



МЦПД

Міжнародний  
Центр  
Перспективних  
Досліджень

# НОВА ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА: “УКРАЇНА МАЄ ПЛАН”

Перспективні дослідження

№ 1–2, 2011



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Міжнародним центром перспективних досліджень у рамках проекту “Об’єднуємося заради реформ (UNITER)”, який фінансує Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та виконує Pact Ukraine. Проведення цього дослідження стало можливим завдяки підтримці американського уряду, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст дослідження є винятковою відповідальністю авторів та не обов’язково відображає погляди USAID, Pact Inc. або уряду США. Будь-яку частину цього дослідження не можна відтворювати жодним чином, у тому числі графічно, електронно та у формі ксерокопії, і використовувати в будь-якому форматі без відповідного посилання на першоджерело.

Публікація МЦПД “*Перспективні дослідження*” виходить за фінансової підтримки Think Tank Fund Інституту відкритого суспільства (OSI) і пропонує аналіз актуальних питань українського, європейського та міжнародного масштабу, які потребують відповіді влади та реакції громадськості.

Автори: Володимир Грановський, Віра Нанівська

Над текстом працювали: Максим Борода, Ірина Патроник,  
Іван Полтавець, Ольга Львова, Ларіон Лозовий

Дослідження: Ігор Жовква, Вікторія Гуменюк, Маргарита Раєць,  
Роман Басалига

Літературне редагування: Надія Цісик

Дизайн і верстка: ТОВ Видавництво “Оптима”

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b>	<b>5</b>
<b>Головне</b>	<b>9</b>
<b>Російські плани щодо України</b>	<b>11</b>
Різкий старт російського наступу	11
Стратегія Росії	13
Галузеві ініціативи: назад до СРСР	16
Перешкоди для російських планів щодо України	20
Майбутнє російської стратегії	23
<b>Україна має інтеграційний вибір</b>	<b>24</b>
Три інтеграційні моделі на пострадянському просторі	25
Історичний капітал українців	26
Можливі сценарії розвитку ситуації стосовно України	27
Інструкція з безпечної інтеграції	32
<b>Інтеграційні плацдарми для України:</b>	
<b>Митний союз, СОТ і ЗВТ з ЄС</b>	<b>35</b>
Інтеграційні процеси – історична реальність	35
Митний союз по-російськи	37
Фальшивий вибір Україні не потрібен	40
Від принципів колонізації до принципів інтеграції	42
<b>Євроінтеграція: перезавантаження</b>	<b>46</b>
Імітація євроінтеграції	46
Ілюзія розширення ЄС	47
Україна – головний біль ЄС	48
ЄС – головний біль України	50
Угода про асоціацію нічого не змінить	51
“ЄС – запорука демократії та добробуту”	53
Демократичне державне управління – вихід з глухого кута євроінтеграції	55

<b>Регіональна інтеграція України: технічне завдання</b>	<b>59</b>
Тверда основа відносин з ЄС	59
Демістифікація російського чинника	61
Єдина зовнішня політика	64
Інтеграційне технічне завдання	67
Зовнішня політика: від багатовекторності до цілісності	73

# ПЕРЕДМОВА

Складні трансформації, через які проходить Україна, є відображенням всеосяжного глобалізаційного процесу, тих широкомасштабних викликів і перспектив, що їх відкриває сучасний світ. Хоч би яке значення вкладали в поняття глобалізації і яку оцінку їй давали, безглуздо заперечувати нерозривний зв'язок усіх політичних та економічних процесів із цим явищем. Роль і вага України у сучасному багатосторонньому світі безпосередньо залежать від наявності чіткого плану інтеграції у глобальний простір та усвідомлення власних можливостей і небезпек, що чекають на шляху його реалізації.

Європейські країни досягли суттєвого поступу на цьому шляху: розширення ЄС охопило багато країн Центральної та Східної Європи і західних Балкан. Проте нині в ЄС бракує узгодженості щодо перспектив євроінтеграції. У Брюсселі багато хто вказує на складнощі, що супроводжували останню хвилю поповнення лав ЄС новими державами-членами і загальну “втому від розширення”. За такого стану справ реальні інтеграційні перспективи нових потенційних членів мають відкластися на невизначений термін. Оптимісти натомість наполягають: постійне розширення та заохочення нових партнерів корисне будь-якому інтеграційному утворенню. У випадку ЄС прагнення до невпинного розширення дало змогу створити величезний ринок, що охопив 500 млн осіб, і допомогло йому вийти на рівень глобального суперництва.

Я схиляюся до останньої думки і вважаю інтеграцію поступовим процесом, який може змінювати темп, гальмуватися й прискорюватися, але не припинятися. ЄС повинен активно й ініціативно пропонувати інтеграційні можливості своїм найближчим сусідам, аби зупинення інтеграції не призвело до його власної стагнації та регресу. Тому євроінтеграцію не можна вважати цілком завершеним процесом, доки всі європейські країни не зможуть іти спільним шляхом розвитку.

Якщо в цьому контексті подивитися на інтеграційні прагнення України, впадає у вічі контраст між беззаперечною стратегічною значущістю України та ставленням ЄС до її долі, яке часто може здаватися байдужим. Я і далі невтомно наголошую, що Україна з її 46-мільйонним населенням і великим економічним потенціалом надто важлива, щоб її виключали з будь-яких варіантів бачення майбутнього Європи. Натомість стратегія ЄС щодо України часто видається двозначною і непрозорою. Не дивно, що за таких умов інтерес до України виявля-

ють інші ключові гравці регіону, здатні перехопити інтеграційну ініціативу на себе, насамперед її північний сусід.

Варто застерегти, що відсутність спільної позиції в Європі щодо України і низький на цьому етапі темп інтеграції не мають давати українцям підстав розчаровуватися в інтеграційних починаннях загалом. Плідним тут може виявитися розуміння розвитку відносин України та ЄС як тривалого процесу. У такому випадку будь-яке тимчасове гальмування інтеграційних процесів потрібно розглядати не як загрозу, а як об'єктивну вимогу продовження періоду, необхідного для досягнення окреслених цілей.

Треба також зважити на те, що намагання розглядати інтеграційні процеси, які відбуваються на європейському просторі, у геополітичних категоріях часів “холодної війни” залишаються хибними – до цього не спонукають ані сучасна міжнародно-політична ситуація, ані кон'юнктура світового ринку. Тому видається, що принциповому вибору між Сходом і Заходом в Україні приділяють невиправдано багато уваги. Набагато важливішим є віднаходження такої формули балансування між ЄС і східними партнерами, передусім Росією, яка б максимально задовольняла інтереси України і спиралася на тверезу оцінку перспективності та потенціалу кожного з можливих партнерів по інтеграції. З погляду інтеграційних процесів така позиція набагато перспективніша, ніж тривале перебування в “сірій зоні” чи покvapливі реорієнтації зовнішньополітичного курсу на початку кожного нового електорального циклу.

Звернімося до конкретніших подій, які мали безпосередній вплив на формування сучасного інтеграційного курсу України. Важко позбутися враження, що останні президентські вибори внесли глобальні й незворотні корективи в цей курс, зробивши Росію головним інтеграційним партнером України на найближчі роки. Показовими є готовність російської сторони простягти руку допомоги, її ініціативність у наближенні України до вже діючих інтеграційних проєктів на пострадянському просторі, так само як і принаймні декларативна готовність української влади прийняти ці виклики. На перший погляд така узгодженість не має залишати питань щодо реального напрямку інтеграційних устремлень України. Європейська перспектива, згідно з такою логікою, має відходити на другий план попри всі намагання можновладців запевнити українську громаду та Брюссель у непорушності європейського курсу України. Насправді ситуація не настільки проста.

Передусім не варто розглядати нового Президента України як безоглядного адвоката кремлівської політики в Києві. Так, його резонансні політичні рішення, що поклали край намаганням України вступити

до НАТО і продовжили базування російського флоту в Криму, виявилися вкрай болючими для орієнтованої на Захід частини українського населення. Проте такі дії можна інтерпретувати і як спробу відновити вже згаданий баланс між Росією та ЄС у зовнішньополітичній орієнтації. Якщо цей баланс виявиться розумним і виваженим, а Україна перестане бути зоною постійного геополітичного протистояння з її північним сусідом, мирне співіснування українських і російських інтересів європейська спільнота тільки вітатиме. Відсутність конфліктів з Росією дасть змогу Україні краще виконувати і вже знайому їй роль газотранспортного партнера Європи, і, зважаючи на перспективи створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, потенційну роль торговельної “ланки зв’язку” з Росією.

Водночас Росія має ще багато чого зробити для підтвердження свого статусу головного осередку інтеграційних процесів на пострадянському просторі. Замість того, щоб, втішаючись прибутками від продажу енергоносіїв, плекати свої ілюзії про повернення до статусу “наддержави”, їй варто серйозно замислитися над побудовою стратегічних партнерських відносин з ЄС. Якщо ж такого бажання не виникне, тоді їй варто буде принаймні звернути увагу на досвід європейських інтеграційних практик, використовуючи його у своїх регіональних інтеграційних починаннях. Намагання вигадати якусь специфічну “російську формулу інтеграції” без урахування цього досвіду загрожує перетворитися на дезорганізоване і затратне навчання на власних помилках.

Загалом існують вагомі підстави сподіватися, що Президент Віктор Янукович залишатиметься не менш відданим ідеї української незалежності, аніж решта політиків і громадськості, – не в останню чергу через низку економічних причин. Українські бізнес-еліти, які уможливили прихід нового Президента до влади, чітко усвідомлюють, що економічне майбутнє України лежить у межах широкого європейського ринку. Саме цей фактор може стати ключовим у розвитку відносин України та ЄС найближчими роками. До того ж важко заперечувати прагматизм та орієнтованість на реформи нової української влади – ці риси не можуть не імпонувати західним партнерам.

Проте конкретні кроки з реалізації цього прагматичного курсу можуть зумовити нерозуміння, побоювання та критику і української громадськості, і міжнародних гравців. Для прикладу можна навести недавно постанову про скасування змін до Конституції, внесених у 2004 році, яку дуже легко розцінити як крок назад і ознаку тяжіння нової влади до авторитаризму. З іншого боку, така реорганізація політичної системи також може виявитися дієвим ситуативним засобом,

що дасть змогу запобігти виникненню в майбутньому патових ситуацій, типових для політичного процесу за часів каденції минулого Президента. За умов, коли керівництво країни опиняється перед необхідністю задоволення суворих вимог МВФ, що зазвичай дається ціною прийняття електорально непопулярних рішень, цінність такого кроку може стати зрозумілішою. У будь-якому разі, як і кожне рішення Конституційного Суду, воно заслуговує на щонайбільшу повагу.

Проте хоч би якою консолідованою була верховна влада у державі, протидія бюрократичного апарату середнього та нижчих рівнів здатна звести нанівець усі реформаторські починання Президента. Може виявитися, що широкі повноваження, які ціною великих зусиль повернулися до рук Президента після “конституційного перезавантаження”, неможливо буде ефективно використовувати для здійснення необхідних реформ. Важливими умовами успіху будь-яких інтеграційних процесів і пов’язаних із ними глибинних трансформацій є, по-перше, узгодженість дій політичного керівництва і, по-друге, готовність адміністративного апарату активно впроваджувати його рішення. Останнім часом в Україні, здається, нарешті починає задовольнятися перша вимога. Проте нагальною залишається потреба у послідовній реорганізації усіх шаблів ієрархії бюрократичної машини, яка майже не змінилася з радянських часів і геть не зацікавлена в динамічних інтеграційних процесах, хоча б в який бік їх спрямовували.

Тому загальну формулу, на яку Україні варто орієнтуватися у своїх інтеграційних прагненнях, можна сформулювати так: треба зважено розбудовувати інтеграційні проекти з найперспективнішими партнерами, не відмовляючись від європейських інтеграційних методів і практик і звертаючи особливу увагу на необхідність внутрішніх реформ державного апарату.

*Александр Кваснєвський*  
*Президент Польщі 1995–2005,*  
*Голова Наглядової Ради МЦПД*

# ГОЛОВНЕ

Ще у ХХ столітті почали з'являтися нові наддержавні об'єднання, які стрімко розвиваються і з часом набувають форми державної влади. Першими на цей шлях стали США, що, опинившись у шістдесяті роки ХІХ століття перед загрозою розколу на окремі штати, створили державну суперсистему. Радянський Союз був прикладом тоталітарного об'єднання, а Євросоюз — об'єднання рівноправних країн. У кожній наддержаві виникали спеціальні терміни на позначення своїх мешканців незалежно від національності: американинець, радянська людина чи європеець.

Інтеграційні процеси мають об'єктивний характер, і сьогодні в них втягнені практично всі країни світу. На європейському просторі активно розвивається ЄС, а на пострадянському лідером інтеграційних процесів є Росія. Політика України, спрямована на членство в ЄС, нині зайшла в глухий кут. Водночас російські проекти з Україною, побудовані на централізації влади в Москві, на домінуванні та поглинанні інших держав, як, наприклад, Митний союз, зазнають невдач. У ХХІ столітті вони неефективні і не мають перспектив.

Україна вже втягнена у світові інтеграційні процеси, передусім ті, що охоплюють пострадянський простір. Питання лише в тому, яке місце вона посяде в них. У цій публікації ми пропонуємо нове розуміння процесів, що нині відбуваються у світі навколо України. Вони дають можливість Києву бути не пасивним учасником переговорів, яких прагне Москва, а запропонувати власну модель пострадянської інтеграції. Україна не зможе реалізувати ефективну зовнішню політику на європейському та світовому просторах, доки не реалізує і не освоїть механізмів міждержавного партнерства зі своїми найближчими сусідами — пострадянськими країнами. Тому саме пострадянський простір має стати сьогодні пріоритетом для зовнішньої політики України.

Нова модель інтеграції — це не альтернатива європейському напряму в зовнішній політиці України, а навпаки — запровадження принципів і цінностей Європейського Союзу в щоденну діяльність державних і суспільних інститутів:

паритетність кожного голосу, політична конкуренція, свобода преси і права людини як найвища цінність, визнання і захист інституту приватної власності як основи соціально-економічної системи.

Київ як ініціатор нового інтеграційного процесу повинен боротися та отримати право бути його столицею. Ми маємо відійти від практики мови міжнародного спілкування, успадкованої ще з радянських часів. Мова кожної країни має рівні права, а виступ на міжнародних публічних заходах рідною мовою не розглядається як національно заангажований. Київ повинен наполягати на забезпеченні можливості навчання у школах рідною мовою і вивчення літератури, розвитку культурних осередків і ЗМІ у місцях компактного проживання національних меншин. Для українців у Росії такими осередками є Москва, Сибір, Далекий Схід, Краснодарський край, Сургут, Тюмень, Владивосток. Це лише один фрагмент того, що називається європеїзацією.

Цю книжку написано з погляду величезних змін, які відбулися в розумінні ідеї та ролі державної системи у ХХІ столітті. В ній ми спробували подивитися, що зможе зробити пострадянський простір готовим до сучасних інтеграційних проектів, і чи будемо ми й надалі спостерігати руйнівну дезінтеграцію, яка почалася з розпаду Радянського Союзу і продовжується на рівні локальних розколів, як, наприклад, у Грузії, в прорумунських настроях у Молдові, в активному обговоренні теми від'єднання Західної України.

# РОСІЙСЬКІ ПЛАНИ ЩОДО УКРАЇНИ

*У цьому розділі здійснено спробу реконструювати порядок денний Росії щодо України, спираючись на заяви російських політиків і тенденції українсько-російських відносин*

## Різкий старт російського наступу

Для Росії 2010 рік почався дуже багатообіцяюче. За останні роки у Москві ще не було настільки сприятливих умов для здійснення своїх планів у Києві: правляча партія має потужний проросійський електорат, і населення переважно підтримує поліпшення відносин з Росією. ЄС 2010 року був надто заклопотаний порятунком євро, аби перейматися Україною. Адміністрація Барака Обами в цей час була зайнята “перезавантаженням” відносин з Москвою.

За таких зовнішньополітичних обставин Україні не лишалося нічого іншого, як тісно співпрацювати зі своїм північно-східним сусідом. Найімовірніше, для Москви “вікно можливостей” щодо України буде відкритим до наступних парламентських виборів 2012 року, а можливо й до Президентських 2015 року.

Це, звичайно, різко контрастує з першими роками після Помаранчевої революції, коли Росія побоювалася, що “кольорові” революції в сусідніх з нею країнах створять нові привабливі політичні моделі в регіоні й можуть навіть поширитися на Москву.

Тепер особливих підстав для таких побоювань немає. Нині стратегічною метою Росії є не оборона, а наступ. Вона прагне закріпити свій вплив в Україні. Чималі сегменти російської еліти та населення загалом вважають політичне та економічне панування в Україні за бажане, якщо не природне. Зрештою, українці належать до слов'янського православно-го братства разом з білорусами та росіянами. Єдине питання для них полягає в тому, як саме повернути Україну до сфери впливу Росії.

*Росія бачить нагоду повернути Україну в орбіту свого впливу і не упустить її*

*Після зняття питання про членство в НАТО головна мета Росії – здобути контроль над українською ГТС*

Хоча офіційні документи, доступні широкому загалу, не містять чіткої “стратегії щодо України”, плани Москви стають зрозумілими з неофіційних промов і публікацій.

Пріоритетними тактичними цілями Москви щодо Києва було перешкодити вступу України до НАТО та здобути контроль над її газотранспортною системою (ГТС) за допомогою Газпрому. Після прийняття 1 липня 2010 року Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, яким за Україною закріплено статус держави з позаблоковим статусом, першої мети досягнуто. Тепер Росія може зосередитися на другій.

Ще одним центральним елементом російської стратегії є повернення України в економічну орбіту Росії – через розширення економічного співробітництва чи через купівлю, пряму або опосередковану, політично чи економічно привабливих активів. Оскільки багато найважливіших галузей промисловості Росії було націоналізовано, злиття або продаж українських підприємств російським гігантам зазвичай означає передачу контролю над ними російським державним корпораціям. Іншими словами, Росія прагне відновити контрольовані нею галузі промисловості, які були ключовими старої ще в радянській економіці. Наступним логічним кроком стане втягнення України до керованого Росією Митного союзу навіть ціною її членства в СОТ. Хоча ця можливість поки що гіпотетична, вона дасть змогу Росії ще більше “відірвати” Україну від Заходу.

Варто зазначити, що керівництву України поки що вдається дистанціюватися від ЄСП, а Росія впродовж року суттєво просунулася на шляху до СОТ, завершивши переговори про умови вступу з ЄС та США. У перші місяці після зміни влади в Україні Росія домоглася суттєвого прогресу в досягненні своїх тактичних цілей. Основним проривом стала харківська домовленість “газ за флот”. Упродовж року Київ і Москва працювали над створенням консорціуму з управління трубопровідною системою України, а також над безліччю інших міжвідомчих угод. Водночас далі попередніх домовленостей з другорядних, порівняно із стратегічною цінністю української ГТС, питань просунулися Москві в Україні поки що не вдалося.

# Стратегія Росії

## Цілі та пріоритети: три погляди – одне бачення

Першим узагальненням стратегії Росії є **Концепція зовнішньої політики**<sup>1</sup>, в якій нарікається на те, що відносини з Україною не настільки тісні, як мали б бути, і закликається до “деполітизованих відносин, заснованих на національних інтересах обох країн”. Однак викладений у Концепції пріоритет відносин з Україною – “захист російськомовного населення та етнічних росіян” – радше політичний, оскільки передбачає втручання у внутрішні справи сусіда. Серед інших, ширших пріоритетів – збереження спільного культурного простору та запобігання розширенню НАТО.

Другим подібним документом є “Програма використання зовнішньої політики в інтересах розвитку Російської Федерації”<sup>2</sup> міністра закордонних справ Росії **Сергія Лаврова**, опублікована в російському часописі Newsweek. Вона визначає конкретні заходи політики Росії щодо України:

1. Посилення економічної співпраці з Україною, зокрема в авіаційному, транспортному та енергетичному секторах.
2. Інтеграція російської “Об’єднаної авіабудівної корпорації” з українськими авіаційними підприємствами.
3. Створення міжнародного консорціуму з управління ГТС України.
4. Підтримка нафтових компаній Росії для використання нафтопроводу “Одеса–Броди” у реверсному напрямку, що обмежує доступ України до каспійської нафти.
5. Розширення співпраці в галузі ядерної енергетики – через підписання довгострокового контракту на постачання ядерного палива в Україну.
6. Збільшення російських інвестицій в Україну та придбання ключових українських підприємств російськими інвесторами.

Третім узагальненням російської стратегії можна вважати промову, виголошену 27 квітня 2009 року **Костянтином Затуліним**, військовичим депутатом Державної Думи, директором

*Після багаторічних чвар Росія просить Україну повернутися – але на своїх умовах*

*Росія хоче “особливих відносин” з Україною*

<sup>1</sup> <http://www.niros.ru/news/17730.html>

<sup>2</sup> <http://www.runewsweek.ru/country/34184/>

Інституту вивчення країн СНД та екс-персоною нонграта в Україні<sup>3</sup>. Ця промова є вкрай відвертим викладом поглядів російської еліти на політику щодо України. У ній сказано, що головним пріоритетом Росії має стати налагодження “особливих відносин” з Україною на кшталт відносин між Сполученими Штатами та Об’єднаним Королівством у 1950-х роках.

Як стверджує Костянтин Затулін, це єдиний спосіб захистити відносини від політичної турбулентності. Він передбачає чотири основні складники реалізації такого підходу:

1. Офіційне проголошення та законодавче закріплення нейтрального, позаблокового статусу України.
2. Прийняття федеральної конституції України.
3. Надання російській мові статусу державної поряд з українською.
4. Об’єднання російського та українського православ’я в рамках Московського патріархату (мова йде про ліквідацію Київського патріархату).

Кілька інших цілей, викладених у промові, Росія вже досягла. Політичні сили, що представляють російськомовний схід і південь України, об’єдналися і прийшли до влади, тимчасом як “антиросійських” політиків витіснили зі сцени, принаймні на деякий час. “Помаранчевий” погляд на історію українсько-російських відносин втратив вагу. Приєднання до НАТО знято з порядку денного.

*Серед цілей Росії – зміни в політичній та економічній структурі України*

Серед цілей, яких ще належить досягти, – перетворення України на федерацію, надання особливих повноважень Криму і дозвіл жителям Севастополя, не громадянам України, безпосередньо обирати свого мера. У військовій сфері промова закликає до розширення співпраці між українськими й російськими виробниками зброї та до відмови Києва від впровадження стандартів НАТО. Співпраця також передбачається у правоохоронній сфері, зокрема через проведення спільних навчальних програм, а також створення спільного механізму ліквідації наслідків стихійних лих.

На економічному рівні Москва прагне до злиття російських і українських підприємств, приєднання України до її Єдиного економічного простору. Після цього має відбутися

<sup>3</sup> <http://www.from-ua.com/politics/925733c7469fb.html>

зближення правових норм і запровадження валюти для торгівлі – рубля. Іншими пріоритетами є захист російської власності та інвестицій, розширення російських банків, створення транскордонних економічних зон і, звісно, стабільність газотранспортної системи України.

На додаток до цих ключових сфер Росія також прагне відновити загальний інформаційний простір, здійснити зближення в системах освіти, забезпечити свободу пересування між двома країнами та створити єдиний ринок праці.

### *Перспективи російсько-української дружби*

Помаранчева революція стала холодним душем для зовнішньополітичного істеблішменту Росії, який досі вважає відносини з Україною ризиковими та непередбачуваними. Нині серед представників цього істеблішменту немає згоди щодо перспектив співпраці, а також засобів досягнення стратегічних цілей Росії.

Песимістична школа в особі Костянтина Затуліна прогнозує надзвичайно конфліктні відносини, які в підсумку призведуть до втрати суверенітету України або відокремлення деяких її регіонів. Оптимісти, своєю чергою, передбачають, що Київ погодиться на “особливі відносини” з Москвою в обмін на її зобов’язання поважати суверенітет України та не підтримувати будь-які форми іредентизму.

### **Громадська думка щодо українсько-російських відносин**

Відносини між Україною та Росією очима українців (опитування здійснено російською компанією “ФОМ-Україна” у квітні 2010 року)<sup>4</sup>:

- ✦ 72% українців добре ставляться до Росії, 20% – нейтрально і 6% негативно. Частка тих, хто добре ставиться до Росії, залишається незмінною з 2006 року.
- ✦ 47% довіряють президентові Росії Дмитру Медведеву, 23% – не довіряють.

<sup>4</sup> Опитування здійснено російською соціологічною службою “ФОМ-Україна” 10–19 квітня 2010 року. 1 000 респондентів. Похибка: 3,2%.

✦ 58% хочуть, щоб Україна зближувалася з Росією і Заходом, тимчасом як 25% виступають за чітку проросійську політику.

✦ 63% підтримують ідею вступу до союзу з Росією та Білоруссю, а 27% виступають проти цієї ідеї. Водночас 53% підтримують вступ до ЄС, а 26% виступають проти цього.

**Українсько-російські відносини очима українців і росіян (опитування здійснено “Левада-Центром” (Росія) і КМІС (Україна) в січні 2010 року)<sup>5</sup>:**

✦ 52% росіян добре ставляться до України, 36% – погано.

✦ 93% українців добре ставляться до Росії і лише 4% висловили негативну думку.

Більшість респондентів і в Україні (66%), і в Росії (55%) вважають, що Україна та Росія мають бути незалежними одна від одної, але підтримувати тісні відносини завдяки відкриттю кордонів і скасуванню митних бар’єрів.

Цікаво, що ідею єдиної держави підтримує більша частка українців (22%), аніж росіян (14%).

55% росіян вважають, що Україна повинна залишатися незалежною та підтримувати хороші відносини з Росією, тимчасом як 33% вважають, що вона має перебувати під політичним та економічним контролем Росії.

## Галузеві ініціативи: назад до ЄС

### Газовий сектор

*Газпром прагне контролю над газовим сектором України*

Росія прагне здобути контроль над газотранспортною системою України, її газовими сховищами і, на думку деяких аналітиків, покладами газу, що знаходяться у чорноморському шельфі, а також інших вуглеводневих ресурсів. Газпром також хоче мати змогу безпосередньо вести справи з українським споживачем – наприклад, через придбання газорозподільних компаній.

30 квітня 2010 року російський прем’єр-міністр Володимир Путін виступив з ініціативою злиття Нафтогазу та Газпрому. Якщо це станеться, Газпром врешті поглине українську ГТС і таким чином зменшить свої ризики, пов’язані з транспортуванням газу іноземною територією. Голова Газпрому

<sup>5</sup> <http://www.levada.ru/press/2010022605.html>

Олексій Міллер пообіцяв, що в такому разі його компанія здійснить інвестиції, необхідні для модернізації застарілої транзитної інфраструктури України<sup>6</sup>. Проте злиття Нафтогазу та Газпрому – лише один із багатьох шляхів, які можуть призвести до контролю Росії над українською ГТС. Серед інших варіантів – створення міжнародного консорціуму (за участю Росії) для управління та фінансування модернізації ГТС.

Наразі відчуження української ГТС у будь-якій формі заборонено законом від 2007 року, ініційованим урядом Юлії Тимошенко, проте дехто вже почав готувати ґрунт для консорціуму. 17 травня 2010 року депутат Верховної Ради Василь Кисельов запропонував проект закону про скасування цих обмежень<sup>7</sup>. У разі його ухвалення Кабінет Міністрів матиме право самостійно відокремити ГТС або газові сховища від Нафтогазу та передати управління або право власності іншим суб'єктам. Це ідеально для Росії, яка завдяки цьому могла б здобути контроль над ключовими активами, не обтяжуючи себе боргами Нафтогазу<sup>8</sup>.

Москва також накинула оком на газові родовища чорноморського шельфу України. Права на буріння та видобуток там колись належали дочірній компанії американської фірми Vanco Energy Company, але 2007 року їх продали Vanco Prikerchenska, яка частково належить Ринату Ахметову та російському бізнесменові Вадиму Новицькому. Ця угода була заблокована урядом Юлії Тимошенко, але 12 травня 2010 року Кабінет Міністрів оголосив про намір домогтися мирової угоди з Vanco Prikerchenska<sup>9</sup>. Багато експертів вважають, що компанія не має необхідних технологій і ресурсів, щоб скористатися своїми правами, а тому може продати їх Газпрому.

Харківська домовленість засвідчила, що Росія готова надати Україні знижки на газ, але не збирається переглядати формулу, за якою визначається ціна, як цього просив Прем'єр-міністр Микола Азаров. Натомість нова угода скоротила експортне мито на газ для України. Хоча зараз мито нульове,

*Росія може здобути контроль над українською ГТС через двосторонній консорціум*

<sup>6</sup> <http://www.interfax.com.ua/rus/eco/39010/>

<sup>7</sup> [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=37674](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37674)

<sup>8</sup> Великою мірою через штучно занижені ціни на газ збитки Нафтогазу в січні – березні 2010 р. становили 2,05 млрд грн (260 млн дол. США).

<sup>9</sup> <http://www.interfax.com.ua/rus/eco/38559/>

воно збільшиться, якщо ціна піднімається вище 333,33 дол. США за тисячу кубометрів, щоб загальна знижка не перевищувала 100 дол. США за тисячу кубометрів. Ця система залишатиметься чинною до 2019 року й вважатиметься орендною платою за розташування військово-морської бази Росії в Севастополі.

Наразі Росія — єдиний постачальник природного газу в Україну, і диверсифікація (передусім за рахунок імпорту з країн Центральної Азії) малоімовірна. Адже газ із Центральної Азії в Україну мав би надходити транзитом через російські трубопроводи, а президент Дмитро Медведєв недавно дав зрозуміти, що такі домовленості мають узгоджуватися з газовою стратегією його країни, в якій зазначено, що тільки Газпром може здійснювати експорт газу з Росії<sup>10</sup>.

### *Енергетика*

Москва також намагається отримати більшу частку в українській енергетиці. Розпочалася реалізація проекту будівництва двох ядерних реакторів на Хмельницькій АЕС за участю Сбербанку Росії та державної компанії “Росатом”.

У Росії також існують плани щодо завершення будівництва Дністерської, Канівської та Каховської гідроелектростанцій. Розпоряджатися збутом електроенергії, яку вони вироблятимуть, має спільна українсько-російська компанія. Загальну вартість проекту оцінюють у 1,9 млрд дол. США.

Росія запропонувала створення спільного підприємства з видобутку уранової руди та цирконію з подальшим збагаченням урану для виробництва ядерного палива на російських підприємствах. Керівник “Росатома” Сергій Кириєнко припустив, що інвестиції в Новокостянтинівський басейн можуть становити 500 млн дол. США. Обсяг тамтешніх покладів уранової руди оцінюють у 100 тисяч тонн.

### *Суднобудування*

Об’єднана суднобудівна корпорація (ОСК), російське державне підприємство, висловила зацікавленість у придбанні близько десяти своїх українських постачальників. Міністерство енергетики та торгівлі Росії заявило, що ОСК передусім зацікавлена в контрольних пакетах акцій, які зараз на-

*Росія зацікавлена  
і в природних ресурсах,  
і в проектах енергетичної  
інфраструктури*

*Російські судно- та  
авіабудівники хочуть  
придбати державні  
частки в українських  
підприємствах*

<sup>10</sup> [http://www.embrus.org.ua/news/news/index.php?ELEMENT\\_ID=734](http://www.embrus.org.ua/news/news/index.php?ELEMENT_ID=734)

лежать Українській державі, і що пізніше компанія може розглянути питання про придбання підприємств, в яких держава не має контрольної частки.

Під час зустрічі з Володимиром Путіним на початку травня 2010 року виконавчач обов'язків президента ОСК Роман Троценко сказав, що його компанія розглядає питання про придбання двох українських державних компаній, “Зоря-Машпроект” і Феодосійської суднобудівної компанії “Море”, стверджуючи, що включення до складу ОСК збільшить їхню виробничу потужність. Україна є найбільшим іноземним постачальником ОСК і виробляє низку основних компонентів.

### *Літакобудування*

Ідеальним сценарієм для Росії було б злиття російської Об'єднаної авіабудівної корпорації з українським заводом ім. Антонова, відомим своїми великими вантажними лайнерами. Співпраця могла б початися зі спільного виробництва пасажирського літака Ан-148 і поглибитися завдяки налагодженню збирання вантажних суден Ан-124–100 і Ан-124–200 у Росії. Можлива також співпраця у виробництві військового вантажного літака Ан-70<sup>11</sup>.

### *Культура та освіта*

Росія прагне відновити спільний культурний простір. Конкретно це означає зняття ярлика “іноземна” з російської мови в Україні та, в ідеалі, надання їй статусу другої державної мови. Першим кроком у цьому напрямі могло б стати вилучення російської мови та літератури зі стратегій і заходів, призначених для іноземних мов. Зокрема школи та університети могли б пропонувати окремі курси з цих предметів (замість блоку російської літератури в курсі іноземної), а вимога подавати українські субтитри до російських передач і фільмів могла би бути скасована.

Відновлення спільного культурного простору також мало б передбачати уніфікацію підручників і, зрештою, освітньої політики. Для Росії пріоритетом є вивчення спільної державності двох народів “від XVII до XX століття”<sup>12</sup>. Взірець

*Росія хоче, щоб з російської мови було знято ярлик “іноземної”*

<sup>11</sup> <http://www.interfax.com.ua/rus/eco/37874/>

<sup>12</sup> <http://www.geopoliticalmonitor.com/russia-ukraine-summit-a-strategic-partnership-1/>

такої політики Росія бачить у повоєнних зусиллях Франції та Німеччини, спрямованих на поширення спільного ба-чення історії цих країн.

Ще один пріоритет Москви у культурній сфері полягає в до-зволі викладати російською мовою в українських універ-ситетах. Зараз єдиною мовою навчання є українська, вна-слідок чого студенти з Росії та країн СНД не мають змоги навчатися в Україні.

Нарешті, Росія прагне скасування обмежень на транслю-вання російських телеканалів в Україні. Взамін Москва за-пропонувала транслювати провідні українські телевізійні канали в Росії через супутник<sup>13</sup>.

### *Інші проекти*

На додаток до цих галузевих ініціатив Росія наполягає на кількох спільних інфраструктурних проектах. До них нале-жать платна автомагістраль, що з'єднає Москву, Харків і Сімферополь, будівництво транспортного коридору через Керченську протоку, а також створення інфраструктури, не-обхідної для експорту російської електроенергії в ЄС через Україну.

У нафтовій галузі Москва може наполягати, щоб Київ від-новив мито на імпорт бензину та інших нафтопродуктів для захисту російських виробників, розташованих в Україні, від іноземної конкуренції. Росія також може запропонувати нову угоду про транзит нафти, щоб забезпечити стабільність експорту до Європи територією України.

Насамкінець, Росія прагне розширити співпрацю в косміч-ній галузі, а саме в рамках проекту “Морський старт” і ство-рення ракети-носія “Торос-II”, призначеної для необхідно-го постачання Міжнародної космічної станції.

## **Перешкоди для російських планів щодо України**

### *Легше сказати, аніж зробити*

Навіть найбільш непорушний договір в Україні може потра-пити в тенета бюрократичної тяганини, і навіть олігарх з найпотужнішими зв'язками повинен особисто відстежува-

<sup>13</sup> <http://www.interfax.com.ua/rus/eco/39006/>

ти свої інтереси в адміністративному лабіринті. Для Росії це може стати гірким уроком, якщо вона зробить занадто велику ставку на політичні обіцянки.

Справді, розлагоджена державна машина робить в Україні виконання будь-якого рішення серйозною проблемою. Це меншою мірою стосується Росії, де від бюрократії можна очікувати належного виконання наказів завдяки кращому контролю. В Україні рішення міністрів, Прем'єр-міністра або навіть Президента можуть наштовхнутися на супротив чиновників, зацікавлених у збереженні статус-кво. Це найбільш імовірно тоді, коли рішення пов'язані з продажем або передачею державних активів зовнішнім суб'єктам, як це часто буває в українсько-російських угодах.

Керівники багатьох державних компаній роками успішно боролися із зусиллями та політичними рішеннями, спрямованими на їх приватизацію. Державний контроль над цими компаніями традиційно був слабким, а фінансові потоки переважно контролювало їхнє керівництво. Для цих груп інтересів продаж, приватизація або передача підприємства росіянам чи будь-кому іншому – це величезні втрати ренти. Тому такі зусилля часто наражаються на саботаж.

Затратні інфраструктурні проекти, що розробляються політичними лідерами, також є ризиковими, оскільки ймовірно, що чиновники в обох країнах розглядатимуть їх просто як “дійних корів”. Провал цих проектів не в інтересах Росії, але й вона може виявитися неспроможною використати їх як інструменти для розбудови нових “особливих відносин” з Україною.

Ще одним ризиком для російських планів щодо України є потенційна несумісність політичної економіки двох країн. У Росії політика контролює бізнес і підтримується за рахунок прибутків від газу й нафти. Натомість в Україні політики залежать від фінансової підтримки своїх прихильників-бізнесменів, а великий бізнес зазвичай сплачує стільки податків, скільки захоче. Якщо українські олігархи вирішать, що зближення з Росією суперечить їхнім інтересам, вони цілком можуть змусити уряд змінити курс.

*Через живучу бюрократію, корупцію, некомпетентність і відсутність політичного чуття амбітні російські плани можуть перетворитися на порожні мрії*

*Російські плани можуть виявитися політично нездійсненними в Україні*

## *Політична некоректність*

Для російських планів щодо України існують і серйозні політичні ризики. Чіткий східний напрямок української зовнішньої політики на сьогодні — це не так довгостроковий вибір, як компенсація потужної прозахідної (на думку багатьох — антиросійської) політики, яку провадив Віктор Ющенко. Як він сам мав нагоду переконатися, поляризація суспільства внаслідок швидкого руху в будь-якому напрямку є дуже ризиковою, і покаранням за неї можуть стати результати голосування. Після місцевих виборів у жовтні 2010 року та парламентських виборів у листопаді 2012 року неспроможність російського вектора принести очевидні дивіденди народові може змусити Президента Віктора Януковича переглянути свою зовнішньополітичну стратегію. За таких умов може виявитися, що “багатовекторний” підхід Леоніда Кучми краще відповідав потребам України — чи принаймні її правлячої еліти: у цьому разі зближення Києва та Москви неминуче сповільниться.

Водночас Віктор Янукович і його команда можуть прийняти рішення продовжувати зближення з Росією і спробувати перемогти на майбутніх виборах за допомогою “адміністративного ресурсу” держави та згортання свободи преси. Проте це рішення має свої політичні ризики: свобода слова глибоко вкоренилась в українських засобах масової інформації, а будь-який крок до цензури викликає суспільне обурення і може спричинити саботажі, які ми вже бачили в 2004 році. Тому цей курс може виявитися самогубством.

## *Україна – найслабша ланка*

Нарешті, Україна не має ані належної стратегії переговорів, ані компетентних переговорників. Вона вочевидь є молодшим партнером у відносинах з Росією і завжди займає реагуючу, а не активну позицію. Її представники належно не підготовлені, а їхній склад постійно змінюється: переговорна група українсько-російської міжурядової комісії змінювалася тричі — на кожному засіданні. Вони не мають чіткого розуміння стратегічних інтересів України і погоджуються на односторонні — а отже неприйнятні — домовленості, які згодом неминуче потребуватимуть перегляду. Погані угоди призводять до поганих результатів, а погані результати зумовлюють політичні наслідки. Це яскраво ілюструють

харківські домовленості: знижки на газ не позбавляють необхідності середньострокового підвищення тарифів для населення. Як наслідок, ця угода не звільнить український уряд від необхідності запроваджувати непопулярні заходи, і водночас саме Росія виглядатиме винною. В цьому не зацікавлені ані Київ, ані Москва.

## Майбутнє російської стратегії

Тимчасом як його уряд працюватиме над здійсненням російських планів щодо України, сам Президент Віктор Янукович буде дуже активним у західних столицях. На публіку він заграватиме з Брюсселем і Вашингтоном, тимчасом як його команда без зайвого галасу готуватиме далекоюжні угоди з Москвою.

Якщо Росії вдасться досягти успіху в нав'язуванні своїх планів — тобто якщо опозиція не зможе їм завадити, а олігархи вирішать, що плани відповідають їхнім інтересам, — Україна з готовністю піде на злиття зі своїм сусідом.

Багато хто в ЄС став жертвою ілюзії, що експансія Росії “природним чином” зупиниться на західному кордоні України. Якщо російська політика “сильної руки” виявиться успішною в Україні, її буде поширено далі на захід, що передусім зачепить інші православні країни Європи.

Росія як нова наддержавна має відновити вплив на “своїх історичних” територіях, посилити свої позиції на територіях, що знаходяться в конфронтації з США й Великобританією, та вибудувати рівноправні відносини з країнами Північноатлантичного блоку, США та країнами — членами Євросоюзу.

Україна є не основною, але обов'язковою умовою реалізації такої політики російського керівництва.

*У разі успіху в Україні російську політику “сильної руки” буде поширено на захід*

# УКРАЇНА МАЄ ІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИБІР

*Цей розділ містить аналіз спроможності України мати справу з російськими планами та можливих сценаріїв розгортання інтеграційних процесів*

Якщо порядок денний Росії щодо України буде реалізовано без змін нинішньої позиції України, вона зникне як суб'єкт з геополітичної арени та втратить самостійне управління власною економікою. Впродовж п'яти минулих років Україна опиралася будь-яким спільним проектам з Росією, поставивши все на євроатлантичну інтеграцію. В середині країни не здійснювалися реформи, ширилася корупція, наростав публічний конфлікт між Президентом і Прем'єр-міністром. Росія в цей час провадила в Україні інтенсивну антиєвропейську та антиєвропеїську інформаційну кампанію. На Заході російська дипломатія досягла вирішальних успіхів у формулюванні своїх пропозицій щодо співпраці у життєво важливих для США та ключових країн ЄС питаннях. Західні країни були змушені обирати між підтримкою України, що конфліктувала з Росією, та реалізацією надзвичайно важливої співпраці з Росією. Після виборів в Україні для Заходу відпала неприємна і безнадійна потреба підтримувати бездіяльну Україну.

Сьогодні нова політична влада робить те, чого не робити в сучасному глобалізованому світі неможливо. Інтеграція, особливо економічна, становить основу зв'язків між державами і є загальносвітовою тенденцією. За даними СОТ, на початку ХХІ століття нараховувалося більш як 190 регіональних інтеграційних угод (з них більш як 130 були реально діючими), причому більше половини з них було укладено після 1990 року<sup>14</sup>.

Україні не уникнути регіональної інтеграції, і передусім інтеграції з регіональним лідером – Росією. Україна обрала шлях інтеграції замість тотального супротиву, але це не єдиний вибір, що постає перед Україною. Наступний крок,

<sup>14</sup> Морис Шифф і Алан Уинтерс. Региональная интеграция и развитие / Пер. с англ. Всемирный банк. – М.: Издательство “Весь мир”, 2005. – С. 17.

який Україні доведеться зробити свідомо, — це вибір між пасивною та активною інтеграцією.

Україна має всі необхідні передумови для активної, конструктивної та прагматичної інтеграційної позиції.

## Три інтеграційні моделі на пострадянському просторі

### *Білорусь: головою в пісок*

Шлях, яким Україна за останні кілька місяців зробила чимало великих і маленьких кроків, вже проторив її близький сусід — Білорусь. Рух цим шляхом здається дуже легким і швидким, адже не потребує від країни особливих зусиль. Варто лише нічого не змінювати: не реформувати систему державного управління, не встановлювати верховенство права, не приймати “непопулярних” політичних рішень, законсервувати радянську командно-адміністративну вертикаль, у звичний спосіб нейтралізувати опозицію, час від часу публічно демонструючи патріотизм і твердість позиції опору “Старшому Брату”. В такий спосіб у Білорусі на довгі роки було забезпечено стабільність і порядок. Зовнішня та кадрова політика країни має узгоджуватися з Москвою.

### *Грузія: ногами вперед*

Грузія уособлює те, якою могла б стати Україна, якби політика колишнього Президента Віктора Ющенка впроваджувалася рішучіше та послідовніше. Заперечувати успіхи керівництва Грузії в радикальному поліпшенні бізнес-клімату та подоланні корупції так само марно, як не помічати втрати великої частини території цієї країни внаслідок збройного конфлікту з Росією. Питання чи вартує одне іншого є щонайменше дискусійним.

### *Казахстан: міцно на своїх ногах*

Про стабільний та успішний Казахстан пересічному українцю відомо набагато менше, аніж про напівпроковтнуту Білорусь чи пошматовану Грузію. І справа не тільки у сприйнятті відстані, що розділяє нас із цією середньоазійською країною, а й у тому, що вона перетворилась на регіонального лідера без зайвого галасу, не наражаючись на спротив Росії та підтримуючи з нею добросусідські відносини.

Казахстан — активний учасник усіх інтеграційних ініціатив Росії. Він не тільки не опирається обіймам Великого Сусіда, а й робить зустрічні рухи, піклуючись про власну вигоду у незмінній з радянських часів риториці про непорушну дружбу народів. Все це не заважає країні, в якій близько половини населення вважає себе росіянами та більшість громадян не знає казахської мови, послідовно реформувати власну економіку та енергетику, державний апарат і армію.

Близьким прикладом такої політики “східної мудрості” є рішення Нурсултана Назарбаєва про те, що всі державні службовці Казахстану мають обов’язково володіти казахською мовою. Здавалося б, це є куди більшим утиском прав етнічних росіян, що становлять близько 40% населення Казахстану, аніж дублювання російських фільмів українською мовою. Утім, Москва мовчить, адже для всього світу Астана — близький друг і надійний партнер Росії.

## Історичний капітал українців

Втрата суверенітету — найбільша параноя українців. Навіть гімн нашої країни говорить про незавершеність боротьби за самостійність: “Ще не вмерла України і слава, і воля...”. Така увага до власної державності не безпідставна, адже більшу частину своєї історії український народ був цієї державності позбавлений. Утім, це не тільки не ставить під сумнів його існування як самостійної нації, а й слугує найкращим доказом. Невеликий екскурс в історію дає змогу в цьому переконатися.

В одному з перших указів Петра I після Полтавської битви йшлося про заборону української мови. Цьому ж було присвячено ще понад 20 указів російських самодержців. Навіщо приділяти таку увагу “діалекту” “неіснуючого” народу?

Не менш переконливим підтвердженням життєздатності України як держави є її здатність до самовідродження. Щоразу, коли виникала можливість, українська нація створювала на власній території державу з відповідною назвою: Українська Народна Республіка, Українська Держава (гетьманат Скоропадського), Західноукраїнська Народна Республіка, Українська Радянська Соціалістична Республіка, Карпатська Україна і нарешті — Україна, в якій зараз ми живемо.

З-під уламків чергової імперії українська нація завжди виходила з чималими здобутками. Варто згадати лише перетворення України з пошматованої на губернії аграрної околиці Російської імперії у формально незалежну, територіально цілісну та індустріально розвинену республіку Радянського Союзу з окремим представництвом в ООН. Своєю чергою розпад СРСР Україна зустріла вже найбільшою європейською державою з ядерним арсеналом, космічними технологіями та Кримом на додачу.

*З-під уламків імперії українська нація виходила зі здобутками*

## Можливі сценарії розвитку ситуації стосовно України

### *Сценарій 1. Реальність сьогодення: пасивна інтеграція*

Росія активно і послідовно реалізує власний порядок денний, суть якого — повернення України назад до своєї орбіти. Принципові його елементи:

*Москва розглядає Київ як свою зону впливу*

- ✦ закріплення позаблокового статусу України та її відмова від наміру вступити до Північноатлантичного альянсу;
- ✦ контроль Газпрому над газовим сектором України, зокрема газотранспортною системою;
- ✦ відновлення галузевих конгломератів за радянським принципом через злиття російських та українських галузей економіки;
- ✦ надання російській мові в Україні статусу другої державної;
- ✦ утворення в Україні єдиної православної церкви під керівництвом Московського Патріархату.

За виконання цих умов доведеться платити, і Росія прекрасно це усвідомлює. Найбільш показовим підтвердженням цього є харківські домовленості: флот в обмін на газ. Менш відомі приклади стосуються угод у сфері атомної енергетики, за якими Україна отримує застарілі технології за завищеними цінами разом з кредитом на будівництво реакторів. Високий рівень корумпованості української влади лише полегшує досягнення та реалізацію таких домовленостей.

Росія несхитно дотримується власних принципів, утім, виявляється досить гнучкою в методах їх реалізації. Якщо ті чи

інші плани Москви раптом наражаються на супротив української влади, їх формулювання можуть дуже швидко та легко змінюватися – головне, щоб незмінним лишався зміст: не хочете злиття Газпрому та Нафтогазу – і не треба, назвемо це “організацією спільного підприємства”.

Основою інтеграції за планом Москви є принцип економічної ефективності, що для української економіки означає її поглинання російською. Центр прийняття рішень розташовується у Москві. Формально Україна лишається суверенною: вона цілком “незалежна”, коли потрібно вирішувати внутрішні проблеми, втім, по-братськи ділиться власними ресурсами з північним сусідом.

Для реалізації цього сценарію існують дві необхідні умови: відсутність здійснених реформ, спрямованих на впровадження європейських стандартів, і перехід до так званої керованої демократії. Першу умову Україна поки що цілком задовольняє. До виконання другої вона впевнено наближається.

Підтвердженнь того, що зараз саме за цим сценарієм рухається чи радше дозволяє вести себе Україна, було достатньо навіть упродовж червня 2010 року:

- ✦ Прийняття Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України”, в якому закріплюється позаблоковість України та передбачається вилучення із Закону “Про основи національної безпеки України” положення про перспективу членства в НАТО.
- ✦ Прийняття за основу проекту Закону “Про порядок організації і проведення мирних заходів”, що не відповідає міжнародним стандартам і був різко засуджений громадянським суспільством.
- ✦ Постанова Кримського парламенту про надання російській мові статусу регіональної.

Нинішня політика влади спрямована на забезпечення порядку та стабільності. Цього неможливо досягти без глибокого реформування системи державного управління, що полягає у приведенні її у відповідність до демократичного устрою та ринкової економіки.

Підтримувати стабільність репресивними методами уряду довго не вдасться. Ці методи призведуть до погіршення економічної ситуації та скорочення надходжень до державного

бюджету. Утиски української мови та повзуче знищення суверенітету держави неминуче зумовлять політичний опір і суспільні збурення.

Парадокс полягає в тому, що чим довше реальні стосунки з Росією знаходяться поза публічною сферою, а в публічній — ми це заперечуємо і продовжуємо наполягати на єдиному курсі євроінтеграції, тим більш залежними від Росії в економічній і політичній сфері ми стаємо.

## *Сценарій 2. Розчленування держави*

На щастя, Україна поки що не має на своїй території гарячих точок і заморожених конфліктів, що становлять пряму загрозу її територіальній цілісності. Втім, на ризик розколу нашої держави не раз вказували численні дослідники зі світовим ім'ям, зокрема Самюель Хантінгтон, автор концепції зіткнення цивілізацій.

Цей відомий американський політолог виходить із належності українців до двох різних цивілізацій: православної — на Сході та європейської — на уніатському Заході. Наявність на території України лінії розлому між ними він ілюструє результатами виборів 1994 року, коли підтримка Леоніда Кравчука у західних і Леоніда Кучми у східних областях сягала 90%. Результати виборчих перегонів наступних п'ятнадцяти років лише підтверджують цей висновок.

Проявів відцентрових тенденцій і зі Сходу, і із Заходу за роки незалежності накопичилося достатньо для того, щоб Самюель Хантінгтон розглядав сценарій розколу України як достатньо ймовірний. Головний редактор італійського журналу про геополітику *Limes*<sup>15</sup>, розвиваючи цей сценарій, робить такий проноз: Донбас і Крим відходять до Росії, а кілька західних областей відокремлюється та, в тому чи іншому вигляді, приєднуються до Євросоюзу. На решті території України зберігається формально незалежна держава, що перебуває під потужним впливом Росії. Неминучим наслідком розгортання цього сценарію стане зникнення з геополітичної карти світу суб'єкта “Україна”.

Блискавичні дії нової влади, спрямовані на зближення з Росією, разом зі спробами обмеження демократичних свобод

*Відцентрові тенденції створюють ризик розколу України*

<sup>15</sup> Див. <http://temi.repubblica.it/limes-heartland/the-tsar%E2%80%99s-sabres/920>

можуть викликати не менш потужну протидію в регіонах, де переважають антиросійські настрої. Політичне спекулювання на чутливих для обох сторін темах, як-от мова чи історія, може розхитати маятник взаємного антагонізму настільки, що найменший привід стане вирішальним і зробить процес розколу незворотним. Загрозливих сигналів, що вказують на це, можна згадати чимало:

- ✦ Рішення Северодонецького з'їзду про утворення Північно-східної Української Автономної Республіки під час Помаранчевої революції.
- ✦ Проходження до місцевих та обласних рад, а також республіканської ради АРК під час виборів 2006 року політичних сил, що визначають своєю метою возз'єднання з Росією.
- ✦ Указ Президента Віктора Ющенка про присвоєння Степану Бандері звання Героя України і скасування цього Указу Президентом Віктором Януковичем.

На жаль, найбільш неймовірний сценарій виглядає нереалістичним, оскільки ми вважаємо його таким і найменше до нього готові. Саме тому він має найвищі шанси на реалізацію.

### *Сценарій 3. Ініціативна інтеграція – Київ розпочинає боротьбу за лідерство*

Україна не боїться зближення з Росією та інтеграції з нею. Саме взаємна інтеграція становить основу зв'язків між державами у сучасному глобалізованому світі.

Сліпа покора або глухий опір – не кращі модальності для спілкування з державою, що є нашим стратегічним партнером. Для цього більше підходить активна, конструктивна та прагматична позиція. Україна цілковито підтримує інтеграційні процеси з Росією та пропонує своє бачення того, яким чином вони мають відбуватися.

По-перше, всі інтеграційні процеси в будь-якій сфері відбуваються на основі єдиних політичних принципів, а не торгів за економічні активи. За зразок береться досвід ЄС, де нині створено найбільш досконалу модель дотримання інтересів кожного з учасників інтеграційного об'єднання. Це наповнює європейський вектор, проголошений Президентом за

*Україна пропонує свої принципи інтеграції з Росією*

головний, реальним змістом і наближає Україну та Росію до вимог ЄС, створюючи умови для їхньої участі у ширших інтеграційних утвореннях. Водночас країни залучаються до спільних російсько-українських проектів як гаранті виконання взаємних зобов'язань. Якщо здійснюється модернізація газотранспортної системи – то тільки за участі європейських партнерів.

По-друге, Київ стає центром усіх інтеграційних процесів і базою реалізації спільних проектів. Саме тут розташовуються всі новостворені інтеграційні інституції. Територіальний принцип розміщення центру інтеграції в Києві є вирішальним. Чому Москва має на це погодитися? А чому б їй не погодитися, якщо це непохитна позиція Києва, що спирається на історію та європейські принципи інтеграції?

По-третє, застосовується принцип дзеркальності зобов'язань. Україна має чітку позицію щодо української мови як єдиної державної, втім, на вимогу Москви, забезпечує належні умови для розвитку та підтримку російської мови та культури. Зі свого боку Російська Федерація сприяє активній медійній, освітній і культурній політиці в місцях компактного проживання українців – Москва, Сибір, Далекий Схід, Краснодарський край, Сургут, Тюмень, Владивосток, – фінансуючи україномовні школи та ЗМІ коштом власного державного бюджету.

Для Європейського Союзу цей сценарій означатиме не відмову України від євроінтеграційних намірів, а навпаки – наполегливе та послідовне наближення до європейських стандартів. Українська держава – регіональний лідер, яка активно співпрацює з одним зі світових центрів сили, багато бажаніший і цікавіший партнер для ЄС і НАТО, аніж країна, що не може дати собі раду у відносинах з найближчим сусідом.

*Українська держава-  
регіональний лідер –  
це бажаний партнер  
для ЄС і НАТО*

Цей сценарій реалізується в Україні завдяки наявності всіх необхідних передумов:

- ✦ консолідованої, сильної та ефективною влади;
- ✦ амбітних цілей, що ставлять перед собою Президент і його політична сила;
- ✦ публічно заявленої готовності керівництва країни до здійснення реформ;

- ✦ інтелектуальної спроможності до вироблення нової державницької ідеології постконфлікту;
- ✦ високого рівня довіри населення до влади;
- ✦ підтримки західних партнерів, які не зацікавлені повністю втрачати Україну як незалежного гравця.

## Інструкція з безпечної інтеграції

Реалізація останнього сценарію — єдина можливість для України досягти мети, визначеної Президентом, — входження в двадцятку найрозвиненіших країн світу впродовж десяти років. Для цього їй необхідно скористатися світовим досвідом і дотримуватися десяти правил успішної інтеграції.

### 1. Інтеграція з багатшими і сильнішими державами вигідна

Об'єднання з багатшими країнами економічно вигідніше, аніж з біднішими. Серед цих вигод — збільшення обсягу інвестицій і торгівлі, залучення передових технологій, посилення внутрішньої конкуренції.

### 2. Економічно вигідні інтеграційні об'єднання є політично доцільними

Якщо об'єднання економічно збиткові, вони також можуть призвести до негативних політичних результатів. Економічна інтеграція набагато легше “переливається” в політичну, аніж навпаки.

### 3. Інтеграція слугує поштовхом до реформ

Інтеграція потребує здійснення реформ. В іншому разі ефект може виявитися контрпродуктивним. Відмова Греції після її вступу до ЄС здійснювати макроекономічні реформи суттєво ускладнила проблеми цієї країни. На перший погляд цього не було помітно, адже сам вступ забезпечив країну додатковими ресурсами, зокрема фінансовими, які дозволили відкласти реформи. Наслідки “нічогонероблення” Греція побачила лише у 2009–2010 роках.

### 4. Інтеграція зміцнює безпеку держави

Зростання обсягів торгівлі означає посилення економічної взаємозалежності між країнами-партнерами. Стійкі торговельні зв'язки зменшують вірогідність військового проти-

*Інтеграція потребує здійснення реформ*

*Зростання торгівлі знижує конфліктність*

стояння, оскільки підвищують рівень доступу до стратегічних ресурсів, якими володіє партнер, і знижують загрозу торговельного ембарго. За статистикою Світового банку, приріст обсягів торгівлі на 6% знижує рівень конфліктності приблизно на 1%<sup>16</sup>.

### **5. Інтеграція збільшує інвестиції**

Інтеграційні об'єднання загалом здатні залучити більше іноземних інвестицій у регіон, що розвивається, аніж це можуть зробити фрагментарні національні ринки.

### **6. Інтеграція заохочує конкуренцію**

Інтеграція має слугувати інструментом, що стимулює конкурентну боротьбу, зокрема розвиток конкуренції на внутрішніх ринках.

### **7. Інтеграція оптимізує податкову систему**

У ході інтеграційних процесів найбільшого ризику зазнають країни, в яких податки з торгівлі становлять вагомую частку державних прибутків. Під час процесу інтеграції такі країни змушені реформувати власну податкову систему (внутрішні акцизи, податки з обігу, ПДВ).

### **8. Одночасні інтеграційні об'єднання корисні**

До вступу в ЄС Словаччина входила в 9 інтеграційних об'єднань, Чехія і Словенія – у 8, Естонія – у 6, Угорщина, Латвія, Польща і Румунія – у 5<sup>17</sup>.

### **9. Створювати інтеграційне об'єднання необхідно свідомо, передбачивши його наслідки**

Митний союз може бути вигіднішим, аніж зона вільної торгівлі, але тільки тоді, коли внутрішні кордони фактично скасовані (зазвичай цього не відбувається) і встановлено низький загальний зовнішній тариф.

Наявність зони вільної торгівлі може бути вигіднішою, аніж її відсутність, але тільки тоді, коли вона не передбачає великої кількості асиметричних винятків. Крім того, будь-яка інтеграційна угода має обов'язково містити чіткі механізми врегулювання суперечок, інакше її не варто укладати.

<sup>16</sup> Див.: *Морис Шифф* и *Алан Уинтерс*. Зазначена праця. – С. 245.

<sup>17</sup> Див.: *Морис Шифф* и *Алан Уинтерс*. Зазначена праця. – С. 106.

## **10. СОТ не захищає від інтеграційних помилок**

СОТ забороняє лише деякі деструктивні форми регіональної інтеграції, відстоюючи принципи глобальної лібералізації на основі режиму найбільшого сприяння. Інтеграційні об'єднання треба оцінювати з погляду національних інтересів, а не відповідності вимогам СОТ.

# Інтеграційні плацдарми для України: Митний союз, СОТ і ЗВТ з ЄС

*Цей розділ присвячено аналізу інтеграційних альтернатив, що постають перед Україною*

## Інтеграційні процеси – історична реальність

Інтеграційні процеси були властиві всім часам і народам. Як тільки з'явилися перші держави, вони одразу почали взаємодіяти між собою, а отже й інтегруватися. З погляду цілей війна та торгівля були інструментами інтеграції.

Уся історія людства – історія імперій. Перша та Друга світові війни, розпад колоніальних імперій, Радянський та Європейський союзи – це лише деякі з найбільш значущих прикладів інтеграційних проєктів глобального масштабу за останнє століття. Результатом цього став відхід від традиційної моделі відносно самодостатньої національної держави – колонії чи метрополії – в бік формування наддержав як центрів конкурентних інтеграційних об'єднань.

Реальні та перспективні зони впливу таких наддержав дослідники геополітичних тенденцій розмежували вже давно. Українські аналітики розглядають лише одну площину вибору для України – Росія або ЄС. Україні відводиться суто пасивна роль приєднання до когось із них з однієї-єдиної причини – сама вона не може бути імперією.

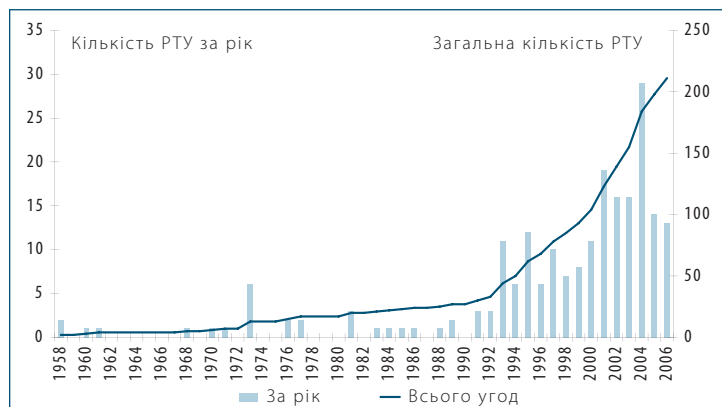
Тим часом на Заході щонайменше дві видатні особи – Жак Кретьєн і Збігнев Бжезинський – говорили про вирішальну інтеграційну роль України незалежно від її бажання та розуміння. Україна перебуває між двома інтеграційними центрами. Хоча вона не має жодних амбіцій наддержави, але, на переконання Жака Кретьєна, саме від України залежить, яким буде через 30 років євразійський простір: китайською гегемонією на кордоні з Європою чи потужною євроатлантичною демократичною спільнотою до сьогоднішнього кордону з Китаєм<sup>18</sup>. Збігнев Бжезинський зазначав, що будь-яке нове євразійське об'єднання держав, що утворить-

*Інтеграційна роль України – вирішальна*

<sup>18</sup> Виступ Жака Кретьєна на першому саміті YES.

ся навколо Росії, але без незалежної України, з кожним роком неминуче ставатиме менш європейським і більш азійським<sup>19</sup>.

### Діючі торговельні угоди за датою набуття ними чинності та статусом



Джерело: [www.wto.org](http://www.wto.org)

*Принципи ЄС дають змогу зберегти баланс інтересів*

Багатовікова історія взаємної інтеграції та особлива інтенсивність цих процесів у XX–XXI століттях допомогли виробити ефективні інтеграційні принципи та механізми, що дають змогу зберегти баланс інтересів і впливу між різними учасниками інтеграційних об'єднань. ЄС – класичний приклад такого “принципового” інтеграційного проекту.

Величезний історичний досвід – найкращий аргумент на користь неухильного дотримання європейських принципів. Вони є запорукою стабільності інтеграційного об'єднання та його здатності протистояти зовнішнім і внутрішнім викликам. Натомість порушення їх приховує загрози для обох сторін. Результатом цього стають конфлікти між державами та громадянські війни, суспільний безлад і диктаторські режими.

*Падіння ВВП на 15% робить соціальні процеси неконтрольованими*

Найбільш гостро такі проблеми постають за часів економічного спаду. За деякими дослідженнями, стрімке падіння національного ВВП будь-якої країни на більш як 15% робить соціальні процеси неконтрольованими та може призвести до суспільного вибуху. Історичних прикладів чимало: прихід нацистів до влади у Німеччині, Жовтнева революція в Росії, розпад Югославії тощо. Безумовно, достатньо обнадійлива

<sup>19</sup> Збігнєв Бжезинський. Велика шахівниця.

динаміка відновлення української економіки наразі унеможлиблює подібний перебіг подій. Утім, невирішені структурні проблеми разом зі складною економічною ситуацією в Європі не дають підстав говорити про економічну кризу як про справу минулого.

## Митний союз по-російськи

Росія не полишає своєї давньої ролі локомотиву інтеграційних процесів на пострадянському просторі та продовжує “збирання земель”. У липні 2010 року, із початком функціонування Митного союзу у складі Росії, Білорусі та Казахстану, вона просунулася ще на крок вперед у цьому напрямку.

*Росія продовжує  
“збирання земель”*

Здавалося б, класичне розуміння цього інтеграційного утворення, визначення якого міститься в кожному підручнику з міжнародної економіки, не лишає його упорядникам місця для творчості. Відповідно до визначення СОТ, митний союз – це єдина митна територія, що передбачає скасування всіх митних зборів та обмежень між країнами-членами, запровадження єдиного митного тарифу на товари третіх країн і реалізацію спільної зовнішньоторговельної політики. На папері таке ж розуміння цього питання демонструють і члени нового Митного союзу.

Проте домовленості про умови функціонування нового інтеграційного утворення містять таку кількість винятків і не врегульованих питань, що від митного союзу лишається одна назва. Згідно з підписаними документами існує більш як 400 винятків до домовленості про вільний рух товарів. Крім того, буде збережено митний контроль на кордонах між країнами-членами, а також нетарифні торговельні обмеження, тобто квоти та субсидії. Зокрема Росія зберегла мито на експорт нафти та нафтопродуктів до Білорусі, а Білорусь – мито на транспортування російської нафти своєю територією.

Новостворений Митний союз не вимагає дотримання єдиної митної політики від країн-учасниць. Зазвичай питання щодо використання інструментів торговельного захисту мають належати до повноважень єдиного наднаціонального органу, який власне і створюється для того, щоб координувати спільну митну політику. Втім, у випадку з Росією, Білоруссю та Казахстаном останнє слово лишається за їхніми урядами.

*Російський Митний союз  
не може вважатися  
митним*

Отже, митний союз між Росією, Білоруссю та Казахстаном не може таким вважатися, оскільки не відповідає низці ознак і принципів цього об'єднання. Навіть більше, новостворене інтеграційне утворення не є зоною вільної торгівлі – найпростішої з усіх форм інтеграції, – адже воно не забезпечує скасування внутрішніх митних зборів і тарифів під час імпорту товарів.

Цікаво, що це визнають і самі ініціатори цього проекту. Так, прем'єр-міністр Володимир Путін не раз заявляв, що скасування всіх обмежень у торгівлі з Росією, тобто повноцінна зона вільної торгівлі, можлива тільки за умови створення єдиного економічного простору. За класичною логікою інтеграційних процесів це все одно, що захищати дисертацію, не тільки не отримавши диплома, а й навіть не закінчивши школи.

Категорії “зона вільної торгівлі”, “митний союз”, “єдиний економічний простір” за таких обставин втрачають свій економічний зміст. Митний союз у розумінні Москви має дві основні риси, які розкривають його політичну суть.

*У Митному союзі Росія  
отримує контрольний  
пакет акцій*

По-перше, у цьому 170-мільйонному євразійському просторі Росія отримує контрольний пакет акцій. Розподіл голосів у наднаціональному органі – Комісії Митного союзу – такий: Росія – 57%, Білорусь і Казахстан – по 21,5. Рішення приймаються двома третинами голосів, тобто Росія завжди має можливість заблокувати будь-яке з них.

Спірні питання мають розглядатися на рівні вищих органів Митного союзу – міждержавних рад голів урядів і голів держав, де рішення приймаються за принципом консенсусу. Втім, якщо Москва спромоглася переконати Мінськ і Астану погодитися на такі умови функціонування нового інтеграційного утворення, ніщо не заважатиме їй і надалі забезпечувати прийняття партнерами по союзу “правильних” рішень.

Ще відвертішою є схема розподілу митних зборів у межах союзу, які, до речі, становлять суттєву частину надходжень до державних бюджетів усіх трьох країн. Наразі Росія та Казахстан погодилися на таку пропорцію: Росія – 86,5%, Казахстан – 8,5%, Білорусь – 5%. Незгода Білорусі та її торги за додаткові 0,3% митних зборів видаються обговоренням умов радше капітуляції, аніж рівноцінної співпраці.

До речі, подібні принципи гегемонії під час розподілу голосів існували і в попередніх інтеграційних проєктах, ініційованих Москвою на пострадянському просторі. Так, в ЄврАзЕс, у рамках якого функціонує новий Митний союз, кількість голосів розподілено таким чином: Росія – 40%, Білорусь, Казахстан та Узбекистан – по 15%, Киргизстан і Таджикистан – по 7,5%. Рішення традиційно приймаються двома третинами, тобто 66% голосів. Отже, без згоди Москви знову неможливо прийняти жодне рішення.

Другою особливістю митного союзу по-російськи є надзвичайна гнучкість у застосуванні його принципів. Наприклад, країни-учасниці зберігають торговельні бар'єри для найбільш важливих товарів, зокрема енергоносіїв.

Інтеграційна ідея, форсовану реалізацію якої українці зараз спостерігають затамувавши подих, визривала в головах російського керівництва не один рік. Останні події – це лише чергова спроба реанімації інтеграційного динозавра, який мирно спав паперовим сном з самого часу своєї появи на світ далекого 1995 року, коли було підписано договір про створення Митного союзу Білорусі, Казахстану, Киргизстану і Росії.

З плином часу цей віртуальний проєкт набув нових форм та еволюціонував з початку в ЄврАзЕс 2000 року, а потім в ЄЕП 2003 року. Нові назви не додали цим ініціативам життєвих сил. Вони існували не як дієві механізми регіональної співпраці, а радше як нагадування про те, що Росія залишає за собою роль інтеграційного центру на пострадянському просторі.

*Договір про створення  
Митного союзу підписано  
1995 року*

### *Інтеграційні ініціативи РФ*

Дата створення	Назва	Склад	Участь України
Грудень 1991	СНД	Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизія, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменія, Узбекистан, Україна	Бере участь як держава-засновник і держава-учасник, проте не є членом (не підписувала статуту СНД)
Вересень 1993	Економічний союз (ЕС)	Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизія, Молдова, Росія, Таджикистан, Узбекистан, Україна	Бере участь на правах асоційованого члена, Договір про створення ЕС не підписала
Січень 1995	Митний союз (МС)	Білорусь, Казахстан, Киргизія, Росія	Не бере участі

Дата створення	Назва	Склад	Участь України
Жовтень 2000	Євразійське економічне співтовариство (ЄврАзЭС)	Білорусь, Казахстан, Киргизія, Росія, Таджикистан	Бере участь як спостерігач
Вересень 2003	Єдиний економічний простір	Білорусь, Казахстан, Росія, Україна	Бере участь із застереженнями

## Фальшивий вибір Україні не потрібен

Москва однозначно дала Києву зрозуміти, що “крутий поворот” у відносинах України та Росії, якого так прагнув Віктор Янукович, веде до Митного союзу. Правила ввічливості вимагають, щоб на відверте запрошення Володимира Путіна вступати до Митного союзу було надано не менш відверту відповідь. Утім, керуючись законами дипломатії, офіційний Київ не поспішає розставляти крапки над “і”.

13 лютого 2010 року новообраний Президент України заявив, що він позитивно оцінює ідею приєднання до митного союзу з Росією<sup>20</sup>. Втім, вже за два з половиною місяці, 27 квітня на сесії ПАРЄ, це не завадило Віктору Януковичу стверджувати: “... входження до Митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану сьогодні є неможливим”<sup>21</sup>.

Заступник Голови Комітету Верховної Ради у закордонних справах Леонід Кожара пояснює: “Україна може увійти в Митний союз на принципах різношвидкої інтеграції... Україна може інтегруватися в Митний союз з іншою швидкістю та на інших принципах, ніж Казахстан і Білорусь”<sup>22</sup>. Віце-Прем’єр Сергій Тігіпко додає: “Росія та Україна повернуться до питання митного союзу одразу після того, як Росія вступить у СОТ, а Україна отримає угоду про асоціацію”<sup>23</sup>.

Дилема, яка змушує нервувати українців, полягає у неможливості одночасного вступу до Митного союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном і створення Зони вільної торгівлі з ЄС. Позицію Євросоюзу чітко озвучив представник Єврокомісії Гю Мінгареллі: “Якщо Україна повинна буде долучитися до цього Митного союзу, стане надзвичайно важко для цієї країни сформувати зону вільної торгівлі з ЄС”.

<sup>20</sup> За даними інформаційного агентства “Форум”.

<sup>21</sup> За даними інформаційного агентства “УНІАН”.

<sup>22</sup> <http://project.ukrinform.ua/news/16580/>

<sup>23</sup> За даними wto.in.ua

*Вступ до Митного союзу унеможливілює створення ЗВТ з ЄС...*

Справді, попри всю умовність назви “митний союз” для спільного інтеграційного проекту Росії, Казахстану і Білорусі, приєднання до нього України безумовно приведе до повного перегляду нашої політики європейської інтеграції. Адже формування митного союзу означатиме, що Україна приєднається до спільних зовнішніх тарифів трьох країн, торгівля яких з ЄС лібералізована дуже малою мірою.

Навіть більше, вступ України до Митного союзу також вимагає повного перегляду її зобов'язань як члена СОТ. Правила цієї торговельної організації вимагають, щоб рівень захисту ринків у митному союзі не перевищував рівня захисту ринків країн до його створення. Тобто єдиний тариф Митного союзу не може бути вищим за ті умови, на яких Україна вступила до СОТ. Така ситуація малоімовірна, зважаючи на те, що наразі митний тариф новоствореного союзу на 92% складається з митних зборів Росії.

*...і суперечить вимогам СОТ*

Оцінки вигод і втрат України від вступу до Митного союзу різні. Російські експерти<sup>24</sup> підрахували, що приєднання до Митного союзу означатиме для України 3–5% додаткового зростання ВВП на рік. Проте Віктор Пинзеник<sup>25</sup> говорить про щорічні втрати в 1 млрд доларів США з державного бюджету внаслідок недоотримання митних зборів. Безперечно, і той, і інший погляди мають під собою реальну основу. Втім, умови розподілу митних зборів між членами союзу та той факт, що надходження від цих зборів становлять лівову частку доходів державного бюджету України, змушують з обережністю поставитися до цієї інтеграційної ініціативи.

Домінантною парадигмою української зовнішньої політики є неминучість вибору між ЄС і Росією. З огляду на це хибне уявлення активізація роботи українського уряду на російському інтеграційному полі автоматично сповільнює рух у європейському напрямі.

*В Україні домінує хибне уявлення про неминучість вибору між Росією та ЄС*

Незважаючи на оптимістичні заяви Президента про укладання Угоди про асоціацію вже 2011 року, перспективи приєднання України до зони вільної торгівлі з ЄС стають дедалі менш визначеними. Переговори загальмували як тільки пе-

*Переговори з ЄС про створення ЗВТ загальмували*

<sup>24</sup> Дані наведено з виступу Кирила Дмитрієва, президента фонду Icon Private Equity, на громадських дебатах, організованих фондом “Ефективне управління”.

<sup>25</sup> Інтерв'ю В.Пинзеника “Українській правді”: <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/04/2/4904589/>

рейшли від обговорення загальних питань до узгодження конкретних зобов'язань. Лобісти стимулюють українських переговорників не зрушити ані на крок, ховаючись за національними інтересами. У результаті цього неузгодженими лишаються позиції сторін у таких сферах:

- ✦ Географічні зазначення місця походження товару – Україна захищає “Советское шампанское” та “Закарпатський коньяк” наче національне надбання, хоча всі розуміють безперспективність цього протистояння.
- ✦ Сільське господарство, санітарні та фітосанітарні норми – наше найслабше місце в переговорах, тому що ця сфера потребує найбільших змін.
- ✦ Тарифна політика – до прикладу, Україна прагне захистити неіснуючих національних виробників автомобілів, напевно як культурноетнічну спадщину.
- ✦ Державні закупівлі – новий закон, через низку винятків, є настільки ж невідповідним базовим європейським вигодам, як і попередній.

## Від принципів колонізації до принципів інтеграції

*Митний союз  
не є інструментом  
економічної інтеграції*

Аналіз принципів, закладених в основу Митного союзу Росії, Білорусі, Казахстану, та умов його функціонування дає всі підстави стверджувати, що він є не митним союзом, а інструментом зовсім іншого типу. Нижче наведено принципи, за якими вибудовувалася колоніальна політика європейських держав XVIII–XIX століть:

- ✦ Оптимізація торговельних шляхів і ринків збуту, ліквідація посередників.
- ✦ Убезпечення торгівлі через уніфікацію правового поля та торговельної політики.
- ✦ Доступ до дешевшої робочої сили для важкої та непрестижної роботи.
- ✦ Апробація та напрацювання нових методик та інструментів управління.
- ✦ Втручання в місцеві конфлікти та використання в них військової сили задля підтримання боєздатності армії.
- ✦ Мовна та культурна експансія.

- ✦ Поглинання та експлуатація економічних активів.
- ✦ Нав'язування міжнародних угод і домовленостей щодо єдиної політики, концесій, “оренди” тощо.

З позиції “метрополія—колонії” стає зрозумілим, який тип відносин вибудовує Росія з країнами своєї зони впливу, до яких, зі щораз більшими на це підставами, вона зараховує також і Україну.

*Росія вибудовує колоніальні відносини на пострадянському просторі*

Проте агресивний інтегратор не означає інтегратор успішний. Александр Македонський, Чингісхан, Наполеон Бонапарт, Адольф Гітлер, Йосиф Сталін мали грандіозні завойовницькі інтеграційні проекти. Втім, ці проекти проіснували не набагато довше за життя своїх авторів.

Куди тривалішими та вигіднішими для країн є торговельні інтеграційні проекти. Найкраще підтвердження цього — існування такого міжнародного феномена, як Британська Співдружність, що досі об'єднує більшу частину колишніх колоній Британської імперії, які перетворилися на сильні незалежні країни.

Утім, колоніальні імперії розпалися півстоліття тому. Причина цього — неефективність колоніальних відносин у сучасному глобалізованому світі. Неефективність стосується і колоній, позбавлених можливості самостійно розвиватися та вільно розпоряджатися власними ресурсами, і метрополій, з часом змушених спрямовувати більше ресурсів на підтримання ладу у колоніях, аніж вони отримують від них. У результаті — неминучий розпад колоніальної імперії, що приховує ризики соціальних потрясінь і конфліктів для обох сторін.

*У сучасному світі колоніальні відносини неефективні*

Цим шляхом вже давно пішли європейські країни, які вибудовують взаємовідносини на принципах балансу інтересів. Нині Євросоюз — це наразі єдине реально існуюче міжнародне об'єднання, що пройшло всі етапи інтеграції — від зони вільної торгівлі до монетарного союзу — та продовжує рухатися далі.

*Євросоюз — єдине об'єднання, що пройшло всі етапи інтеграції*

Причиною такої життєздатності є неухильне дотримання правил інтеграції, коли назви “зона вільної торгівлі” та “митний союз” мають свій прямий економічний зміст, а не стають політичними проектами. Тому дискусія про подальшу інтеграцію України на пострадянському просторі має

розвиватися не у форматі торгів за преференційні ціни на енергоносії, а з погляду європейських інтеграційних принципів. Перш ніж вести мову про формування митного союзу, має бути створено повноцінну зону вільної торгівлі між Україною та Росією, яка, до речі, не суперечить ані вимогам СОТ, ані євроінтеграційним намірам України.

Українська владна верхівка прекрасно розуміє все, що насправді відбувається з інтеграційними процесами в Україні. Питання не в спроможності українців. Український уряд має всі необхідні організаційні, інтелектуальні та вольові ресурси. Питання в усвідомленні ціни нероблення та руйнівних довгострокових наслідків для всіх учасників і з українського, і з російського боку. Рецидив гіпнотичного стану, в який вводять Київ чари Москви, перетворився на синдром підпорядкування невідомому і неіснуючому сьогодні центру. З цього погляду роль активної жертви інтеграції по-російськи, яку завзято взяла на себе опозиція, нічим не краще за позицію пасивного спільника, нав'язану владі.

Приховані мотиви інтеграції в нереальний митний союз є передовсім проблемою Росії, а не України. Для всіх країн, які обрали такі короткі та непевні шляхи інтеграції, ілюзія швидкої вигоди закінчиться катастрофою. Україна нині має у своїх руках усі важелі впливу на якість інтеграції з Росією. Активна позиція, називання речей своїми іменами, послідовне планування та виконання всіх необхідних кроків принесуть обом сторонам найбільшу вигоду.

*Москва наполегливо працює над створенням найбільшої міни – Україні*

Росія інерційно іде шляхом європейських країн XVIII–XIX століть і закладає міни сповільненої дії по всьому периметру власного кордону: Грузія, Киргизстан, Казахстан і Білорусь. Зараз Москва наполегливо працює над створенням найбільшої міни – Україні.

Росія – найбільший інтеграційний центр на євразійському просторі. Вона втілює цю особливу місію вже багато століть.

Росія має стратегічну спроможність планувати й реалізовувати свої плани. Вона встановила збалансовані відносини з ключовими центрами сили, входить до найбільших світових інтеграційних об'єднань (G8, G20, Шанхайська організація співробітництва). Слабке місце Росії – нереформована система державного управління, яка сьогодні відіграє вирішальну роль

у інтеграційних процесах, що здійснюються за подвійними стандартами. Зараз у Росії є унікальний шанс відпрацювати разом з Україною нову інтеграційну платформу, сформовану на основі європейських принципів.

# ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ

*У цьому розділі проаналізовано інтеграційні процеси між Україною та ЄС та їхні подальші перспективи*

## Імітація євроінтеграції

*Європейська інтеграція України зайшла в глухий кут*

Європейська інтеграція України зайшла в глухий кут. З незрозумілих для українців причин Євросоюз не відмовляє Україні у вступі прямим текстом, але й не бере на себе жодних конкретних зобов'язань. Це відверто обговорюють і з української, і з європейської сторони, але ніхто не наважиться сказати, що “король голий”, і визнати наявну нині ірреалістичність європейської інтеграції України.

Щодня ситуація загострюється дедалі більше. І в Європі, і в Україні розуміють необхідність перезавантаження стосунків, проте не розуміють, як це зробити. Кожна наступна спроба вирішити цю проблему з точністю повторює усі попередні кроки, які власне й призвели до її появи.

Українські зобов'язання продовжують існувати суто на папері. Дедалі більшою стає прірва між паперовими звітами та віртуальною реальністю примарної співпраці. Свою лепту до цього вносять і європейські бюрократи, зацікавлені звітувати про свої успіхи, і європейські консультанти, які, боячись втратити роботу, не можуть собі дозволити чесно визнати безсенсовність своїх проектів. Жоден з них не наважується написати про нереалістичність планів та їхню невідповідність реальній українській спроможності.

Інтеграція України з ЄС – тотальна імітація. У такому вигляді вона шкідлива і для України, і для ЄС. В Україні вона фактично підтримує і фінансує корупцію в органах державної влади. А для Євросоюзу – це обман і викинуті на вітер гроші платників податків.

*Українці ототожнюють європейську інтеграцію та вступ до ЄС*

“Європейська інтеграція є ключовим пріоритетом для України”, – заявив Віктор Янукович у Брюсселі. Аналогічні заяви не раз лунали з вуст минулих президентів України та інших високопосадовців. Для українців європейська інте-

грація та вступ до ЄС – це тотожні поняття, а Угода про асоціацію розглядається тільки як шлях, що має неодмінно привести до вступу.

Натомість з європейського погляду це дві різні речі. Угода про асоціацію, яка набуває дедалі сакральнішого значення для українських політиків, є лише інструментом наближення до ЄС. Цей процес аж ніяк не обмежується географічними кордонами Європи, а розходиться концентричними колами по всьому світу. Його основна мета – формування спільної платформи для співпраці, побудованої за європейськими принципами. Фактично, як закінчувалась Європа для європейців на східних кордонах Польщі та Угорщини, так вона закінчується там і досі.

Між тим, як українці розуміють євроінтеграцію, і тим, як європейці застосовують її на практиці, існує дуже велика різниця. Якщо ми настільки по-різному розуміємо ці процеси та їхні результати, наші спільні дії не можуть бути успішними.

*Україна та ЄС мають різне розуміння євроінтеграції*

## Ілюзія розширення ЄС

Розширення Євросоюзу – це красивий дипломатичний термін, який не відповідає дійсності та приховує зовсім інший процес. Насправді про будь-яке розширення Євросоюзу поки що не йдеться. Всі процеси, що тривають починаючи з 1952 року, коли було сформовано Об'єднання вугілля та сталі, були нічим іншим, як поверненням Європи до своїх історичних кордонів, перекраєних Другою світовою війною. Цей процес триває досі і має завершитися приєднанням до ЄС балканських країн.

*Європа не розширюється, а повертається до своїх історичних кордонів*

Ані Україна у своїх теперішніх кордонах, ані Туреччина, що є кандидатом на вступ до ЄС з 2005 року, але 40 років йшла до цього, не були частиною довоєнного європейського світу.

Росія як правонаступниця Радянського Союзу публічно взяла на себе відповідальність за пострадянський простір і наполегливо розглядає його як зону своїх геополітичних інтересів. Її тверда позиція та силове поле відокремлюють Україну від решти європейського світу краще за залізну завісу.

*Позиція Росії відокремлює Україну від решти європейського світу*

## Україна – головний біль ЄС

*Дії ЄС – спроба підтримати статус-кво*

Усі дії Євросоюзу вказують на те, що реальний порядок денний ЄС щодо України спрямовано на підтримання статус-кво. Видається, оптимальним для ЄС було б збереження наявного стану, коли Україна балансує на межі між Росією та Євросоюзом.

З одного боку, ЄС дає Україні зрозуміти, що не розглядає її як потенційного члена європейського співтовариства, а з іншого, повторює мантру про “відкриті двері”. Не існує жодного офіційного документа, який би чітко визначав порядок денний ЄС щодо України, втім, це зовсім не означає, що ЄС не має своєї позиції з цього питання. Її інтерпретують як намір ЄС перетворити Україну на буферну зону. Такий підхід сформувався історично та є типовим для всіх наддержавних утворень інтеграційного типу, до яких безумовно належить і ЄС. Європа використовувала цей підхід ще за часів Римської імперії, коли уклала із сусідніми народами домовленості, прагнучи захистити свої кордони від навали варварів.

Європейська політика сусідства нагадує спроби Римської імперії залучити варварів до охорони власних кордонів. Перелік країн, які охоплює цей зовнішньополітичний проект ЄС, зводить євроінтеграційні шанси України практично до нуля.

Іншим наріжним каменем євроінтеграційних амбіцій України та каменем спотикання її переговорів з ЄС є перспектива запровадження безвізового режиму. Тут знову відбувається підміна понять, адже візи – це інструмент міграційної, а не інтеграційної політики. Найкращим підтвердженням є той факт, що громадяни Туреччини, яка є кандидатом на вступ до ЄС, а також Албанії й Боснії та Герцеговини, які вважаються потенційними кандидатами, для в'їзду до ЄС мають отримувати візи на загальних підставах, тимчасом як громадяни США, Канади, Австралії, Японії та більшості південноамериканських країн користуються правом на безвізовий в'їзд.

*Україна не має чітко визначених перспектив скасування віз до ЄС*

Україна наразі не має навіть чітко визначених перспектив, що її громадяни зможуть подорожувати до ЄС без віз. У процесі переговорів жадана “дорожня карта” запровадження

безвізового режиму деградувала у черговий “план дій”. Різниця не така вже й велика, проте суттєва: “дорожня карта” врешті-решт має привести до мети, а плани дій, як переконали український досвід, зазвичай не ведуть нікуди.

Доки переговірники ламають списи навколо питань безвізового режиму, європейська міграційна політика розвивається зовсім в інший бік. Візовий кодекс, що набрав чинності у квітні 2010 року, європейські політики одногосно характеризували як такий, що забезпечує українським громадянам особливо сприятливий режим для перетину європейських кордонів. Утім, усі, хто відчув його дію на собі, дотримуються іншої думки та критикують ЄС за посилення і без того жорстких обмежень і вимог для отримання візи.

Якщо візові питання – це верхівка міграційної політики ЄС, то її коріння – це Угода про реадмісію, що набула чинності з початку 2010 року. В обмін на невизначені перспективи скасування європейських віз і декоративне спрощення процедури оформлення віз для окремих категорій громадян українці взяли на себе цілком конкретні зобов’язання приймати назад усіх нелегальних мігрантів, що перетнули український кордон на шляху до ЄС. Зважаючи на фактично прозорі кордони і відсутність аналогічних домовленостей з Росією, Україна стала міграційним ятером, в який заплисти може хто завгодно, але рухатися далі – ні. Тому, що цей ятер поки що не переповнений міграційними викидами звідусіль, маємо завдячувати лише світовій економічній кризі.

Опоненти європейської інтеграції в Україні говорять про реалізацію “турецького” сценарію. Європейський Союз не бачить ані турків, ані українців європейцями, але змушений підтримувати інтеграційні процеси з нашими державами. Можливо, таким чином він прагне запобігти входженню цих країн у конкурентні зони впливу – мусульманську – для Туреччини, російську – для України – та створити з них буферну зону.

У технічних термінах “буферна” означає, що країна не є частиною інтеграційного утворення, проте асоціюється з ним. Утім, жодна країна не може довго перебувати в буферній зоні. Якщо її не приймає один центр сили, вона відходить до іншого. Ми можемо спостерігати, як Туреччина дрейфує в напрямі ісламу, а Україна – в бік Росії.

*Опоненти ЄС говорять про реалізацію в Україні “турецького” сценарію*

Така ситуація небезпечна як для Європи, так і для України. Римська імперія впала, бо не змогла побудувати відносини з народами, що оточували її. Війна в Північній Африці повністю показала безперспективність буферних зон, як елементу безпеки. В результаті буферна зона сама перетворилася в джерело небезпеки для європейців. Європа так само, як і Росія, створює в Україні міну сповільненої дії, коли пропонує їй асоційоване членство. Доказ цього — ситуація з Єгиптом та іншим північноафриканськими країнами.

## ЄС — головний біль України

*Млява євроінтеграція стала хронічною хворобою української влади*

Ще з часів Леоніда Кучми в Україні співіснують дві євроінтеграційні реальності: декларативно-паперова та дійсна. Якщо послухати наших можновладців і почитати урядові документи, складається враження, що на Землі немає наповнливішої у своїх намірах приєднатися до ЄС країни, аніж Україна. Утім, якщо хворий упродовж майже двадцяти років скаржитись на свою недугу, але не робить нічого, щоб її вилікувати, одразу виникає запитання, чи не дорожча йому хвороба за власне здоров'я. Млява євроінтеграція вже стала хронічною хворобою української влади.

*Зруйнована радянська машина державного управління — перешкода європеїзації України*

Причиною провалу євроінтеграційного напрямку в Україні було не тільки бажання ЄС, щоб наша країна перманентно перебувала десь посередині цього шляху. Внутрішні чинники також докладають чималих зусиль для того, щоб він перетворився на вічні спроби дістатися обр'ю. Об'єктивною перешкодою європеїзації України є нереформована радянська машина державного управління та відсутність євроінтеграційного центру з достатніми повноваженнями і ресурсами для просування внутрішніх реформ.

Європейська “інституційна окупація” перетворила країни соцтабору на держави — члени ЄС. Якщо в країні немає інших державних інституцій, окрім тих, що функціонують за європейськими стандартами, тоді і влада, і бізнес, і громадяни врешті-решт змушені починати грати за новими правилами.

З самого початку незалежності ситуація в Україні була прямо протилежною — усі державні інституції в країні й досі залишаються радянськими за своєю суттю. Влада, бізнес і гро-

мадяни тут так само не мають вибору та змушені адаптуватися до наявної системи.

Майже за 20 років незалежності України радянська державна машина, тобто система відносин влади, бізнесу та громадян, мутувала настільки, що втратила можливість тоталітарного управління державою. Мутувана українська система державного управління не могла стати демократичною та сумісною з європейськими нормами й стандартами, тому що їх ніхто системно не запроваджував.

Європеїзація України потребує радикальних змін. Влада і бізнес в Україні пристосувалися до наявного стану справ. Вони не зацікавлені у впровадженні європейських стандартів, бо це означатиме вже зовсім іншу владу та зовсім інший бізнес, а отже кінець існування системи та всіх тих, хто адаптувався до неї. Втім, і влада, і бізнес розуміють, що без європеїзації економічний і політичний успіх України неможливий.

*Влада і бізнес розуміють, що без європеїзації успіх України неможливий*

## Угода про асоціацію нічого не змінить

ЄС хоче бачити Україну надійним і передбачуваним партнером. А це можливо лише в демократичній країні, що вибудовує свою внутрішню та зовнішню політику за європейськими принципами.

Те, що і минула, і нинішня влада України розглядала як основний елемент євроінтеграційної політики, насправді є лише інструментом співпраці, яку ЄС вибудовує з великою кількістю близьких і далеких країн. Якщо слідувати цій викривленій логіці, то Мексика, Ізраїль і країни Північної Африки суттєво випереджають Україну на шляху в Європу, адже вони уклали Угоду про асоціацію з ЄС ще 2000 року.

Наразі чинними є угоди про асоціацію або їхні аналоги між ЄС і 25 країнами. Ще 14 угод про асоціацію, зокрема і з Україною, перебувають на різних стадіях переговорного процесу. Причина такого широкого використання Євросюзом цього інструменту проста – для нього це безпрограшний варіант. Фактично, укладаючи таку угоду, сторони беруть на себе зобов'язання грати за єдиними європейськими правилами.

*ЄС має угоди про асоціацію з 25 країнами та веде переговори ще з 14*

Опоненти євроінтеграції чітко формулюють загрози, які несе Україні Угода про асоціацію. Формат угоди, особливо щодо умов функціонування зони вільної торгівлі, визначає лише масштаб експансії європейських норм. У випадку України передбачається, що Угода має бути “глибокою та всеохоплюючою”. Залежно від кон’юнктури це може бути вигідно або невигідно політичним силам і бізнес-групам у країні. Втім, це завжди вигідно Євросоюзу, де компанії отримують доступ до нових ринків на європейських умовах.

Водночас в Україні мало хто говорить про те, що причина всіх загроз, пов’язаних із запровадженням європейських стандартів, не в них самих, а в інституційній неготовності України їх прийняти. За наявних умов функціонування органів влади в Україні не варто розраховувати на повноцінне виконання Угоди про асоціацію з ЄС. У разі збереження статус-кво після підписання Угоди уряд матиме серйозні проблеми із забезпеченням її виконання. Зокрема необхідно звернути увагу на такі з них:

### *Відсутність централізованого механізму координації*

В Україні досі не створено єдиного органу з координації політики європейської інтеграції. Наразі існує набір розрізних процесів в окремих органах влади, які часто здійснюються паралельно. Більшість аспектів політики європейської інтеграції координують Міністерство економіки, Міністерство юстиції і Секретаріат КМУ.

Окремі координаційні функції нормативно закріплено й фактично виконуються більш ніж одним органом. У результаті такого дублювання вся система координації неефективна, а відповідальність за конкретні проблеми та провали відсутня.

За умови збереження такої ситуації уряд не зможе забезпечити ефективну комунікацію і координацію органів влади і під час розробки національної програми виконання Угоди про асоціацію, і під час її виконання.

### *Нездатність спланувати процес виконання Угоди*

Наявна в уряді система планування, зокрема стратегічного та бюджетного, унеможливає використання в Україні такого управлінського інструменту, як національна програма виконання Угоди, за процедурами та шаблонами, які вико-

ристовували всі країни, що виконували або наразі виконують подібні угоди з ЄС.

В Україні створено різноманітні процедури та шаблони планування, зокрема бюджетних програм. За своєю структурою вони відповідають провідним європейським практикам. Утім, відсутність стандартів і контролю якості призводить до того, що цілі програми не пов'язані з проблемами, проблемами – з рішеннями, а фінансування йде на заходи, які ніколи не забезпечать досягнення цілей. Сам цей інструмент замість бюджетного забезпечення реалізації пріоритетів розвитку країни перетворився на план витрачання державних коштів головними розпорядниками.

### *Неспроможність ЦОБВ*

Нині за центральними органами виконавчої влади чітко не закріплено завдань, які вони повинні виконувати для успішної реалізації програм і планів щодо інтеграції до ЄС, і не визначено, які продукти вони повинні готувати.

Водночас їхня внутрішня структура перешкоджає виконанню таких завдань і виробленню продуктів. Не встановлено, хто саме нестиме відповідальність за окремі продукти, що будуть необхідними під час підготовки і втілення національної програми виконання Угоди про асоціацію. Часто однакові функції виконують різні структурні підрозділи, жоден з яких не відповідає за кінцевий продукт.

## **“ЄС – запорука демократії та добробуту”**

Європеїзація України – ось у чому збігаються інтереси України та ЄС. Україна конче потребує європейських норм і стандартів, щоб реформувати систему державного управління та забезпечити функціонування власної демократії в повсякденному режимі. Але на сьогодні ні діючий Президент, ні парламент, ані уряд такого наміру не продемонстрували. Вони використовують європейські мрії українців, а в дійсності орієнтовані на авторитарні форми правління і розгляд державної влади як джерела особистого багатства.

Українці так вперто тримаються за євроінтеграцію, що жоден президент під жодним тиском не може собі дозволити її ігнорувати. Українці хочуть свободи жити, працювати, займатися політикою, їздити по світу, самим вирішувати, де

*Тільки свобода активізує ініціативу – економічну, соціальну, духовну*

мати свій дім. Усе це було неможливим за часів Радянського Союзу. Всі розуміють, що тільки свобода активізує ініціативу – економічну, соціальну, духовну. Країни, які живуть в умовах демократії, мають незрівнянно вищу якість життя, освіти, охорони здоров'я, державних послуг.

У всіх тоталітарних країнах, де влада об'єктивно і неминуче узурпується казнокрадами, демократія виставляється страшною і загрозливою для національних інтересів, такою, що не відповідає національній ментальності. Тоталітарний режим з типовою для нього відсутністю вільної економічної конкуренції не може бути високорозвиненим – світ таких прикладів не знає.

Свобода і демократія України залежать від її зовнішньої політики. Інтеграція з нинішнім режимом у Росії або інтеграція з Європейським Союзом – це вибір якості життя для України.

Інтеграція з нинішньою Росією, в якій реставруються репресивні засоби тоталітарного політичного управління державою, неминуче приведе Україну до таких саме принципів. Жодних шансів на тривалий і стабільний розвиток ця інтеграція не дасть. Неможливо буде вибудувати ефективну систему державного управління, неможливо буде модернізувати ці дві економіки, попри усі гарні слова.

Існує цілком реальна й серйозна причина, чому в Росії, в Білорусі, а останнім часом і в Україні багато хто може вважати, що демократія нам не підходить, у нас не спрацьовує. Справа в тому, що в наших країнах ми маємо досвід політичної свободи без запровадження демократичного порядку, демократичного контролю, демократичних державних інституцій.

Відсутність роботи над створенням демократичних державних інституцій призвела до того, що політична та економічна свобода, запроваджена за Єльцина, а в Україні за Віктора Ющенка та Юлії Тимошенко, означала також і свободу державного апарату, абсолютна неконтрольованість якого породила тотальну корупцію. Неконтрольований, не обмежений жорстко законами, що карають за будь-яке порушення норм і прав людини, державний апарат перетворився на армію мародерів.

В інтелектуальному двобої, що точився у Світовому банку в 90-х роках ХХ століття, перемогла теорія Джефрі Сакса, суть

якої полягала у шоківій терапії, тобто тотальній лібералізації без жодної роботи з інституціями, які мали сформуватися самостійно. Якби перемогу здобув його опонент – Джозеф Стігліц, то вся технічна допомога спрямовувалася б на створення ринкових і демократичних державних інституцій, і ми не мали б хаосу і зневіри, які пережили і росіяни, і українці.

Підтримка Володимира Путіна та Віктора Януковича пов'язана з гострою потребою суспільного порядку і дисципліни. Ані той, ані інший не мають жодного іншого досвіду в державному управлінні, окрім радянського. Порядок для них означає єдину владну вертикаль, яку називають виконавчою.

Знання, якого не має ані Росія, ані Україна, – це те, що за умов демократії свобода і конкуренція можуть існувати лише в політиці та в економіці. **Свобода і лібералізм всередині державного апарату неприпустимі.** Демократія означає жорстку вертикаль виконавчої влади, жорстку ієрархію, підпорядкування, суворе і негайне покарання за невиконання наказів і процедур.

Нині в Україні бюрократи крадуть, а народ звинувачує у корупції Президента. Це не демократія. Демократія означає вільні вибори, право людини на свободу слова, віросповідання, верховенство права. Гарантом цих прав є Президент.

Проблема України полягає не в політичній свободі, адже ми її вже завоювали. Українці хочуть європейського способу життя, тобто жити вільно і заможного, та демократії, що спирається на належне державне управління.

## Демократичне державне управління – вихід з глухого кута євроінтеграції

Із ситуації, в якій зараз опинилися відносини України та ЄС, немає виходу в рамках наявної моделі симуляції європейської інтеграції. Переписування старих обіцянок і зобов'язань не дасть результатів.

Опоненти євроінтеграції вказують на загрозу перетворення України на буферну зону ЄС. Такий ризик впливає із самого географічного розташуванням України між ЄС і Росією. Саме тому Україна потребує допомоги ЄС у реалізації європейських принципів інтеграції України на євразійському

*Свобода і лібералізм  
всередині державного  
апарату неприпустимі*

*Від ЄС Україні потрібні не обіцянки про членство, а допомога у трансформації державних інституцій*

*Угода про асоціацію може стати платформою для реформ*

просторі. Ключовою умовою цього є сильна і демократична державна машина.

Від ЄС Україні потрібні не обіцянки про членство, а допомога у трансформації радянської машини державного управління в механізми, що функціонують за європейськими стандартами та здатні забезпечити належну якість України як надійного партнера Євросоюзу.

Росія може виступати проти зближення України з ЄС, проте важко уявити, що вона диктує Європі, яким має бути формат технічної допомоги для України. Фокусом зовнішньої допомоги має стати демократизація урядової машини. Це дасть змогу розділити політичну інтеграцію і формат технічної допомоги.

Президент та уряд України чітко задекларували свої наміри зберегти курс на євроінтеграцію. Безумовно, їх цікавлять передусім конкретні результати цього процесу, а не віртуальні перспективи України. Саме такий реалістичний і приземлений погляд здатний перетворити Угоду про асоціацію із напівзаходу для збереження статус-кво на платформу для реформ.

Для цього в Україні мусить змінитися розуміння того, хто кого має контролювати у державі: влада — народ і бізнес чи народ і бізнес — владу через систему державних контролюючих інституцій. Ключовою умовою такої зміни є запровадження європейських принципів антикорупційного законодавства, коли порушення точно визначено в кожній нормі, а кожне порушення пов'язане з покаранням за нього.

Європейський Союз безвідповідальний стосовно тих країн, які зберегли з тоталітарного минулого нереформовану систему державного управління. Допомога в демократизації державної системи без урахування результатів є радше шкідливою, аніж корисною.

Хоча ЄС не має зобов'язань надати Україні членство, проте має обов'язок перед своїми громадянами і перед світовою демократичною спільнотою підтримувати безпеку і демократизацію в країнах-сусідах, і тим більше — в Україні. Однак Євросоюз продовжує розмови про українську неспроможність, яку європейці називають “небажанням виконувати зобов'язання”, і жодного разу не поставив питання, чому Україна їх не виконує.

Підтримувати демократизацію – обов’язок ЄС, адже він має досвід, знання та навички з перетворень нерозвинених країн на демократичні та економічно розвинені. Допомога країнам – кандидатам на вступ до ЄС є яскравим прикладом ролі допомоги ЄС як “каталізатора” трансформаційних процесів демократизації країн.

Проте з Україною цього не відбувається. Попри той факт, що з 1991 до 2010 року тільки в рамках національного компоненту фінансових інструментів співпраці України та ЄС (TACIS та ENPI) було виділено близько 1 385 млрд євро, реалізація численних програм допомоги насправді лише підмінює поняття реформ, імітує бурхливу реформістську діяльність і видає бажані результати за дійсні. Неefективна допомога шкодить Україні, бо заповнює порожнечу відсутності реформ безрезультатним процесом реалізації проєктів, які не можуть досягти задекларованих цілей.

Принципова різниця полягає в підходах та інструментах надання допомоги. Країни – кандидати на вступ мали допомогу, яка першочергово спрямовувалася на розбудову державних інституцій і розвиток інфраструктури з чіткою обумовленістю подальшого фінансування залежно від виконання конкретних результатів.

Україна ж мала у своєму розпорядженні міжнародних консультантів, які здебільшого виробляли рекомендації щодо політики реформ, не переймаючись можливістю застосування цих рекомендацій на практиці. Іншими словами, в арсеналі ЄС окрім порад, конференцій і коротких навчальних поїздок є досвід запровадження загальнонаціональних систем професійного навчання для встановлення нових стандартів діяльності в різних галузях і розробки документів з питань державної політики за демократичними стандартами.

Досі тільки Україну завжди звинувачували у відсутності реформ. Проте частина відповідальності лежить і на ЄС. Вимагати від України реформ, які не операционалізовано в програмах допомоги відповідно до рівня готовності державних інституцій провадити реформи, – це все одно, що вимагати від першокласника розв’язати задачу з фізики за сьомий клас.

Навіть початок використання бюджетної підтримки як нового формату надання допомоги в рамках ЄІСП 2007 року

*Частина відповідальності за відсутність реформ в Україні лежить на ЄС*

не змінює ситуації. ЄС продовжує вперто не помічати нерформованості українських державних інституцій, даючи їм живі гроші в бюджет, попри невідповідність України критеріям виділення допомоги ЄС. Таким чином ЄС списує відповідальність із себе та перекладає її на “голову” українців. Проте доки ЄС не допоможе Україні реформувати корумповану систему державних інституцій, незмінну з радянських часів, про жодні системні реформи не може йтися.

*На сьогодні вступ України до ЄС – нереальний*

Україна розуміє всі політичні умови та обмеження, які нині визначають позицію ЄС щодо неї, та усвідомлює нереальність свого вступу до Євросоюзу за наявних обставин. Отже, вона має спрямувати всі зусилля на зміну цих обставин.

*Умови європеїзації України – це демократичне державне управління та активна роль у співпраці з Росією за європейськими стандартами*

Першою умовою європеїзації України є формування демократичних інституцій державного управління замість мутованої радянської адміністративної машини. Другою – нормалізація стосунків з Росією та переведення їх на рейки цивілізованої інтеграції за європейськими нормами. Така конструктивна та прагматична позиція України дасть змогу зняти напруженість у відносинах з ЄС і перевести їх з режиму натяків, недомовок і невиконаних зобов'язань у послідовну співпрацю, спрямовану на розбудову євразійського простору за принципами Євросоюзу.

# РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ТЕХНІЧНЕ ЗАВДАННЯ

*У цьому розділі автори пропонують власне бачення того, як мають розгортатись інтеграційні процеси на пострадянському просторі та ролі України в них*

Перед МЗС України стоїть неможливе завдання: налагодити стосунки з Росією таким чином, щоб не вбити незалежність України. Для забезпечення власного суверенітету України 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, принаймні у коротко- та середньостроковій перспективі. 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 чи на початку процесу розширення ЄС. Нинішня криза в глобальній економіці, неефективність органів влади та за-

*Розмови про вступ до ЄС для України під табу*

*Нова риторика Президента прийнятна для європейців*

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

грозливі міграційні тенденції ставлять перед Європою нагальніші виклики, аніж доля України.

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 влаштує обидві сторони.

Євроінтеграційна політика України видавала бажане за дійсне. Задекларована мета приєднання до ЄС не мала жодного змістовного наповнення, що могло б забезпечити її досягнення. На шляху 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 євроінтеграційних сподівань. 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>26</sup>.

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, непорозумінь більше не виникатиме.

<sup>26</sup> За даними агентства “Укрінформ” від 13.09.2010: <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=937989>

Ідеологія опонентів вільної торгівлі з ЄС ґрунтується на захисті “національних інтересів”, що зводяться до захисту абсурдної радянської системи тотальної сертифікації та опору впровадженню ринкового нагляду, санітарного і фітосанітарного контролю згідно з вимогами ЄС. Проте не треба думати, що цими противниками є недобросовісні українські виробники. Багато з них вже давно привели свою продукцію у відповідність до вимог ЄС та успішно її експортують. Найбільше джерело опору – це бюрократи, які під гаслом захисту національних інтересів отримують корупційні прибутки та заплющують очі на антисанітарію, отруйні дитячі іграшки та небезпечне електрообладнання.

ЄС має дуже обмежений арсенал 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, цей важіль відпадає. Фактично єдиним засобом впливу на Україну, який має ЄС у своїх руках, є зовнішня допомога.

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

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

## Демістифікація російського чинника

В українських політичних дебатах триває демонізація Росії. У поглядах на відносини з Росією панує біполярна позиція: можна боротися, або підкоритися. Оскільки Росія безперечно є сильнішою, результат завжди буде одним – 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 її дія стосовно України нічим не відрізняється від співпраці та інтеграції, що відбувається між усіма країнами світу. Росія продає газ і купує активи в Укра-

їні 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, що саме Москва диктує Києву його кроки на зовнішньополітичній арені. Підтвердженням цього були візити 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 виключно за російським порядком денним. Україна може погоджуватись або не погоджуватись, але свого плану вона не має*

Співпраця України та Росії відбувається виключно 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 її не влаштовують, наприклад злиттю 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 замкнутого 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.

Не припиняються спроби поглинання російськими підприємствами металургійної галузі України. 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.

*...скуповує українські металургійні активи...*

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.

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

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 закладів, що уможливило для абітурієнтів не складати вступних випробувань українською мовою.

*...та російську мову і культуру*

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 та Емський указ.

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

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 висока імовірність успіху в другому, полягають у тому, що країни ЄС здатні протиставити планам Росії власне бачення того, яким чином мають

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

здійснюватися співпраця та реалізовуватися спільні проекти, а Україна такого бачення не має.

У цьому питанні погляди української влади та опозиції збігаються. Віктор Янукович визнав існування загрози часткового поглинання української економіки Росією<sup>27</sup>. Юлія Тимошенко так само стверджує, що Росія поетапно поглинає Україну<sup>28</sup>.

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

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 опинилася в ізоляції від ключових геополітичних партнерств — із НАТО, США, ЄС, — участь в яких здатна забезпечити її самостійність як гравця на міжнародній арені.

*Жоден із зовнішньо-  
політичних проектів  
України не може бути  
успішним, якщо інший —  
провальний*

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 утвердити себе як необхідний і надійний партнер Заходу, Росія може її просто проковтнути.

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 син-

<sup>27</sup> За даними інформаційного агентства “УНІАН” від 09.10.2010: <http://economics.unian.net/ukr/detail/62494>

<sup>28</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)

хронізувати, синтезувати та перетворити на єдину зовнішню політику, що може мати різні завдання в різних регіонах, але будеється 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 безглуздо. 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 банку<sup>29</sup> підтверджують, що тільки економічно вигідний інтеграційний проєкт може мати політичне майбутнє.

Українська влада не може робити вигляд, що не помічає тих інтеграційних процесів, які розгортаються між Україною та Росією за ключовими для Росії напрямками: енергетичним, транспортним, авіа- та суднобудівним, культурним. Припинення їх 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 розбудову 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. Для того, щоб Україна змогла 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.

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

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

<sup>29</sup> Морис Шифф і Алан Уинтерс. Зазначена праця.

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

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

Встановлення порядку та забезпечення стабільності є лейтмотивом президентства Віктора Януковича. Цього можна 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 іншу капіталізацію української економіки – на рівні країн ЄС. По-перше, вони відкриють 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 її небажання це помічати. Це передусім учасники вже майже забутого “антиросійського клубу” ГУАМ, штабквартира 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 Північноамери-

канської 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 проєктах.

Метою зовнішньої політики України має стати активна інтеграція на євразійському просторі за європейськими принципами. Територіальним центром таких інтеграційних проєктів 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.

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

## Інтеграційне технічне завдання

### Для ЄС

Європейський Союз безперечно не зацікавлений у тому, щоб його східні кордони оточували 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 зацікавлений бачити своїми сусідами держави, які знаходять спільну мову і з ним, і між собою та дотримуються взятих на себе зобов'язань.

*Надійні партнери в регіоні – запорука безпеки ЄС*

Замість того, щоб занепокоєно спостерігати, як Росія одну 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 й говорити, або що жодних принципів немає взагалі. Потрібно сформулювати

*ЄС має офіційно сформулювати інтеграційні принципи балансу інтересів*

їх на офіційному рівні точно та вичерпно. Цього буде достатньо, щоб інтеграційні відносини на пострадянському просторі набули нової якості.

Інтеграційні принципи не можуть продовжувати бути силовими. Гітлерівська Німеччина та Радянський Союз – історичні приклади того, до яких катастрофічних наслідків вони можуть призвести. В інтересах демократичного розвитку всього євразійського простору та в інтересах власної безпеки ЄС має зайняти принципову позицію щодо поширення 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 не визнавати, 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 перше й друге, найпотужніша імперія світу, що непохитно простояла 80 років, розвалилася за кілька років. Для того, щоб принципи працювали, країни мають бути здатними 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 впроваджувати 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>30</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 всеохоплюючої інсти-

<sup>30</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/57/32/35007180.pdf>

туційної розбудови (Comprehensive Institution Building Programme – CIB). Саме вона має стати точкою концентрації всіх зусиль європейських донорів. Це дасть змогу ЄС на решті перейти від фінансування неререформованого державного апарату, який приховує загрозу стабільності та безпеки в регіоні, до перетворення України на надійного та передбачуваного партнера й гідного учасника інтеграційних проектів.

Програма CIB має всі можливості не перетворитися на “потьомкінське селище”, побудоване українськими бюрократами разом з європейськими консультантами, а стати 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 – вони сконцентровані та підконтрольні керівництву органу влади, що унеможливорює їх належне 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 власної 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 сильнішими, 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 почне неухильно 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, одним із взятих Україною зобов'язань перед ЄС є створення системи внутрішнього та зовнішнього контролю й аудиту, проте серед внутрішніх пріоритетів реформ його вже немає.

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 з урахуванням “української специфіки” окремо від зобов'язань у цій сфері перед ЄС – це шлях до провалу і регуляторної реформи, і співпраці з ЄС. Не може бути комітету з реформ чи посади віцепрем'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 віцепрем'єр-міністра). Саме так готували себе до вступу нові члени ЄС, і саме зараз це продовжують робити країни-кандидати.

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, розладнані 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 перетворюється у нескінченний і безрезультатний процес узгоджень. У результаті рішення лишається невиконаним, що підриває авторитет керівництва держави. У тоталітарній

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

*В Україні відсутнє адміністративне забезпечення реалізації політичної волі*

країні винуватці були б покарані розстрілом, у демократичній – звільнені з посад, а в Україні всі сприймають це за 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 всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ). Українська влада має спрямувати всі зусилля на повноцінне, а не формальне його використання. Наразі, 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 України 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 викликатиме великий супротив, оскільки прямо зачіпає інтереси тих, хто пристосувався до наявного стану справ. Для них блокування реформ – це питання виживання. Проте існує набагато більше груп інтересів, зацікавлених у реформах, які прагнуть їх і підтримують. 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 є слабшою за позиції бюрократів рівня 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 Украї-

на – ЄС на 2010 рік<sup>31</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 цього уряд однією рукою намагається контролювати те, що робить іншою.

У розвинених демократичних країнах підрозділи органів влади займаються саме внутрішнім контролем і аудитом. Крім того, існує 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 ГоловКРУ чи іншої структури є незалежним від уряду або будь-якої іншої державної інституції, дії яких він має перевіряти і контролювати.

## Зовнішня політика: від багатовекторності до цілісності

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.

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

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

<sup>31</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)

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 вибудовуватися таким чином, щоб забезпечити досягнення єдиної зовнішньополітичної мети.

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

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 включитися 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 розколотися 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.