская власть допустила грубые нарушения по отношению к истинному смыслу положений, лежащих в его основе.

При осуществлении государственных закупок товаров, работ и услуг (в целом на сумму около 37 млрд. евро в 2011 г.) в значительной степени привлекаются налоговые поступления. Существенную их часть представляют собой инвестиции в инфраструктуру страны. В свете этого тема госзакупок может послужить показателем готовности украинской власти ввести нормы рыночной экономики, снять ограничения конкурентной борьбы на рынке, гарантировать широкое участие в экономической деятельности и эффективно использовать ограниченные бюджетные средства. Пробным камнем в этом отношении стали подготовка и проведение Чемпионата Европы по футболу в 2012 г., который члены украинского правительства и высокопоставленные чиновники назвали генеральной репетицией европейской интеграции Украины. В действительности Евро 2012, этот крупнейший общественный инвестиционный проект последних лет, был использован с другой целью, а именно с целью обслужить интересы «клиентных групп» приближённых к правительственным кругам (см. выпуск SWP-Aktuell 29/2012). Помогло в этом принятое ещё в 2010 г. положение о том, что все товары и услуги в связи с Евро 2012 можно закупить через тендеры с одним участником.

Часть украинской оппозиции, наблюдатели из среды неправительственных

организаций (НПО) и депутаты Европарламента подвергли такую практику массивной критике. Правительство возразило, что важные инфраструктурные проекты в рамках Евро 2012 начиная с 2010 г. вынужденно проводились, не в последнюю очередь из-за упущений предыдущих правительств «оранжевых», в условиях острого дефицита времени, так что, мол, чтобы успеть, не представлялось возможным соблюсти затратные по времени тендерные процедуры на конкурсной основе. На самом деле непрозрачные тендерные процедуры имели системный характер. Так 4-го июля 2012 г. парламент голосами коалиции принял закон, согласно которому закупки, совершаемые государственными и коммунальными предприятиями с государственной долей более 50%, почти полностью были изъяты из сферы действия государственного закона о закупках. Это затронуло госзакупки на общую сумму около 25 млрд. евро, что составляет приблизительно две трети общего объёма в 2011 г. Таким образом значительная часть государственных закупок вынесена за рамки конкурсной процедуры. Более того, был заблокирован также доступ к информации об этих закупках, в результате чего стал практически невозможным контроль со стороны структур финансового надзора, органов правосудия и гражданского общества. Кроме того, согласно закону о госзакупках расширен перечень вида закупок, которые не подпадают под его действие.

Данное положение в законе открывает нараспашку ворота произвольной и непрозрачной раздаче заказов и играет на руку прежде всего государственным предприятиям с оффшорными структурами, за которыми часто стоят приближённые к правительственным кругам сети власти. Инвестиции в местную инфраструктуру берёт на себя часть предприятия с государственной долей, в то время как прибыль перемещается за границу через его частную оффшорную составную. Укрепляет такую неопатримониальную политику покровительства также и то, что органы

контроля, как, скажем, органы финансового надзора и регуляторные органы, следящие за соблюдением рыночных механизмов, не работают. В том числе из-за распространённой практики патронажа при раздаче должностей они не располагают должной независимостью, или они лишаются полномочий или необходимых процедур имплементации. По этим причинам украинский бизнес, за исключением влиятельных олигархических групп и оффшорных предприятий, практически больше не принимает участия в государственных тендерах. Такая форма обращения с финансами и управлением, которая имеет место и в других отраслях украинской экономики, приводит к растрате и злоупотреблению налоговых средств, ухудшению инвестиционного климата и укреплению доминантных позиций сетей власти, действующих антидемократически.

Соглашение об ассоциации при соблюдении условий

Позиция ЕС, заключающаяся в том, чтобы подписать Соглашение только при соблюдении чётко оговоренных условий, хорошо обоснована. Во-первых, украинская власть пока не доказала на деле готовность повернуть вспять тенденцию отхода от принципов демократии и верховенства права. Пока ситуация не изменится, подписание Соглашения без выдвижения уже упомянутых условий дискредитировало бы ЕС как игрока, ориентированного на определённые ценности.

Во-вторых, в настоящий момент не приходится ожидать эффективной и осмысленной имплементации Соглашения. В отношении не только верховенства права, но и реализации зоны свободной торговли не заметна политическая воля к проведению реформ в духе рыночной экономики. Для того, чтобы Соглашение работало, необходим более или менее крепкий каркас функционирующих независимо и открыто правоохранительных органов, структур финансового надзора и регуляторных

органов, следящих за соблюдением рыночных механизмов. Они призваны гарантировать подотчётность, возможность честно конкурировать на рынке и иметь доступ к своей доле благосостояния, а также обеспечивать правовую защиту.

Однако из-за политических упущений украинской власти не стоило бы откладывать подписание Соглашения в долгий ящик. Результаты выборов показали, что даже в таких непростых условиях в Украине сохраняются основы плюрализма и активного гражданского общества. Успешное введение Соглашения в действие могло бы значительно приблизить Украину к ЕС в политическом и прежде всего в экономическом отношении, а также, что немаловажно, обеспечить украинскому обществу ощутимые позитивные изменения в уровне благосостояния и участия в рыночных процессах в средне- и долгосрочной перспективе.

Предлагаемые нами ключевые критерии для ведения украинско-европейского диалога призваны, принимая во внимание обеспокоенность ЕС дефицитом демократии и пренебрежением правами человека, показать украинской власти, что европейская интеграция в направлении развития рыночной экономики и основы верховенства права связаны друг с другом.

Выработка ключевых критериев

По этой причине сторонам следует, учитывая сферы реформ, обозначенные в выводах Совета иностранных дел ЕС в декабре 2012 г., расставить смысловые акценты (т.е. установить ключевые критерии), которые бы следовали принципам конструктивности, целостности и последовательности и исходя из которых в конце 2013 г. можно было бы принять конкретное решение в отношении подписания Соглашения об ассоциации.

Наряду с реформой избирательной системы, которая обеспечит постоянное вовлечение оппозиции и профильных НПО в политический процесс без предварительных

политических условий, главным приоритетом должно стать прекращение избирательного правосудия и следующее из этого укрепление принципов верховенства права. Ведь плюрализм и принципы рыночной экономики, базирующиеся на широком участии в конкуренции на рынке, - это две стороны одной медали. В сфере верховенства права следует ослабить доминирование Генеральной прокуратуры и устранить механизмы её непосредственного влияния на принятие дисциплинарных мер по отношению к судьям. Высший совет юстиции не должен быть полномочным осуществлять дисциплинарное производство. Независимость судейства, в первую очередь высших апелляционных инстанций и Конституционного суда, следует укреплять также путём отказа от практики политизации и nepотизма при назначении судей. Открытость и независимость системы правосудия следует развивать, делая её также более открытой для общественности. Так, например, все судебные решения могли бы фиксироваться в открытом и доступном для общественности государственном регистре. Верховному суду необходимо предоставить право кассации, а его роль как независимой высшей апелляционной инстанции по отношению к Высшему специализированному суду по гражданским и уголовным делам должна возрасти.

Что касается зоны свободной торговли, то здесь необходимо обеспечить независимость регуляторных органов, следящих за соблюдением рыночных механизмов, и органов финансового надзора путём прекращения практики патронажа при раздаче должностей и предоставления этим органам необходимых полномочий. Чтобы укрепить доверие к таким структурам и открыть путь к изменениям в духе Соглашения, решения о назначениях на руководящие посты следует принимать в рамках диалога правительства с оппозицией и гражданским обществом.

В отношении обозначенной в выводах Совета сферы борьбы с коррупцией и управления финансами общественного сектора, следует отказаться от закона,

принятого 4-го июля 2012 г., и ввести государственные закупки, совершённые предприятиями с более 50% государственной долей обратно в сферу действия рыночных тендерных процедур. Нужно предоставить общественности гораздо лучший доступ к информации об использовании налоговых поступлений, при необходимости путём принятия соответствующего закона. Конструктивные предложения в этой области сформулированы украинскими неправительственными организациями. Принятие таких мер способствует большей открытости, более эффективному обходу с бюджетными средствами и большей конкуренции на рынке. В сочетании с большей независимостью судебной ветви власти, к которой стоит стремиться, это также способствовало бы улучшению инвестиционного климата в стране. Украинское правительство, в свою очередь, должно быть заинтересовано в принятии таких мер по ещё одной причине. Признание ЕС прогресса в обращении с общественными средствами может укрепить позицию Украины в переговорах с МВФ о крайне необходимых ей кредитах.

Предлагаемые ключевые критерии являются конструктивными, так как исходят из возможности подписания Соглашения в обозримом будущем и предусматривают исключительно такие шаги, которые можно осуществить (соответственно возможен их мониторинг) и которые в то же время зависят, прежде всего, от политической воли. Таким образом они не обременяют Украину новыми, преувеличенными требованиями проведения реформ, которые отнимают много времени. Эти критерии являются целостными, поскольку связывают правовое государство и демократию с институциональными элементами, улучшающими политико-экономические предпосылки выполнения положений Соглашения о свободной торговле. Они учитывают принцип последовательности, поскольку имеют целью вернуть в практику то, чего Украина достигла к 2010 г. в отношении демократии и верховенства права и что тогда было условием согласия ЕС на

заклучение Соглашения об ассоциации.

Названные ключевые критерии следовало бы обсудить в рамках запланированного неформального диалога. Представительству ЕС в Киеве и посольствам стран-членов ЕС стоит серьёзно заявлять об этих критериях и следить за их детальным выполнением. Кроме того, ЕС стоило бы систематически привлекать профильные украинские НПО к мониторингу.

Со своей стороны ЕС стоит направить финансовые средства в рамках Восточного партнёрства, предусмотренные на институциональное строительство, в работу прежде всего в этих обозначенных сферах и на развитие эффективного управленческого аппарата, поскольку они и так не развиты должным образом и важны для имплементации Соглашения. Таким образом ЕС мог бы содействовать вступлению в силу Соглашения об ассоциации как «нормативного оплота». Проевропейски настроенные силы в правительстве и оппозиции получили бы тогда набор инструментов, с помощью которых можно эффективно добиваться и проводить глубокие реформы в государстве и обществе, связанные в первую очередь с частью Соглашения о свободной торговле. Немаловажно также, чтобы ЕС углублял секторальное сотрудничество с Украиной в сфере визового режима и энергетики, а также вёл более глубокий диалог с украинским обществом.

Продвижение либерализации визового режима

Сотрудничество Украины и ЕС в визовых вопросах хорошо налажено. Упрощённые визовые процедуры вступили в действие уже в 2008 г., однако страны-члены ЕС не в одинаковой мере их придерживаются. Дальнейшие меры в этом направлении получили карт-бланш от Еврокомиссии в июле 2012 г., ожидается их ратификации в Европарламенте. Параллельно с этим Украина с конца 2010 г. внедряет разработанный ЕС План действий по

либерализации визового режима. На первом этапе, который предусматривает прежде всего создание правовой базы для необходимых перемен, ей практически всё удалось. Так в конце ноября 2012 г. Президент Янукович подписал закон о введении биометрических паспортов. Правда, первоначальный законопроект поднял, среди прочего, и ряд вопросов о защите личных данных, о чём заявляла Уполномоченный по правам человека Валерия Лутковская. По этой причине данный закон необходимо тщательно проверить на соответствие стандартам ЕС.

Тем не менее, Украина имеет хорошие шансы завершить скоро первый этап Плана действий по либерализации визового режима. Необходимо, чтобы ЕС регулярно следил за ситуацией и указывал на существующие пробелы, а также, отталкиваясь от выводов Совета в декабре 2012 г., настоятельно требовал выполнения пунктов Плана. Поскольку Молдова уже перешла на второй этап в следовании аналогичному Плану действий, в регионе появляется определённая конкуренция, которая может ещё больше подстегнуть Украину. Переход на второй этап, на котором речь идёт уже о выполнении конкретных предписаний, мог бы сопровождаться предложениями по поддержке со стороны ЕС, выходящими за непосредственные рамки целей Плана действий и касающимися координационных вопросов, которые и так нужно было бы разрешить в рамках дальнейшего, более глубокого сотрудничества. К примеру, возможно было бы оказание дальнейшей технической поддержки при задействовании краткосрочных (TAIEX) или среднесрочных (Twinning) инструментов Европейской Комиссии. Таким образом можно было бы достичь совершенствования профильной компетентности и упрощения межведомственного сотрудничества по вопросам миграции, борьбы с коррупцией и противодействия торговли людьми. Эта последняя тема является приоритетной и для председательства Украины в ОБСЕ, которое началось в январе 2013 г.

Проявляя активный интерес в этой сфере, ЕС смог бы показать, что задержки в принятии Соглашения об ассоциации не означают замораживания отношений с Украиной или сведения их значения к символическому. Вдобавок, это просигнализировало бы украинским гражданам, что ЕС может стать для них более доступным. При условии успешного выполнения Украиной Плана действий ЕС должен быть в состоянии вскоре принять решения по осязаемому упрощению визовых процедур.

Укрепление Энергетического сообщества

Несмотря на сооружение или планирование дополнительных газопроводов на севере и юге Европы Украина в ближайшем времени останется для ЕС важнейшим газотранзитным государством. Уже по этой причине в общих интересах ЕС и Украины продолжать и интенсифицировать сотрудничество в энергетическом секторе. Уже в марте 2009 г. обе стороны договорились о сотрудничестве по вопросам модернизации газотранспортной системы. Однако выполнение этих изначально амбициозных договорённостей на практике едва ли пошло дальше подготовки технико-экономического обоснования. В феврале 2011 г. Украина вступила в Европейское энергетическое сообщество (ЕЭС). Кроме того, правящая верхушка во главе с Президентом Януковичем уже в законе «Об основах внутренней и внешней политики» от 1-го июля 2010 г. взяла на себя обязательства по «переведению украинских газо-, нефтетранспортных и электрических сетей на условия функционирования, действующие в государствах Европейского Союза». Если Украина примет декларированные ею меры, украинский энергетический сектор заметно адаптируется к аналогичному сектору в ЕС. Последние события также показывают, что украинская власть судорожно пытается ослабить зависимость страны от российского газа. Одна за другой были заключены первые договорённости с западными

энергетическими компаниями, такими как «Шеврон» и «Шелл». Планируется также импортировать газ из Германии через Венгрию. Более того, Украина заметно сократила объёмы газа, получаемого из России, и тем самым продемонстрировала готовность пойти на риск, учитывая возможность того, что Россия подаст иск в Международный арбитражный суд в Стокгольме.

Несмотря на это, внутривнутриполитические и экономические интересы блокируют полноценное сотрудничество в рамках ЕЭС. В исследовании украинского аналитического центра Dіxі Group о первом годе членства Украины в ЕЭС было установлено, что полностью ею не было выполнено ни одно обязательство. Некоторые пункты были выполнены частично, но большая их часть вовсе не была учтена. Тем не менее, гармонизация украинского и европейского газового сектора постепенно прогрессирует, по крайней мере в правовой плоскости. Предпринятые на данный момент шаги и дальнейшее членство Украины в ЕЭС являются достаточным основанием для того, чтобы от ЕС исходили предложения по интенсификации сотрудничества.

Как и в вопросах либерализации визового режима, в газовом секторе присутствуют два дестабилизирующих фактора. Во-первых, существуют, как описано выше, сильные личные интересы, которые существенно влияют на официальные решения. Они могут в некоторой степени препятствовать выполнению взятых на себя государством международных обязательств или даже полностью его блокировать. Во-вторых, помехой эффективной работе над задачами в этом секторе является не готовый к этому управленческий аппарат и жёсткие иерархические структуры. По этой причине для ЕС имеет смысл разработать здесь двойной подход. Во-первых, стоит вести постоянный диалог с важными игроками в газовом секторе и трезво анализировать их интересы, поскольку они определяют границы того, что политически и экономически реально сделать. Во-вторых, ЕС нужно систематически и всерьёз

поддерживать отношения с институтами ЕЭС. Таким образом Евросоюз получил бы возможность затронуть центральные темы в украинском газовом секторе и заняться вопросами, в которых Украине осталось сделать всего лишь несколько шагов к выполнению ключевых обязательств. Евросоюз мог бы так придать больший вес ЕЭС и в то же время эффективнее следовать собственной повестке дня в отношении развития рынка газа. В рамках такого диалога ЕС мог бы выступить перед украинскими партнёрами с предложениями усовершенствования управленческих структур в газовом секторе. Однако здесь следует ожидать сопротивления, поскольку эта отрасль экономики принадлежит к числу наименее открытых в Украине.

В своих собственных интересах ЕС должен поддерживать усилия Украины по разработке альтернативных источников добычи газа. Таким образом можно было бы также повысить энергетическую безопасность самого ЕС и вместе с тем стабильность Украины как транзитного государства. Поскольку тема энергетической безопасности в условиях защиты окружающей среды является приоритетной для украинского председательства в ОБСЕ, предложения ЕС в этой сфере могут попасть на благодатную почву.

Прямой контакт с обществом

Хотя либерализация визового режима послужила бы важным сигналом для украинского общества, ЕС не следует ставить только на эту карту в общении с украинцами. Многие из них не побывают в странах Евросоюза и после ожидаемого упрощения визовых процедур. Поэтому ЕС следует разработать коммуникационную стратегию, целью которой было бы информировать украинцев о позиции Брюсселя в двусторонних отношениях и разъяснить преимущества дальнейшего сближения Украины с ЕС.

Первый шаг на этом пути был сделан, когда ЕС опубликовал короткое резюме

центральных элементов Соглашения об ассоциации. Однако важным было бы обсуждать в СМИ и в рамках различных мероприятий, причём на примерах понятных гражданам, плюсы существующего и будущего сотрудничества Украины с ЕС. Поскольку Европейская служба внешнеполитической деятельности располагает в стране ограниченными персональными ресурсами, имело бы смысл больше вовлекать в коммуникацию украинские НПО. Во-первых, это помогло бы в информировании населения, так как сотрудники местных НПО понимают, какой тип коммуникации с согражданами более эффективен. Во-вторых, это стало бы следующим шагом на пути к достижению цели ЕС оказывать большую, чем ранее, поддержку части украинского гражданского общества.

Последствия для Восточного партнёрства

Снова откладывая подписание Соглашения об ассоциации и связывая дальнейший прогресс в этом вопросе с рядом условий, ЕС чётко сигнализировал серьёзность своей ориентации на определённые ценности. Этот сигнал адресуется не только Украине, но и другим странам Восточного партнёрства. Он ясно даёт понять, что государства, чья власть не держит обещаний в отношении соответствующих реформ и ценностей, не смогут воспользоваться основными предложениями, которые предоставляет Восточное партнёрство. Об этом необходимо громко и чётко заявлять, если ЕС хочет и дальше сохранить доверие к себе соседних государств.

В то же время, используя описанный выше подход, ЕС показал бы Украине, что он открыт к дальнейшему сотрудничеству в таких ключевых сферах, как отмена виз и газовые вопросы. Это также может быть интересно для других государств Восточного партнёрства, ведь такая позиция означала бы, что ЕС не отворачивается полностью

даже от «трудных» государств-партнёров и находится в постоянном поиске сфер возможного сотрудничества.

Продвигая либерализацию визового режима и поддерживая более оживлённый диалог о преимуществах и недостатках евроинтеграции, ЕС дал бы понять украинскому населению, что оно ему совсем не безразлично. Если Евросоюзу удастся выработать жизнеспособную стратегию коммуникации в украинском контексте, её можно было бы использовать в модифицированной форме и в некоторых других странах Восточного партнёрства. В особенности в Республике Молдова такая стратегия могла бы стать важной основой успешного процесса реформ.

Несмотря на то, что парламентские выборы в Украине показали, что в развитии демократии и верховенства права в стране наступил прискорбный откат, ЕС не должен рассматривать это как повод замораживать свои отношения с Украиной. Напротив, Евросоюзу следует сформулировать чёткие критерии подписания Соглашения об ассоциации и параллельно с этим углублять существующее секторальное сотрудничество. Не в последнюю очередь необходим гораздо более интенсивный диалог с украинским обществом с целью создания широкой социальной базы для сближения с ЕС.

Февраль 2013

Вильфрид Йильге (Wilfried Jilge) является научным сотрудником Института славистики Лейпцигского университета

Сюзан Стюарт (Susan Stewart) является заместителем руководителя исследовательской группы «Россия/ СНГ» берлинского фонда «Наука и политика» (SWP)