ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ 16.07.2021 | Николай Капитоненко

# Непростой юбилей

## 30 лет независимости: страны «Восточного партнерства» остаются заложниками региональных процессов и стратегий более сильных государств

«Постсоветскому пространству» исполняется 30 лет. Этот отрезок времени уже слишком велик, чтобы оставаться переходным периодом. В Восточной Европе сложилась вполне устойчивая система региональной безопасности, которая очень не похожа на те отношения всеобщего доверия, сотрудничества и процветания, которых ждали народы бывших советских республик в начале 1990-х годов. Сегодня это скорее система коллективных рисков и индивидуальных опасностей, которая формирует сложные дилеммы для стран региона. Насколько успешную и независимую внешнюю политику смогли проводить эти страны в таких сложных условиях?

## Идеалы будущего и фантомы прошлого

В 1991 году представления о международной политике у новых элит, пришедших к власти в бывших советских республиках, были оптимистичными и довольно поверхностными. Казалось, что распад Советского Союза и конец холодной войны снимают привычное идеологическое противостояние, а вместе с ним и барьеры для будущей всеобщей дружбы и процветания.

Расстановка внешнеполитических приоритетов в таких условиях была простой, а повестка дня внешней политики – во многом похожей. Все новые государства стремились к широкому признанию и дружбе со всеми; все хотели получить доступ к рынкам и технологиям; всем казалось, что эпоха противостояний закончилась – и можно разоружаться.

Этому способствовали и глобальные процессы. Распространение демократии, готовность России сотрудничать в построении нового мирового порядка, снижении рисков военного противостояния между великими державами – все это играло в пользу того, чтобы

сосредоточиться на внутренних проблемах, провести реформы и выдать большие авансы дружелюбия соседям. Бывшие социалистические страны – Польша, Венгрия и Чехия – даже успели вступить в НАТО еще до окончания XX века. Мир, казалось, вознаграждает экономически успешных, и внешняя политика в первую очередь искала пути к этому успеху.

*Все страны оказались перед серьезными вызовами в сфере безопасности, и в большинстве случаев внешняя политика не стала эффективным инструментом противодействия им*

Но тревожные симптомы были заметны уже тогда. Внутренняя неустойчивость новых государств и их институциональная слабость, умноженные на сложности транзитного периода, привели к внутренним конфликтам разной степени интенсивности. Большая их часть тянется в той или иной форме до сегодняшнего дня. Неумение решать проблемы безопасности, и внутренней, и региональной, сделало конфликты вроде тех, что продолжались в Приднестровье или Нагорном Карабахе, постоянными элементами политического ландшафта, вокруг которых постепенно формировался потенциал противостояния с участием разных стейкхолдеров.

В конце концов, изменения во внешней политике России, которые, вероятно, были неизбежными, углубили существующие кризисы и создали новые. И когда Москва более открыто заявила о пересмотре итогов холодной войны в Восточной Европе, многие оказались не готовыми к такому повороту событий.

Ответ стран региона был разнонаправленным. Беларусь выбрала сближение; Армения попала в сложное и зависимое положение; Украина играла в многовекторность; Азербайджан и Грузия искали возможности балансировать. Но все страны оказались перед серьезными вызовами в сфере безопасности, и в большинстве случаев внешняя политика не стала эффективным инструментом противодействия им.

## Демократический мир не наступил

О демократии в странах «Восточного партнерства» говорят много и часто. Этим разговорам уже больше 30 лет. Демократические ценности и процедуры с самого начала выглядели и преподносились как путь к экономическому процветанию, миру и интеграции в институции Запада, в первую очередь ЕС и НАТО.

Но на практике все оказалось значительно сложнее. На протяжении всех последних 30 лет лишь отдельным странам на очень короткое время удавалось зацепиться за группу демократий с изъянами по классификации Economist Intelligence Unit's Democracy Index. Локальные успехи Украины и Молдовы сопровождались уверенным сползанием в авторитаризм Азербайджана и Беларуси. Ни в одной из стран «Восточного партнерства» нельзя отметить устойчивое, необратимое демократическое развитие. По состоянию на 2020 год Украина и Молдова занимают 79-е и 80-е места соответственно; а Армения и Грузия – 89-е и 91-е. Эти четыре страны – гибридные режимы, которым в силу бедности довольно сложно поддерживать демократические институты. Азербайджан и Беларусь, 146-е и 148-е места – это автократии. В России, кстати, тоже авторитарный режим, и это обстоятельство сильно влияет на безопасность региона в целом.

Что хронический дефицит демократии означает для внешней политики? Во-первых, он надежно закрывает дорогу в НАТО и ЕС: демократические ценности действительно важны для обеих организаций, и не как лозунги, а как работающие институты. Во-вторых, недостаток демократии создает внутреннюю нестабильность, одним из следствий чего являются многочисленные революции и восстания в странах «Восточного партнерства». В-третьих, здесь нет эффекта демократического мира (демократии исключительно редко воюют между собой), а вместе с ним нет достаточного уровня доверия между государствами. Дефицит демократии существенно уменьшил потенциал конструктивной дипломатии, в первую очередь в урегулировании «замороженных» конфликтов. Разнообразные проекты и форматы, даже до событий 2014 года, так и остались на бумаге.

Вместо позитивных эффектов демократии видны разрушительные последствия ее отсутствия, в том числе ограниченное пространство для внешнеполитических инициатив.

## Геополитику нельзя недооценивать

Тридцать лет назад геополитика казалась явлением вчерашнего дня. Даже те, кто не особенно разделял оптимизм Фрэнсиса Фукуямы насчет конца истории, все равно верили в то, что будущее международной политики будет определяться глобализацией, интеграцией, торговлей и общим решением глобальных проблем; а борьба за сферы влияния и контроля останется в прошлом.

Для Восточной Европы и эти прогнозы оказались чрезмерно оптимистичными. Торговля, взаимозависимость и глобализация,

конечно, есть, но они не отменяют важности геополитического противостояния, которое, вместе с неэффективностью государств, превратило регион в самый конфликтогенный на континенте.

Это противостояние было всегда, даже во времена сближения России с Западом в 1990-х годах. Тогда оно носило локальный и ограниченный характер и не было окрашено в цвета новой холодной войны – скорее это были попытки Москвы очертить новые контуры своего влияния на пространстве бывшей сверхдержавы и закрепить его. Уже тогда появились и «заморозились» первые конфликты, например, Приднестровский, которые предоставляли России дополнительные возможности влиять на процессы в бывших советских республиках.

***Замороженные, полузамороженные и кипящие конфликты превратили страны региона в нестабильные государства, живущие в постоянном ожидании обострений***

Но по-настоящему определяющей геополитическая составляющая стала после 2007 года, когда Россия, справившись с внутренними проблемами, предложила свой взгляд на повестку дня международной безопасности. Это был амбициозный вызов, который стал моментом истины для международных отношений в Восточной Европе. Готовность Москвы подкреплять слова ресурсами и действиями была продемонстрирована уже в следующем, 2008 году, в ходе российско-грузинской войны. В еще больших масштабах Россия вновь заявила о своих претензиях на региональную гегемонию в 2014-м, когда аннексировала украинский Крым.

Повышение ставок со стороны одного, как это часто бывает, влечет за собой аналогичные шаги остальных. За последние семь лет Восточная Европа вернулась к координатам привычного геополитического противостояния между Россией и Западом, в котором, если учесть и большой Черноморский регион, принимает участие и Турция, а в перспективе и Китай. Риски для средних и малых стран региона умножились, а возможности сократились. Замороженные, полузамороженные и кипящие конфликты в Приднестровье, Нагорном Карабахе и Донбассе, а также отторгнутые от Грузии Южная Осетия и Абхазия превратили страны региона в нестабильные государства, живущие в постоянном ожидании обострений. 30 лет назад будущее казалось другим.

После 2014 года геополитики в регионе стало слишком много.

Внешняя политика Украины, Грузии или Молдовы отягощена геополитическими смыслами, а все кризисы и тянущиеся десятилетиями конфликты имеют измерение, в котором великие державы конкурируют между собой. Это создает много тупиков и игр с нулевой суммой. Внешняя политика большинства стран «Восточного партнерства» стала догматичной и часто отстающей от изменчивых политических реалий. После того как геополитические ставки выросли, в ней стало очень мало настоящей независимости.

## В серой зоне безопасности

Во внешнеполитической риторике, например, Украины много заявлений о союзниках, стратегических партнерах и членстве в НАТО. Это своеобразная компенсация: у Украины нет союзников, перспектив вступить в НАТО в обозримом будущем и стратегических партнеров в том смысле слова, который представляется Киеву. Похожая ситуация и в других странах, за исключением Беларуси и Азербайджана. Но ни союз с Россией в первом случае, ни партнерство с Турцией – во втором не способны снять проблемы безопасности Минска и Баку. Таким образом, все страны региона продолжат пребывать в серой зоне безопасности.

Грузия, Молдова и Украина хотят вступить в ЕС и НАТО, но мир вокруг изменился и не оставил им значительных шансов на успех. Внешняя политика этих государств напоминает укатанную колею, из которой почти нет возможности выбраться: сдерживание России, поиск союзников в регионе и риторика о вступлении в НАТО/ЕС. В чем-то это стало их собственным выбором, а в чем-то – навязанным внешними обстоятельствами. Российский ревизионизм и агрессия фактически закрыли на неопределенное время любые другие стратегические альтернативы. Можно ли в таких условиях говорить о независимости внешней политики?

Беларусь – во многом противоположный случай. Ее сближение с Россией было поэтапным, долговременным процессом, который в итоге привел все к тому же сужению пространства для маневра, только иными обстоятельствами. Неэффективность государственной модели, автократия, сопровождающаяся нарушениями прав человека, конфликт с Западом – все это сделало Минск заложником Москвы. Эта ситуация только усугубилась в результате кризиса 2020 года.

Заложниками региональных процессов и стратегий более сильных государств остаются и Армения с Азербайджаном, недавно прошедшие еще один этап эскалации конфликта в Нагорном

Карабахе. Зависимость Еревана от Москвы и Баку от Анкары, вероятно, была преувеличена наблюдателями за ходом войны в Карабахе 2020 года; но она есть, и длящийся десятилетиями полузамороженный конфликт никак не способствует ее уменьшению.

Если на глобальном уровне закрепится противостояние США и Китая, то независимости во внешней политике стран «Восточного партнерства» останется еще меньше. Они будут оставаться слабыми и уязвимыми, ими будет несложно манипулировать. Ключевыми задачами во внешней политике этих стран будет минимизация рисков и усиление потенциала регионального сотрудничества. Возможно, именно через эту призму и стоит рассматривать их сотрудничество с ЕС в среднесрочной перспективе.

---



**Николай Капитоненко**
Киев

Кандидат политических наук Николай Капитоненко (Nickolay Kapitonenko) - доцент Института международных отношений Киевского национального университета им. Тараса Шевченко, директор Центра исследований международных отношений. Член Общественного совета при Комитете по международным отношениям Верховной рады Украины. Редактор журнала *UA: Ukraine Analytica*, автор более 70 научных статей. Основная сфера интересов – международные конфликты и внешняя политика Украины.