



МЦПД

Міжнародний  
Центр  
Перспективних  
Досліджень

# *В УКРАЇНІ*

*№ 12, жовтень 2010*

## **РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ТЕХНІЧНЕ ЗАВДАННЯ**

Тверда основа відносин з ЄС  
Демістифікація російського чинника  
Єдина зовнішня політика  
Інтеграційне технічне завдання  
Від багатовекторності до єдності

# Зміст

Новини місяця	3
ТЕМА МІСЯЦЯ: РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ТЕХНІЧНЕ ЗАВДАННЯ	5
Тверда основа відносин з ЄС	5
Демістифікація російського чинника	7
Єдина зовнішня політика	9
Інтеграційне технічне завдання	11
Від багатовекторності до єдності	16

## Редакційна рада

**Гаспар БЕРГМАН**

Керівник Секретаріату, Седеркопінгський процес, Київ

**Віра НАНІВСЬКА**

Директор МЦПД

**Ніку ПОПЕСКУ**

Дослідник, Європейська Рада зовнішніх відносин

**Ольга ШУМИЛО**

Член Наглядової Ради МЦПД

## Автори

**Володимир ГРАНОВСЬКИЙ,**  
**Віра НАНІВСЬКА, Максим БОРОДА**

## Над текстом працювала

**Ірина ПАТРОНИК**

## Дослідження

**Вікторія ГУМЕНЮК**

## Літературне редагування

**Надія ЦІСИК**

## Верстка

**Тетяна ІВАНЬКО**

## Новини місяця

### Гарант повертає повноваження

1 жовтня Конституційний Суд України оголосив про скасування політичної реформи 2004 року. Це означає повернення України від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми правління та суттєве розширення повноважень Президента. Зокрема він знову може призначати та звільняти Прем'єр-міністра і Кабінет Міністрів України, а також Генерального прокурора.

*Президент отримав  
монопольне право на  
визначення політичного  
курсу країни*

Таким чином, Президент отримав монопольне право на визначення політичного курсу країни. Він більше не має потреби узгоджувати свою позицію з парламентською більшістю, оскільки Конституція в редакції 1996 року не передбачає такого поняття, як коаліція. Уряд із самостійного учасника політичного процесу перетворився на частину підконтрольної Президенту адміністративної вертикалі. Ситуація протистояння між Президентом та урядом і парламентською більшістю більше неможлива й означатиме відставку уряду.

Українські та міжнародні експерти неоднозначно оцінили рішення Конституційного Суду. З одного боку, воно дає Україні можливість уникнути непродуктивного протистояння владних еліт і сконцентрувати політичну волю для реалізації реформ. З іншого — створює умови для посилення авторитарних тенденцій у владі.

Показовою є позиція провідних політичних сил країни щодо скасування політичної реформи. Блок Юлії Тимошенко, який кілька років тому здійснив невдалу спробу реалізації аналогічної ініціативи, охарактеризував рішення Конституційного Суду як державний переворот. Натомість Партія регіонів, яка активно протидіяла попереднім спробам БЮТ повернути редакцію Конституції 1996 року, наразі виступила ініціатором цього процесу та привітала рішення Конституційного Суду.

### Мандат втрачає імператив

8 жовтня Верховна Рада України прийняла зміни до Регламенту, скасувавши норму щодо імперативного мандату, яка забороняла депутатам переходити з однієї фракції до іншої. Особливого впливу на розподіл сил у парламенті це рішення не матиме, оскільки воно стало лише юридичним оформленням фактично наявної нині ситуації, коли депутати не втрачають мандат виходячи з фракції, у складі якої вони були обрані. У майбутньому це може зробити процес формування парламентської більшості менш залежним від результатів політичних сил на виборах, оскільки після проходження до парламенту депутат зможе самостійно визначати власну фракційну належність.

*Формування  
парламентської  
більшості стане  
менш залежним від  
результатів політичних  
сил на виборах*

Опозиція звинувачує владу у фактичному усуненні партій з політичного життя країни, оскільки депутат, обраний до парламенту як представник певної політичної сили, не несе перед нею жодних зобов'язань і може приймати рішення на власний розсуд. Водночас критики імперативного мандату вказували на обмеження, які він накладає на волевиявлення депутатів, і встановлення диктату керівництва фракцій.

## Телекомунікаційна інтрига

13 жовтня Фонд державного майна України оголосив конкурс на продаж 93% акцій Укртелекому — найбільшої телекомунікаційної компанії України. Компанія "Укртелеком" продовжує зберігати фактично монопольне становище на ринку стаціонарного телефонного зв'язку.

Це вже далеко не перша спроба уряду України продати такий ласий шматок державної власності. Підготовка Укртелекому до приватизації розпочалася ще наприкінці 90-х. Уряд Юлії Тимошенко намагався продати контрольний пакет акцій цього підприємства 2008 року, проте тоді це йому не вдалося. Зараз приватизація Укртелекому має вирішальне значення для державного бюджету, оскільки від неї залежить виконання 95% плану надходжень від приватизації за 2010 рік.

*Умови конкурсу надають перевагу одному з учасників торгів*

Встановлені Фондом державного майна умови конкурсу надають безумовну перевагу одному з потенційних учасників торгів. Згідно з ними в конкурсі не зможуть брати участь компанії, де більш як 25% акцій перебувають у державній власності України чи іншої країни. Ці умови усувають від участі в конкурсі всіх найбільш імовірних покупців цього активу і серед міжнародних компаній, і серед основних українських операторів. Єдиним реальним претендентом на придбання Укртелекому, що відповідає умовам конкурсу, є компанія Астеліт, що частково належить Ринату Ахметову.

## Сумнівне партнерство

18 жовтня до України прибув Президент Венесуели Уго Чавес. Візит до України був частиною його турне до Росії, Білорусі та Ірану. Віктор Янукович та Уго Чавес досягли домовленостей про участь українських компаній у видобутку нафти і газу у Венесуелі, а також про транспортування венесуельської нафти до Білорусі трубопроводом Одеса — Броди.

*Співпраця з Уго Чавесом може зіпсувати імідж України на Заході та не сподобатися Росії*

Ці домовленості можуть мати неприємні для України політичні наслідки, оскільки тісна співпраця з одіозним лідером Венесуели може зіпсувати і без того не найкращий імідж української влади на Заході. Сам маршрут турне Уго Чавеса вказує на його партнерства переважно з країнами з авторитарними режимами. Навіть більше, рішення про транзит венесуельської нафти трубопроводом Одеса — Броди потребуватиме його переведення в аверсний режим. Це може не сподобатися Росії, яка з 2004 року транспортує нафту українським трубопроводом у реверсному режимі — з Бродів до Одеси.

## Тема місяця

### Регіональна інтеграція України: технічне завдання

*Перед МЗС України стоїть неможливе завдання: налагодити стосунки з Росією таким чином, щоб не вбити незалежність України. Для забезпечення власного суверенітету Україні необхідно виконати інтеграційне технічне завдання. Воно передбачає формування твердої основи відносин з ЄС, демістифікацію російського чинника та вироблення єдиної зовнішньої політики.*

*Метою зовнішньої політики України має стати активна інтеграція на євразійському просторі за європейськими принципами. Україна розташована на межі двох центрів сили – європейського та російського. Замість того, щоб розколотися самій, Україна мусить взяти на себе роль сполучного містка між Росією та ЄС і стати платформою для реалізації спільних інтеграційних проектів. Територіальним центром таких проектів повинен бути Київ, який політично, географічно та історично є “рівновіддаленим” від Росії та ЄС.*

#### Тверда основа відносин з ЄС

Очевидно, модель відносин України з ЄС, побудована на перспективі членства, не має майбутнього. Останніх п'ять років зберігалася патова ситуація: Україна наполягала на конкретних сигналах від ЄС, а ЄС не відмовляв прямо, проте давав зрозуміти, що не розглядає Україну як потенційного члена. Доки тривав цей пінг-понг, напруження та роздратування з обох сторін лише посилювалися.

Сучасна геополітична реальність сильно відрізняється від тієї, що була за часів проголошення незалежності України або навіть на початку процесу розширення ЄС. Нинішня криза в глобальній економіці, неефективність органів влади та загрозливі міграційні тенденції ставлять перед Європою набагато нагальніші виклики, аніж доля України.

*Розмови про вступ до  
ЄС для України під табу*

Тверда основа відносин з ЄС для України означає передусім табу на розмови про вступ. Не ЄС має нагадувати Україні, а ми самі повинні визнати, що наразі не спроможні вступити до ЄС через власну неготовність і негативну позицію Росії. Економічна інтеграція з ЄС, про яку дедалі більше говорить український Президент, — формулювання мети співпраці, що влаштовує обидві сторони.

*Нова риторика  
Президента прийнятна  
для європейців*

Євроінтеграційна політика України приймала бажане за дійсне. Задекларована мета приєднання до ЄС не мала жодного змістовного наповнення, що повинно забезпечити її досягнення. У напрямку до ЄС Україна робить "крок вперед, два назад", але всякчас скаржиться, що ЄС не йде їй назустріч.

Для більшості українців, які хочуть бачити себе європейцями, нова риторика Президента звучить як відмова від євроінтеграційної надії. Насправді Президент пропонує змістовне наповнення євроінтеграційної політики, що є принциповим для України та прийнятним для ЄС: "європейська інтеграція залишається відображенням внутрішніх реформ, які спрямовані на підвищення життя громадян України до європейського рівня"<sup>1</sup>.

*Європейські стандарти  
внутрішньої та  
зовнішньої політики –  
індикатор готовності  
України бути частиною ЄС*

Якщо Україна врешті-решт хоче опинитися серед держав ЄС, вона повинна почати рухатися шляхом, який пройшли всі країни-кандидати. Він полягає у прийнятті європейських правил. Індикатор готовності України бути частиною ЄС – це європейські стандарти внутрішньої та зовнішньої політики.

Готовність ЄС до укладання з Україною Угоди про асоціацію та поглиблену зону вільної торгівлі підтверджує його зацікавленість у поширенні європейських стандартів. Інтерес ЄС полягає в тому, щоб зробити Україну надійним і передбачуваним партнером, а європейські стандарти розглядаються як гарант цього. Життя за європейськими стандартами автоматично означатиме нову якість відносин України з ЄС. Зараз ці відносини – тотальне непорозуміння. Коли обидві сторони розмовлятимуть однією мовою, непорозуміння більше не виникатиме.

Ідеологія опонентів вільної торгівлі з ЄС ґрунтується на захисті "національних інтересів", що зводяться до захисту абсурдної радянської системи тотальної сертифікації та опорі впровадженню ринкового нагляду, санітарного і фітосанітарного контролю згідно з вимогами ЄС. Проте не треба думати, що ці противники – погані українські виробники. Багато з них вже давно увідповіднили свою продукцію до вимог ЄС та успішно її експортують. Найбільше джерело опору – бюрократи, які під гаслом захисту національних інтересів отримують корупційні прибутки та запліщують очі на антисанітарію, отруйні дитячі іграшки та небезпечне електрообладнання.

ЄС має дуже обмежене коло засобів впливу на своїх сусідів, зокрема на Україну. Перспектива членства була і залишається вирішальним важелем у відносинах з країнами-кандидатами. Оскільки Україна до них не належить, то цей важіль відпадає. Фактично єдиним засобом впливу на Україну, який має ЄС у своїх руках, – це зовнішня допомога.

<sup>1</sup> За даними агентства "Укрінформ" від 13.09.2010: <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=937989>.

*Технічна допомога не змінює якість України як партнера ЄС, але підтримує та посилює нереформовану систему державного управління*

Зараз ЄС використовує цей інструмент таким чином, що він шкодить, а не приносить користь. Він не змінює якість України як партнера ЄС, але підтримує і посилює нереформовану систему державного управління. У романі Оруела "1984" міністерство миру опікувалося війною, а міністерство правди — пропагандою. Те саме відбувається в проектах технічної допомоги ЄС. Завдяки їм корумповані державні інституції України стають ще сильнішими та займаються тим, чого не мають робити, ще ефективніше.

## Демістифікація російського чинника

В українських політичних дебатах триває демонізація Росії. У поглядах на відносини з Росією переважає біполярна позиція: можна боротись або віддатися. Оскільки Росія безперечно сильніша, результат завжди буде однаковим — підкорення.

Росія розглядає себе правонаступницею Радянського Союзу та публічно взяла на себе відповідальність за пострадянський простір. Ця позиція є визначальною для всіх дій Росії. Кожна окрема дія Росії стосовно України нічим не відрізняється від співпраці та інтеграції, що відбувається між усіма країнами світу. Росія продає газ і купує активи в Україні так само, як у Польщі чи Німеччині. Те, що в Україні стає загрозою суверенітету та зрадою національних інтересів, для решти європейських країн — нормальні міжнародні відносини.

Завдяки наполегливим зусиллям Росії для Заходу вже звичною стала ситуація, коли ключовим партнером на пострадянському просторі є Москва. З нею зазвичай узгоджують переговорні позиції щодо решти країн цього регіону, що розглядається Америкою та Європою як законна зона російських геополітичних інтересів. Видається, Москва диктує Києву його кроки на зовнішньополітичній арені. Підтвердженням цього були візит Віктора Януковича до Берліна та Парижа. У Берліні було фактично легітимізовано на міжнародному рівні участь дружньої до Росії Німеччини в модернізації української ГТС. У Парижі візит Віктора Януковича французькі ЗМІ майже не висвітлювали, що продемонструвало геополітичну відсутність України.

*Співпраця України та Росії відбувається суто за російським порядком денним. Україна може погоджуватись або не погоджуватись, але свого плану вона не має*

Співпраця України та Росії відбувається суто за російським порядком денним. Проте вже зараз цілком очевидно, що її результати не будуть стовідсотково такими, яких прагне Росія. Україна знаходить у собі сили опиратися тим проектам, які їй не влаштовують, наприклад злиття Нафтогазу з Газпромом. Україна може погоджуватися чи активно не погоджуватися з елементами російського порядку денного, але свого плану вона не має.

На інтенсивність співпраці вказує зростання обсягів торгівлі між Росією та Україною. У січні — липні 2010 року товарообіг між країнами майже подвоївся. Темпи розвитку торгівлі з Україною суттєво випереджають темпи зростання зовнішньоторговельного обороту Росії загалом, що за аналогічний період становили лише близько 40%, і з країнами СНД, що становили 37%.

*Росія реанімує старі інтеграційні плани в енергетиці...*

В енергетичній сфері відбулася реанімація старих інтеграційних планів із створення замкненого циклу виробництва палива для АЕС. Попри курс України на диверсифікацію поставок палива та зниження залежності від Росії у сфері атомної енергетики, переможцем конкурсу на спорудження в Україні заводу з виробництва палива стало російське підприємство ТВЕЛ – традиційний монополіст на українському ринку.

*...скупує українські металургійні активи...*

Не припиняються спроби поглинання російськими підприємствами металургійної галузі України. Так, пакети акцій "Індустріальний союз Донбасу", "Запоріжсталь" і ММК імені Ілліча придбав невідомий власник через "Внешэкономбанк". Угода між Міністерством промисловості Російської Федерації та Міністерством промисловості України про збереження спеціалізації підприємств і взаємних кооперованих поставок у металургійному комплексі сприяє подальшому спільному виробництву продукції, налагодженому за радянських часів.

*...просуває навігаційну систему ГЛОНАСС...*

У галузі інформаційних технологій триває експансія російської системи ГЛОНАСС, аналога та конкурента американської GPS. Угода між Кабінетом Міністрів України й урядом Російської Федерації про співпрацю в галузі використання та розвитку російської глобальної навігаційної супутникової системи ГЛОНАСС забезпечує використання цієї системи в Україні та створення її українського наземного функціонального доповнення.

*...та російську мову і культуру*

В освітній політиці України зміна "мовного балансу" відбувається не на користь української мови. Зокрема відповідно до наказу Міністерства освіти і науки № 243 від 26 березня 2010 року змінено умови прийому до вищих навчальних заходів, що уможливило для абітурієнтів не складати вступних випробувань українською мовою.

*Загроза суверенітету України криється не в діях Росії, а в умовах і принципах співпраці*

Ілюстрацією нової мовної політики в Україні є Постанова Кабінету Міністрів від 28 липня 2010 року № 642 "Про внесення змін до Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів", яка скасувала норму про обов'язковий іспит з української мови за професійним спрямуванням під час вступу до аспірантури та складання кандидатського іспиту з української мови для здобуття наукового ступеня кандидата наук. Якщо навести історичні паралелі, то за своїм змістом і бюрократичною риторикою ця постанова нагадує валуєвський циркуляр і емський указ.

*Країни ЄС здатні протиставити планам Росії власне бачення співпраці, а Україна такого бачення не має*

Загроза суверенітету України криється не в діях Росії, а в умовах і принципах співпраці. Росія так само зацікавлена встановити контроль над польською або німецькою газотранспортною системою, як і над українською. Причина невдачі в першому випадку та дуже імовірно в другому полягає в тому, що країни ЄС здатні протиставити планам Росії власне бачення того, яким чином мають здійснюватися співпраця та реалізовуватися спільні проекти, а Україна такого бачення не має.

*Європейські принципи — запорука нової якості відносин України з ЄС і Росією*

У цьому питанні погляди української влади та опозиції збігаються. Віктор Янукович визнав існування загрози часткового поглинання української економіки Росією<sup>2</sup>. Юлія Тимошенко так само стверджує, що Росія поетапно поглинає Україну<sup>3</sup>.

Висновок очевидний: впровадження європейських принципів в Україні — запорука нової якості її відносин не тільки з ЄС, а й з Росією. Для ЄС це гарантія надійності України як партнера, для України — запорука безпеки та незалежності у відносинах з Росією. Право сильнішого є вирішальним тільки тоді, коли інші закони не діють. У битві без правил переможе сильніший, але в ділових переговорах розміри м'язів не мають жодного значення.

### Єдина зовнішня політика

*Україна не має зовнішньої політики, бо не встановила для неї єдиної мети*

Нині Україна не має зовнішньої політики, бо не встановила для неї єдиної мети. Натомість є зовнішньополітичні проекти: з ЄС, Росією, США. Вони мають окремі цілі та реалізуються неузгоджено. У результаті Україна фактично опинилась ізольованою від ключових геополітичних партнерств — НАТО, США, ЄС, — участь в яких здатна забезпечити її самостійність як гравця на міжнародній арені.

*Жоден з зовнішньополітичних проектів України не може бути успішним, якщо інший є провальним*

Україна на власній шкірі відчула, що жоден з її зовнішньополітичних проектів не може бути успішним, якщо інший є провальним. Каденція Віктора Ющенка довела, що без цивілізованих відносин з Росією Україна не потрібна ані ЄС, ані США. Перебіг подій за президентства Віктора Януковича свідчить: якщо Україна не зможе підтвердити свою якість як необхідного та надійного партнера Заходу, Росія її просто проковтне.

Україна має визначити єдину мету своєї зовнішньої політики та спрямувати вектори міжнародних відносин на її досягнення. Нині існують два протилежні, часто антагоністичні напрями зовнішньої політики, які необхідно синхронізувати, синтезувати та перетворити на єдину зовнішню політику, що може мати різні завдання в різних регіонах, але будується на однакових принципах.

Президент не раз заявляв, що "європейська інтеграція є ключовим пріоритетом для України". Під евфемізмом "європейська інтеграція" українці звикли ховати мрію про вступ до ЄС. Проте вступ України до ЄС неможливий без згоди ЄС. Якщо ЄС не бачить такої можливості, то вважати це метою зовнішньої політики України буде безглуздом. Останнім часом Президент України наголошує, що йдеться передусім про економічну інтеграцію. Така прагматична позиція знаходить підтримку в ЄС, який не готовий до жодних політичних зобов'язань. Дослідження Світового бан-

<sup>2</sup> За даними інформаційного агентства "УНІАН" від 09.10.2010: <http://economics.unian.net/ukr/detail/62494>.

<sup>3</sup> За даними Бі-Бі-Сі від 08.06.2010: [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2010/07/100708\\_tymoshenko\\_full\\_it.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2010/07/100708_tymoshenko_full_it.shtml).

*ЄС не жертвуватиме своїм стратегічним партнерством з Росією задля пострадянських країн, що конфліктують з нею*

ку<sup>4</sup> підтверджують, що тільки економічно вигідний інтеграційний проект може мати політичне майбутнє.

Українська влада не може робити вигляд, що не завважає тих інтеграційних процесів, які розгортаються між Україною та Росією за ключовими для Росії напрямками: енергетичним, транспортним, авіа- та суднобудівним, культурним. Їх припинення неможливе та непотрібне ані Росії, ані Україні, ані ЄС. Провал євроінтеграційної політики Віктора Ющенка та події в Грузії ще раз довели: ЄС не жертвуватиме своїм стратегічним партнерством з Росією задля пострадянських країн, що не можуть дати собі раду у відносинах з нею. Отже, Україна не може собі дозволити публічно нехтувати Росією та змушена прийняти її заклики "жити дружно".

Саме через активну співпрацю з Росією пролягає найкоротший шлях сучасної України до ЄС. Ідеться не про відмову від українського суверенітету, а про побудову цивілізованих і взаємовигідних інтеграційних стосунків з Росією. Вони можливі тільки за європейськими принципами.

*Здатність України реалізувати європейські принципи в інтеграційних процесах з Росією — це іспит на вступ до ЄС*

Здатність України реалізувати європейські принципи в інтеграційних процесах з Росією — це іспит на вступ до ЄС. Для того, щоб Україна могла його скласти, вона сама має прийняти європейські принципи і зробити їх основою своєї внутрішньої та зовнішньої політики. У зовнішній політиці європейські принципи — це шлях до ЄС і захист від агресивного поглинання Росією, у внутрішній — джерело невичерпного політичного капіталу для Президента та уряду.

Без реформування державних інституцій 350 000 державних службовців виступають як "вороги" Президента, які не працюють над виконанням його рішень і низькою якістю надання своїх послуг налаштовують населення проти Президента. Армія бюрократів процедурно невідконтрольна нікому та не ризикує бути покараною за корупцію чи невиконання рішень, не має вмінь, щоб планувати виконання програми Президента.

*Жорстка адміністративна вертикаль державних інституцій і свобода в бізнесі та політичному житті дадуть змогу зберегти демократію та забезпечити дієвість державної машини*

Встановлення порядку та забезпечення стабільності є лейтмотивом президентства Віктора Януковича. Цього можна намагатися досягти авторитарними, репресивними методами, але це означатиме наразитися на супротив звиклих до демократичних свобод громадян України та втратити лице перед західними партнерами. Влада стоїть перед дилемою: як зберегти демократію та забезпечити спроможність державної машини ставити і виконувати стратегічні завдання. Стандарти ЄС дають відповідь на це запитання: побудова жорсткої адміністративної вертикалі державних інституцій і свобода в бізнесі та політичному житті.

Європейські стандарти також означатимуть зовсім інший рівень капіталізації української економіки — на рівні країн ЄС. По-перше, вони відкри-

<sup>4</sup> Региональная интеграция и развитие /Морис Шифф и Алан Уинтерс. Пер. с англ. Всемирный банк. — М.: Издательство "Весь мир", 2005.

ють дорогу інвесторам, які будуть впевнені в безпеці власних інвестицій. По-друге, активи в європейській країні з демократичним та ефективним державним управлінням коштують набагато дорожче, аніж у пострадянській державі, що потерпає від перманентних політичних криз або балансує на межі авторитаризму.

Зовнішньополітична ізоляція, в яку завела себе Україна, спричинена її власною самооцінкою. Ми бачимо себе небажаною приживалкою ЄС або здобиччю Росії. Натомість деякі наші сусіди досі визнають міжнародний авторитет України, попри небажання України це завважувати. Це передусім учасники вже майже забутого "антиросійського клубу" ГУАМ, штаб-квартира якого розташовується в Києві. До них цілком може долучитися Білорусь, яка почуває себе дедалі менш зручно від надмірної близькості з Росією.

Регіональна інтеграція України не є чимось унікальним. Аналогічні процеси вже тривалий час відбуваються в Європі та Північній Америці. Різниця полягає в наявності чітких і прозорих умов та принципів інтеграції, зрозумілих і прийнятних для всіх учасників цього процесу. У межах Північноамериканської угоди про вільну торгівлю між США, Канадою та Мексикою існують тісні інтеграційні зв'язки. Однак це не означає, що Канада через розмір економіки чи кількість населення, що набагато менші, аніж у США, втратила свій суверенітет і можливість управляти власною економікою.

Так, самостійна економічна політика канадського уряду означала, що під час фінансової кризи 2008 – 2009 років колапс банківської системи в США не загрожував канадським банкам. Прикладом незалежної зовнішньої політики була відмова Канади, постійного військового союзника США, від участі в останній війні з Іраком. І Канада, і Мексика лише виграють від тіснішої інтеграції зі США, що означає додаткові ринки збуту та партнерство в спільних проектах.

Метою зовнішньої політики України має стати активна інтеграція на євразійському просторі за європейськими принципами. Територіальним центром таких інтеграційних проектів і місцем розташування їхніх спільних управлінських структур повинен бути Київ, що політично, географічно та історично є "рівновіддаленим" від Росії та ЄС, а також потенційних східних партнерів, зокрема Туреччини. Таким чином буде забезпечено баланс інтересів між ключовими євразійськими гравцями.

## Інтеграційне технічне завдання

### Для ЄС

ЄС безперечно зацікавлений у тому, щоб його східні кордони оточували не напівдикі варварські країни з авторитарними урядами, що гризуться між собою. Як переконливо довела російсько-грузинська війна, це пряма загроза стабільності в регіоні, а отже і безпеки самого Євросоюзу. ЄС за-

*Мета зовнішньої політики України – активна інтеграція на євразійському просторі за європейськими принципами*

*Надійні партнери в регіоні – запорука безпеки ЄС*

*ЄС має офіційно сформулювати інтеграційні принципи балансу інтересів*

цікавлений бачити своїми сусідами держави, які знаходять спільну мову і з ним, і між собою та дотримуються взятих на себе зобов'язань.

Замість того, щоб занепокоєно спостерігати, як Росія одна за одною повертає до своєї зони впливу ледь не всі пострадянські держави, ЄС повинен згадати про інтеграційні принципи балансу інтересів, які лежать у його основі. ЄС має нарешті перестати робити вигляд, що ці принципи настільки очевидні, що про них не варто і говорити або що жодних принципів немає взагалі. Потрібно сформулювати їх на офіційному рівні точно та вичерпно. Цього буде достатньо для того, щоб інтеграційні відносини на пострадянському просторі набули нової якості.

Інтеграційні принципи не можуть продовжувати бути силовими. Гітлерівська Німеччина та Радянський Союз – історичні приклади того, які катастрофічні наслідки вони мають. В інтересах демократичного розвитку всього євразійського простору та в інтересах власної безпеки ЄС має зайняти принципову позицію щодо розповсюдження принципів взаємодії між її державами-членами за межі ЄС.

Якщо правил немає, то й порушити їх неможливо. Отже, будь-яку дію гравців не можна розцінювати як хибну. Якщо правила є і вони працюють для найбільш розвинених країн світу, інші країни можуть визнавати їх або ні, порушувати або дотримуватися, але виникає об'єктивне мірило для оцінки їхніх дій і міжнародними партнерами, і власними громадянами. Росія, Україна та інші держави на пострадянському просторі не матимуть вибору приймати ці принципи чи ні.

Принципи визначають історію держав і життя людей. Радянський Союз міг існувати доти, доки не було приватної власності та демократичних свобод. Як тільки за керівництва Михайла Горбачова з'явилося одне і друге, найпотужніша імперія світу, що непохитно простояла 80 років, розвалилася за кілька років. Для того, щоб принципи працювали, країни мають бути спроможні їх застосовувати. У зовнішній політиці європейські принципи є принципами інтеграції, у внутрішній – це принципи демократичного державного врядування. ЄС має успішний досвід європеїзації пострадянських країн і добре усвідомлює, що спроможність держави застосовувати демократичні принципи визначається її державними інституціями.

Одна з програм ЄС та ОЕСР під назвою "СІГМА" опублікувала принципи побудови системи контролю та управління в державному апараті<sup>5</sup>, які єдині здатні забезпечити виконання політичних рішень у демократичних умовах. У жовтні 2010 року ЄС та Україна зробили інший вирішальний крок до формування демократичного державного апарату – розпочала свою діяльність Програма всеосяжної розбудови інституцій (СІВ). Саме вона має стати точкою концентрації всіх зусиль європейських донорів. Це дасть

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/57/32/35007180.pdf>

змогу ЄС нарешті перейти від фінансування nereформованого державного апарату, який приховує загрозу стабільності та безпеки в регіоні, до перетворення України на надійного та передбачуваного партнера й гідного учасника інтеграційних проектів.

Програма СІВ має всі можливості стати не черговим "потьомкінським селищем", побудованим українськими бюрократами разом з європейськими консультантами, а підмурівком нової європейської України. Однак для цього ЄС повинен послідовно дотримуватися власних принципів і вимагати цього від українських партнерів.

Зараз одна й та сама назва міністерства чи іншого органу влади в Україні чи Росії, та і в будь-якій державі ЄС чи іншій розвиненій країні, означає зовсім відмінні речі. Різниця полягає в розділенні та відокремленні функцій державних інституцій. В ЄС функції контролю, оцінки, управління людьми та управління ресурсами винесено з-під керівництва органів влади та розподілено таким чином, щоб унеможливити будь-який конфлікт інтересів. В Україні навпаки — сконцентровані та підконтрольні керівництву органи влади, що унеможлиблює їх виконання та гарантує корупцію. Органи влади самі контролюють та оцінюють свою діяльність, що є профанацією контролю та оцінки.

### Для Росії

Росія є безумовним і незаперечним лідером на пострадянському просторі. Незважаючи на таку величезну перевагу, нині вона нездатна ефективно використовувати свою лідерську позицію. Для утвердження своєї політичної лінії вона мусить постійно вдаватися до силового впливу: війна з Грузією, революція в Киргизстані, газові війни з Україною та Білоруссю, заборона імпорту вина з Молдови. Російське керівництво добре усвідомлює неефективність таких дій, проте поки що не бачить їм альтернативи.

Позиції Росії в регіоні стали б набагато сильніші, а можливостей для захисту геополітичних інтересів було б набагато більше, якби інші пострадянські країни добровільно визнали за Росією право на регіональне лідерство. Для цього Росія має легітимізувати свій статус і перетворити силу примусу на авторитет. Цьому сприятимуть демократичні перетворення всередині Росії та її відмова від використання *hard power* на користь набагато ефективнішого *soft power* неухильного дотримання норм міжнародних відносин. Для цього необхідне безумовне прийняття суверенітетів пострадянських країн і всебічна підтримка Росією їхньої незалежності та самостійності. Країни ніколи не визнають лідерство держави, яка прагне знищити їх. Росія так само, як і ЄС, зацікавлена, щоб її союзниками та партнерами були сильні, незалежні та заможні держави, а не міжнародні вигнанці із замороженими конфліктами.

*Росія має  
перетворитися  
з Радянського Союзу  
на Європейський*

Росія має перетворитися з Радянського Союзу на Європейський. Не вона має застосовувати зброю та газ для того, щоб повернути пострадянські країни до своєї зони впливу. Навпаки, інші країни мають конкурувати між собою за інтеграцію з Росією та готувати себе до неї так, як це зараз відбувається з ЄС.

Росія не може реалізувати свою геополітичну місію ізольовано. Для цього вона потребує визнання та підтримки ключових геополітичних гравців. Щоб перетворитися з амбітного гравця другого ешелону на реального представника вищої геополітичної ліги, Росія має вибудовувати партнерства не тільки зі своїми колегами з БРІК, а й із сучасними центрами сили — США та ЄС. Росія ніколи не стане своєю в їхньому колі, доки не стане беззастережно дотримуватися демократичних принципів у своїй внутрішній і зовнішній політиці. Отже, порушення їх прямо шкодить геополітичним інтересам Росії та не дає їй повноцінно реалізувати свій величезний потенціал.

*Тільки реформування  
державних інституцій  
забезпечить  
економічний розвиток  
і політичну стабільність*

Гра на ослаблення та розкол ЄС, а також між ЄС і США, особливі партнерства з окремими лідерами безумовно дають результати і вже призвели до фактичного перерозподілу сфер впливу, але не призвели та не призведуть до внутрішнього посилення Росії. Тільки реформування державних інституцій, що продовжують функціонувати за радянськими принципами, зможе забезпечити економічний розвиток і політичну стабільність.

### *Для України*

Прийняття європейських стандартів у внутрішній і зовнішній політиці — запорука заможної європейської України та її активної інтеграційної ролі на євразійському просторі. Зараз відносини України з ЄС визначаються Порядком денним асоціації. У цьому спільному документі визначено пріоритети здійснення реформ в Україні. Проте вони не пов'язані з підготовленою урядом програмою реформ. Так, одне із взятих Україною зобов'язань перед ЄС — створення системи внутрішнього та зовнішнього контролю й аудиту, проте серед внутрішніх пріоритетів реформ його вже немає.

*Європейська інтеграція  
має перетворитися  
на рамку, в якій  
здійснюються усі  
реформи*

Зі ще одного напрямку державної політики європейська інтеграція має перетворитися на рамку, в якій здійснюються всі реформи. Не може бути жодної реформи, яка суперечить або не відповідає зобов'язанням України за майбутньою Угодою про асоціацію і ЗВТ. Планування і реалізація всього комплексу реформ державної політики та державного управління мають здійснюватися не окремо від євроінтеграційних процесів, як це відбувається зараз, а як частина процесу виконання Угод з ЄС.

Реформувати регуляторне середовище окремо з урахуванням "української специфіки", а окремо брати на себе зобов'язання у цій сфері перед ЄС — це шлях до провалу і регуляторної реформи, і співпраці з ЄС. Не може бути комітету з реформ чи посади віце-прем'єра з реформ окремо

від переговорів з ЄС щодо зобов'язань за Угодою про асоціацію. Ці два процеси мають бути синхронізовані під єдиним високим політичним керівництвом (Президента, Прем'єр-міністра чи віце-прем'єр-міністра). Саме так готували себе до вступу нові члени ЄС, і саме це продовжують робити зараз країни-кандидати.

*Неспроможність України досягти успіху у внутрішніх реформах та інтеграції з ЄС пояснюється розривом між політичною волею та адміністративним забезпеченням її реалізації*

Неспроможність України досягти успіху ані у внутрішніх реформах, ані в інтеграції з ЄС пояснюється розривом між політичною волею та адміністративним забезпеченням її реалізації. Нереформовані з радянських часів, розбиті і розбалансовані державні інституції не можуть виконати ці складні завдання. Лише в Україні можливою є ситуація, коли виконання політичних рішень Президента блокується на рівні структурних підрозділів окремих органів влади та починається нескінченний і безрезультатний процес узгоджень. У результаті рішення лишається невиконаним, що підриває авторитет керівництва держави. У тоталітарній країні винуватці були б покарані розстрілом, у демократичній — звільнені з посад, а в Україні всі сприймають таке як ознаку демократії та захист національних інтересів.

ЄС не залишив Україну сам на сам із непрацюючою державною машиною. Він пропонує Україні ідеальний за своєю назвою та цілями інструмент — Програму всеосяжної розбудови інституцій (СІВ). Українська влада має зосередити всі зусилля на повноцінному, а не формальному його використанні. Зараз, коли відповідальність за це зосереджено на рівні керівництва окремих органів влади або навіть їхніх структурних підрозділів, немає жодного шансу, що СІВ працюватиме належно. Українське керівництво виконанням програми СІВ має бути сконцентроване на високому політичному рівні — в єдиному центрі управління європейською інтеграцією та реформами.

*Політична воля має стати адміністративною*

У жовтні 2010 року Конституційний Суд скасував конституційну реформу. Це створює в Україні нові політичні реалії та забезпечує повну спроможність для реалізації реформ. Політична воля має стати адміністративною волею. Важливою умовою цього в демократичній країні є робота з групами інтересів і мобілізація суспільної підтримки для політичних рішень.

Будь-яка реформа в Україні зажди викликати великий супротив, оскільки прямо зачіпає інтереси тих, хто пристосувався до наявного стану речей. Для них блокування реформ — це питання виживання. Проте існує набагато більша кількість груп інтересів, зацікавлених у реформах, які прагнуть і підтримують їх. Зараз українська влада не робить нічого, щоб отримати та використати таку підтримку для реалізації своїх політичних рішень, тому нічого не може протиставити тим, кому реформи не потрібні. Президент бере на себе політичні зобов'язання щодо Угоди про асоціацію, а українські переговорники блокують переговори під впливом промислового лобі. Виявляється, позиція Президента слабша за позиції бюрократів на рівні заступників міністрів і керівників департаментів.

*Уряд однією рукою  
намагається  
контролювати те,  
що робить іншою*

Перший крок, який має зробити українська влада для того, щоб повернути собі контроль над державною машиною, — розділення функції контролю та аудиту на внутрішній і зовнішній. Це також є зобов'язанням України перед ЄС згідно з Переліком пріоритетів Порядку денного Асоціації Україна — ЄС на 2010 рік<sup>6</sup>. Зараз кожний орган влади має у своєму складі окремий підрозділ, який виконує функції контролю та аудиту. Контрольні функції мають також окремі структури, наприклад Головне контрольно-ревізійне управління, але вони також підпорядковуються уряду. У результаті уряд однією рукою намагається контролювати те, що робить іншою.

У розвинених демократичних країнах підрозділи органів влади займаються саме внутрішнім контролем і аудитом. Крім того, є незалежна від уряду структура, керівництво якої призначає Президент або парламент і яка здійснює зовнішній контроль і аудит. Саме такий підхід і має бути впроваджено в Україні, коли керівник Головкиру чи іншої структури незалежний від уряду або будь-якої іншої державної інституції, дії яких він має перевіряти і контролювати.

## Від багатовекторності до єдності

Односпрямована зовнішня політика Віктора Ющенка — розрив з Росією та інтеграція з ЄС за рахунок цього розриву — виявилася недієздатною, оскільки була неприйнятною ані для Росії, ані для ЄС. Для Москви відпустити Україну у вільне плавання означало раптом ліквідувати всі органи державної влади, які з радянських часів були покликані тримати разом Велику Росію. ЄС не потрібна Україна, яка перебуває в конфлікті з Росією.

*Європейський  
і російський вектори  
є різноспрямованими  
та не сумісними замість  
того, щоб доповнювати  
та посилювати один  
одного*

З приходом до влади Віктора Януковича орієнтацію на європейський напрямок було збережено на політичному рівні, проте в практичній площині набагато активізувалися інтеграційні процеси з Росією. Фактично зараз відбувається повернення до багатовекторної зовнішньої політики Леоніда Кучми. Цей підхід також недієздатний, оскільки не дає змоги отримати цілісну картину геополітичної ситуації, в якій діє Україна. У результаті європейський і російський вектори різноспрямовані та часто несумісні замість того, щоб доповнювати та посилювати один одного.

Багатовекторний підхід до зовнішньої політики є пасивним, реагуючим. Кількість векторів у ньому визначається не позицією України, а активністю міжнародних суб'єктів щодо неї. Зараз багатовекторність звелася до однієї осі Росія — ЄС, на яку Україна сама себе нанизала. Ми маємо озирнутися й побачити, що навколо є інші міжнародні гравці, можливо, не такі сильні, як Росія чи ЄС, але від цього не менш важливі для України. Україна має розглядати країни пострадянського простору не як додаток до відносин з Росією, а як окремих суб'єктів своєї зовнішньої політики. З кожною з них, так само як і з Росією та ЄС, відносини України повинні ви-

<sup>6</sup> [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=243282301&cat\\_id=223345338&ctime=1266420479150](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=243282301&cat_id=223345338&ctime=1266420479150)

*Україна має активно включатися в інтеграційні процеси на пострадянському просторі*

будуватися таким чином, щоб забезпечити досягнення єдиної зовнішньополітичної мети.

Незалежність Білорусі, територіальна цілісність Молдови та конфлікт у Грузії — це не проблеми сусідів України, які нас не обходять, а чинники стабільності та безпеки нашої держави. Тому Україна має активно включатися в інтеграційні процеси на пострадянському просторі, а не пасивно спостерігати, як відбувається реалізація російського порядку денного.

У питаннях співпраці та інтеграції Україні важко сказати Росії "ні". Такі дії викликають роздратування Москви, подив Мінська та Астани і не знаходять підтримки у Брюсселі та Вашингтоні. Тим важче буде Росії відмовити Україні, якщо вона візьме ініціативу у свої руки та запропонує свій інтеграційний проект на пострадянському просторі. І тут дуже важливо, щоб він був не антимосковський, як ГУАМ, а такий, де Росії відведено ключову роль, що природно впливає з її лідерства в регіоні.

Україна розташована на межі двох центрів сили — європейського та російського. Це приховує загрозу її державності та територіальній цілісності, але це також і створює величезні можливості. Замість того, щоб розколоти самій, Україна має взяти на себе роль сполучного містка між Росією та ЄС і стати платформою для реалізації спільних інтеграційних проектів.

*Інтеграційна політика на євразійському просторі має вибудовуватися на європейських принципах*

Замість економічних проектів на пострадянському просторі та економічної інтеграції з ЄС має початися реалізація спільної інтеграційної політики на євразійському просторі. Вона має вибудовуватися на європейських принципах інтеграції та взаємодії між країнами, що довели свою ефективність. ЄС і країни пострадянського простору мають стати рівноцінними учасниками спільних інтеграційних проектів.

Позиція України в переговорах з ЄС буде набагато сильнішою, якщо вона зможе представляти не тільки себе, а й консолідовану позицію пострадянських країн, зокрема Росії — необхідного стратегічного партнера Європи. Так само залучення європейських партнерів посилить роль України в економічних проектах на пострадянському просторі та забезпечить їхню прозорість.