

Международный центр перспективных исследований

Новая внешняя политика: “У Украины есть план”

Перспективные исследования

Киев 2011



Исследование проведено Международным центром перспективных исследований в рамках проекта “Объединяемся ради реформ (UNITER)”, финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID) и выполняемого Pact Ukraine. Проведение этого исследования стало возможным благодаря поддержке правительства США, предоставленной через Агентство США по международному развитию (USAID). Содержание исследования является исключительной ответственностью авторов и не обязательно отражает взгляды USAID, Pact Inc. или правительства США.

Электронная публикация МЦПИ “Перспективные исследования” выходит благодаря финансовой поддержке Фонда аналитических центров Института открытого общества (OSI).

Печать книги *Новая внешняя политика: “У Украины есть план”* стала возможной благодаря сотрудничеству с “Granovski and Associates”.

Любую часть этого исследования не разрешено воспроизводить ни одним из способов, в том числе графически, в электронном виде или в форме ксерокопии, и использовать в любом формате без ссылки на первоисточник.

Идея исследования: Владимир Грановский, Вера Нанивская

Над текстом работали: Максим Борода, Ирина Патроник,
Иван Полтавец, Ольга Львова, Ларион Лозовой

Исследования: Игорь Жовква, Виктория Гуменюк,
Маргарита Раец, Роман Басалыга

Координатор публикации Ирина Патроник

Перевод и литературное редактирование: Наталья Комарова

Дизайн и верстка: ООО Издательство “Оптима”

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Предисловие | 5 |
| Главное | 9 |
| Российские планы относительно Украины | 11 |
| Стремительное начало российского наступления | 11 |
| Стратегия России | 13 |
| Отраслевые инициативы: назад в СССР | 17 |
| Препятствия перед российскими планами относительно Украины | 21 |
| Будущее стратегии России | 24 |
| У Украины есть интеграционный выбор | 25 |
| Три интеграционных модели на постсоветском пространстве | 26 |
| Исторический капитал украинцев | 27 |
| Возможные сценарии развития ситуации по отношению к Украине | 28 |
| Инструкция по безопасной интеграции | 33 |
| Интеграционные плацдармы для Украины: Таможенный союз, ВТО и ЗСТ с ЕС | 36 |
| Интеграционные процессы – историческая реальность | 36 |
| Таможенный союз по-русски | 38 |
| Ложный выбор Украине не нужен | 41 |
| От принципов колонизации к принципам интеграции | 44 |
| Евроинтеграция: перезагрузка | 48 |
| Имитация евроинтеграции | 48 |
| Иллюзия расширения ЕС | 49 |
| Украина – головная боль ЕС | 50 |
| ЕС – головная боль Украины | 52 |
| Соглашение об ассоциации ничего не изменит | 53 |
| “ЕС – гарантия демократии и благополучия” | 56 |
| Демократическое государственное управление – выход из тупика евроинтеграции | 58 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| Региональная интеграция Украины: техническое задание | 62 |
| Твердая основа отношений с ЕС | 62 |
| Демистификация российского фактора | 64 |
| Единая внешняя политика | 67 |
| Интеграционное техническое задание | 71 |
| Внешняя политика: от многовекторности к целостности | 77 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Нелегкие трансформации, которым подвергается сейчас Украина, являются отражением всеобъемлющего процесса глобализации и тех глобальных проблем и перспектив, которые возникают в современном мире. Какой бы смысл ни вкладывался в понятие глобализации и как бы ни оценивался этот процесс, бессмысленно отрицать неизбежную связь между этим явлением и всеми политическими и экономическими процессами. Роль и вес Украины в современном многоплановом мире напрямую зависит от наличия у нее четкого плана интеграции в глобальное пространство и осознания возможностей и рисков, ожидающих страну на этом пути.

Другие страны Европы уже достигли значительного прогресса в этом направлении: процесс расширения ЕС охватил большинство стран Центральной и Восточной Европы и западных Балкан. Однако именно сейчас в самом ЕС наблюдаются большие расхождения относительно будущего процессов евроинтеграции. Многие чиновники в Брюсселе стали осторожнее вследствие тех трудностей, которыми сопровождалась последняя волна приема в члены ЕС, и наступившей там всеобщей «усталости от расширения». В подобной ситуации, говорят они, реальные перспективы интеграции потенциальных новых членов следует отложить на неопределенный срок. С другой стороны, оптимисты настаивают на том, что продолжение расширения и поощрение новых членов идет лишь на пользу любому интеграционному образованию. В случае ЕС постоянное расширение создаст огромный рынок, населенный примерно полумиллиардом человек, и позволит ему утвердиться в роли глобального конкурента.

Я склоняюсь ко второй точке зрения и рассматриваю интеграцию как постепенный процесс, который может менять свой темп, то замедляясь, то ускоряясь, но не должен останавливаться. ЕС следует активно, проявляя инициативу, предлагать интеграционные возможности своим ближайшим соседям, чтобы предотвратить застой и упадок в собственных рядах. Иначе говоря, евроинтеграцию нельзя считать полностью завершенным процессом до тех пор, пока все европейские страны не пройдут тем же путем развития.

Когда мы смотрим на интеграционные амбиции Украины с этой точки зрения, бросается в глаза противоречие между несомненным стратегическим значением этой страны и отношением к ней ЕС, которое уже давно граничит с равнодушием. Вот почему я продолжаю настаивать на том, что Украина с ее 46-миллионным населением и большим экономическим потенциалом слишком важна, чтобы исключать ее

из каких бы то ни было представлений о будущем Европы. Однако стратегия ЕС в отношении Украины выглядит в лучшем случае двусмысленной и непрозрачной. Поэтому неудивительно, что готовность и способность перехватить интеграционную инициативу проявляют другие крупные игроки в этом регионе — и прежде всего северный сосед Украины.

И все же отсутствие общей позиции в Европе по отношению к Украине и явно низкие на данном этапе темпы интеграции не должны вызывать у самих украинцев разочарования в интеграционных инициативах как таковых. Здесь было бы разумным рассматривать отношения между Украиной и ЕС как длительный эволюционный процесс. Тогда любое временное замедление интеграционных процессов будет восприниматься не как угроза, а как объективная необходимость продления периода вступления в ЕС.

Следует понимать также, что попытки рассматривать интеграционные процессы, происходящие на европейской территории, с точки зрения геополитических категорий времен “холодной войны” были и остаются ошибкой: оснований для такого подхода не дают ни современная международная политическая ситуация, ни положение на мировых рынках. Иначе говоря, предполагаемому принципиальному выбору между Востоком и Западом в Украине уделяется слишком много внимания. Гораздо важнее найти такую формулу, обеспечивающую определенный баланс между ЕС и его восточными партнерами, особенно Россией, которая не только соответствовала бы интересам Украины, но и основывалась на трезвой оценке интеграционных перспектив и потенциала каждого из возможных партнеров. С точки зрения интеграционных процессов такая позиция гораздо перспективнее, чем долгий период “застоя” или поспешная переориентация внешнеполитического курса Украины в начале каждого нового избирательного цикла.

Обратимся к более конкретным событиям, прямо повлиявшим на формирование нынешнего интеграционного курса Украины. Трудно не заметить, что итоги последних президентских выборов внесли в этот курс значительные коррективы, в результате которых Россия стала в обозримом будущем главным интеграционным партнером Украины. Готовность России протянуть руку помощи очень показательна, равно как и ее инициативность в приобщении Украины к существующим на постсоветском пространстве интеграционным проектам и задекларированная готовность украинской власти принять эти вызовы. На первый взгляд, это кажущаяся гармония уже не оставляет никаких сомнений в реальной направленности интеграционных устремлений Украины. Согласно этой логике, европейские перспективы отошли на второй план — независимо от попыток украинского руководства

уверить собственный народ и Брюссель в продолжении европейского курса. Но на самом деле ситуация не так однозначна.

Прежде всего не стоит рассматривать нового Президента Украины как бездумного адвоката кремлевской политики в Киеве. Безусловно, его резонансные политические решения, положившие конец попыткам Украины вступить в НАТО и продлившие пребывание в Крыму российского флота, оказались очень болезненными для той части украинского электората, которая ориентируется на Запад. Однако подобные действия можно истолковать и как попытку восстановить во внешней политике страны необходимый баланс между Россией и ЕС. Если этот баланс окажется рациональным и хорошо продуманным и Украина перестанет быть зоной бесконечных геополитических конфликтов с восточным соседом, мирное сосуществование украинских и российских интересов будет только приветствоваться европейским сообществом. Отсутствие конфликтов с Россией позволит Украине лучше выполнять и свою роль газотранспортного партнера Европы, и – с учетом перспектив создания Зоны свободной торговли между Украиной и ЕС – потенциальную роль связующего звена в торговле с Россией.

В то же время России предстоит еще немало сделать для подтверждения собственного статуса главного центра интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Вместо того чтобы упиваться “падающими с неба” доходами от продажи энергоносителей и тешить себя иллюзиями о возвращении статуса “сверхдержавы”, России следует всерьез задуматься над возможностью построения стратегического партнерства с Евросоюзом. Если же она не имеет такого намерения, то ей нужно подумать хотя бы о том, чтобы присмотреться к европейскому интеграционному опыту и попробовать использовать его в собственных региональных интеграционных инициативах. Попытки изобрести какую-то уникальную “российскую формулу” интеграции без учета существующего опыта грозят превратиться в неорганизованную и дорогостоящую учебу на собственных ошибках.

Вообще же имеются веские основания надеяться на то, что Президент Виктор Янукович останется не менее преданным идее украинской независимости, чем другие политики и население Украины, причем не последнюю роль здесь играет целый ряд экономических соображений. Украинская бизнес-элита, проложившая новому Президенту путь к власти, хорошо понимает, что экономическое будущее Украины связано с европейским рынком в целом. И этот фактор мог бы стать ключевым в развитии отношений между Украиной и ЕС в ближайшие годы. Кроме того, нельзя отрицать прагматизм новой украинской администрации и ее ориентированность на реформы – черты, которые не могут не импонировать западным партнерам страны.

В то же время реальные шаги, предпринимаемые для воплощения в жизнь этого прагматичного курса, вызывают много вопросов, озабоченности и критики со стороны как украинских граждан, так и международного сообщества. Например, недавнее решение об отмене принятых в 2004 году изменений к Конституции легко расценить как шаг назад и признак тяготения нового лидера к авторитаризму. С другой стороны, такая реструктуризация политической системы может оказаться действенным ситуативным средством, которое поможет предотвратить возникновение в будущем патовых ситуаций, столь типичных для политических процессов при предыдущем Президенте. Учитывая необходимость выполнения строгих требований, предъявляемых к Украине со стороны МВФ, что обычно связано с принятием чрезвычайно непопулярных мер, руководство страны, возможно, и сумеет оправдать такой шаг. В любом случае это постановление, как и всякое решение Конституционного суда, заслуживает самого большого уважения.

Каким бы консолидированным ни было политическое руководство страны на самом верхнем уровне, сопротивление среднего и нижнего звеньев бюрократического аппарата способно заблокировать любые реформаторские инициативы. Может оказаться, что широкие полномочия, возвращенные Президенту ценой больших усилий после “перезагрузки” Конституции, невозможно будет эффективно использовать для проведения необходимых реформ. Главными условиями любых интеграционных процессов и связанных с ними глубоких трансформаций являются, во-первых, согласованные действия политических лидеров, а во-вторых, готовность государственного бюрократического аппарата активно выполнять принятые ими решения. Похоже, что в последнее время в Украине первое условие начинает постепенно выполняться. Тем не менее насущной остается необходимость последовательной реорганизации всех уровней бюрократического аппарата, поскольку эта система осталась в основном неизменной с советских времен и отнюдь не заинтересована в динамичных интеграционных процессах независимо от их направленности.

Итак, общая формула, которая может помочь Украине определиться со своей интеграционной ориентацией, выглядит так: разрабатывать взвешенные интеграционные проекты с наиболее перспективными партнерами, не отменяя европейских интеграционных методов и опыта и уделяя особое внимание внутренним реформам в системе государственного аппарата.

Александр Квасьневский
Президент Польши 1995–2005,
Председатель Наблюдательного Совета МЦПИ

ГЛАВНОЕ

Еще в XX веке начали появляться новые надгосударственные объединения, которые стремительно развиваются и со временем приобретают форму государственной власти. Первыми на этот путь встали США, которые, оказавшись в шестидесятые годы XIX века перед угрозой раскола на отдельные штаты, сформировали государственную суперсистему. Советский Союз был примером тоталитарного объединения, а Евросоюз – объединения равноправных стран. В каждом сверхгосударстве возникали специальные термины для обозначения своих жителей, вне зависимости от их национальности: американец, советский человек или европеец.

Интеграционные процессы имеют объективный характер, и сегодня в них втянуты практически все страны мира. На европейском пространстве активно развивается ЕС, а на постсоветском пространстве лидером интеграционных процессов выступает Россия. Политика Украины, направленная на членство в ЕС, сегодня зашла в тупик. В то же время российские проекты с участием Украины, основанные на централизации власти в Москве, на доминировании и поглощении других государств, как например Таможенный союз, терпят неудачи. В XXI веке они неэффективны и не имеют перспектив.

Украина уже втянута в мировые интеграционные процессы, в первую очередь те, которые разворачиваются на постсоветском пространстве. Вопрос лишь в том, какое место она займет в них. В этой книге мы предлагаем историческую реконструкцию и новое понимание тех касающихся Украины процессов, которые сегодня имеют место в мире. Они дают возможность Киеву быть не пассивным участником переговоров, инициированных Москвой, а предложить собственную модель постсоветской интеграции. Украина не сможет реализовывать эффективную внешнюю политику на европейском и мировом пространствах до тех пор, пока не реализует и не освоит механизмы межгосударственного партнерства со своими ближайшими соседями – постсоветскими государствами. Поэтому именно постсоветское пространство должно сегодня стать приоритетом для внешней политики Украины.

Новая модель интеграции — это не альтернатива европейскому направлению во внешней политике Украины, а наоборот — использование принципов и ценностей Европейского Союза в ежедневной деятельности государственных и общественных институтов: паритетность каждого голоса, политическая конкуренция, свобода прессы и права человека как наивысшая ценность, признание и защита института частной собственности как основы социально-экономической системы.

Киев как инициатор нового интеграционного процесса должен бороться за право быть его столицей. Мы должны отойти от практики языка международного общения, этого наследия советских времен. Языки всех стран имеют равные права — каждый представитель любой из стран, выступая на международных публичных мероприятиях на родном языке, не должен рассматриваться как национально zaangażированный. Киев должен настаивать на обеспечении возможности обучения в школах на родном языке и изучении литературы, развитии культурных центров и СМИ в местах компактного проживания национальных меньшинств. Для украинцев в России такими местами являются Москва, Сибирь, Дальний Восток, Краснодарский край, Сургут, Тюмень, Владивосток. Это лишь один из фрагментов того, что называется европеизацией.

Эта книга написана с точки зрения огромных перемен, которые произошли в понимании идеи и роли государственной системы в XXI веке. В ней мы сделали попытку определить, что может подготовить постсоветское пространство к современным интеграционным проектам и будем ли мы и дальше оставаться свидетелями разрушительной дезинтеграции, которая началась с распада Советского Союза и продолжается на уровне локальных расколов, наподобие событий в Грузии, прорумынских настроений в Молдове, активного обсуждения темы отсоединения Западной Украины.

РОССИЙСКИЕ ПЛАНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО УКРАИНЫ

В этом разделе предпринята попытка реконструировать повестку дня России относительно Украины, опираясь на заявления политиков и тенденции украинско-российских отношений

Стремительное начало российского наступления

Для России 2010 год начался многообещающе. За последние годы у Москвы еще не было столь благоприятных условий для осуществления своих планов в Киеве: правящая партия опирается на мощный пророссийский электорат, а общество в основном поддерживает идею улучшения отношений с Россией. ЕС в 2010 году был слишком озабочен спасением евро, чтобы заниматься Украиной. Администрация Обамы в это время занималась “перезагрузкой” отношений с Москвой.

При таких внешнеполитических обстоятельствах Украине ничего не остается, кроме как тесно сотрудничать со своим северо-восточным соседом. Скорее всего для Москвы “окно возможностей” относительно Украины останется открытым до следующих парламентских выборов 2012 года, а возможно и до президентских выборов 2015 года.

Конечно, эта ситуация резко отличается от первых “оранжевых” лет, когда Россия опасалась, что “цветные” революции у ее ближайших соседей приведут к возникновению в регионе новых привлекательных политических моделей, а то и распространятся на саму Москву.

Теперь особых оснований для таких опасений нет. Сегодня стратегической целью России является не оборона, а наступление. Она стремится закрепить свое влияние в Украине. Значительные сегменты и российской элиты, и населения в целом считают политическое и экономическое господство России в Украине желательным, если не естественным. Ведь украинцы, в конце концов, принадлежат к тому же славянскому православному братству, что и белорусы с россиянами. Единственный вопрос заключается в том, как именно вернуть Украину в сферу влияния России.

Россия видит шанс вернуть Украину в орбиту своего влияния и намерена воспользоваться им

После снятия вопроса о членстве в НАТО главная цель России состоит в получении контроля над украинской ГТС

В официальных документах, доступных широкой общественности, какая-либо четкая “украинская стратегия” не формулируется, однако в некоторых неофициальных высказываниях и публикациях планы Москвы проступают наружу.

К числу приоритетных тактических целей Москвы относились предотвращение вступления Украины в НАТО и получение контроля над ее газотранспортной системой (ГТС) через посредство Газпрома. После принятия 1 июля 2010 года Закона Украины “Об основах внутренней и внешней политики”, который закрепляет за Украиной статус внеблокового государства, первая цель была достигнута. Теперь Россия может сосредоточиться на второй.

Еще одним ведущим направлением российской стратегии является возвращение Украины в экономическую орбиту России — через расширение экономического сотрудничества либо через прямое или косвенное приобретение предприятий и активов, которые считаются политически или экономически выгодными. Поскольку много важнейших отраслей промышленности России фактически национализированы, слияние или продажа украинских предприятий российским гигантам чаще всего означает передачу контроля над ними российским государственным корпорациям. Иначе говоря, Россия стремится воссоздать отрасли, имевшие центральное значение для старой советской экономики. Следующим логическим шагом может стать втягивание Украины в таможенный союз, управляемый Россией, — даже ценой ее членства в ВТО. Хотя эта возможность пока что лишь гипотетическая, она позволит России еще больше “оторвать” Украину от Запада.

Следует отметить, что руководству Украины пока что удается дистанцироваться от ЕЭП, а Россия в течение года значительно продвинулась на пути в ВТО, завершив переговоры об условиях вступления с ЕС и США. В течение первых месяцев после смены власти в Украине Россия добилась существенного прогресса в достижении своих тактических целей. Основным прорывом стала харьковская сделка “газ за флот”. В течение года Киев и Москва работали над созданием консорциума по управлению трубопроводной системой Украины, а также над бесчисленными межведомственными соглашениями. В то же время дальше предварительных договоренностей по второстепенным, по срав-

нению со стратегической ценностью украинской ГТС, вопросам продвинуться Москве не удалось.

Стратегия России

Цели и приоритеты России: три точки зрения – одно виденье

Первой из основных формулировок стратегии России является ее новейшая **Концепция внешней политики**¹, где высказывается сожаление о том, что отношения с Украиной не столь близки, как следовало бы, и приводятся доводы в пользу “деполитизированных отношений, основанных на национальных интересах обеих стран”. Однако сформулированный в Концепции приоритет в отношениях с Украиной – “защита русскоязычного населения и этнических русских” – носит явно политический характер, поскольку предусматривает вмешательство во внутренние дела соседа. В числе других, более широких приоритетных задач – сохранение общего культурного пространства и предотвращение расширения НАТО.

*После многих лет раздора
Россия просит Украину
вернуться – на своих
условиях*

Второй документ – это предложенная министром иностранных дел России **Сергеем Лавровым** “Программа использования внешней политики в интересах развития Российской Федерации”², опубликованная в русском Newsweek. Здесь обозначены более конкретные шаги, а именно:

1. Усиление экономического сотрудничества с Украиной, в частности в авиационном, транспортном и энергетическом секторах.
2. Объединение российской “Объединенной авиастроительной корпорации” с украинскими авиационными предприятиями.
3. Создание международного консорциума по управлению ГТС Украины.
4. Поддержка нефтяными компаниями России использования нефтепровода “Одесса–Броды” в реверсном направлении, что ограничивает доступ Украины к каспийской нефти.

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

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

Россия хочет “особых отношений” с Украиной

5. Расширение сотрудничества в отрасли ядерной энергетики — через подписание долгосрочного контракта на поставки в Украину ядерного топлива.
6. Увеличение российских инвестиций в Украину и приобретение основных украинских предприятий российскими инвесторами.

Третьим обобщением российской стратегии можно считать речь, которую 27 апреля 2009 года произнес **Константин Затулин** — воинственный депутат Госдумы и директор Института изучения стран СНГ, который ранее был персоной нон грата в Украине³. Эта речь — наиболее откровенное изложение взглядов российской элиты на “украинский” вопрос. Согласно Затулину, главным приоритетом России должно стать установление “особых отношений” с Украиной, подобных отношениям между Соединенными Штатами и Великобританией в 1950-х годах. По его словам, этот единственный способ оградить российско-украинские отношения от политических бурь зависит от выполнения Украиной четырех ключевых условий:

1. Официальное провозглашение и законодательное закрепление нейтрального, внеблокового статуса Украины.
2. Принятие федеративной конституции Украины.
3. Предоставление русскому языку статуса государственного наряду с украинским.
4. Объединение русского и украинского православия в рамках Московского патриархата (речь идет о ликвидации Киевского патриархата).

Среди целей России — изменения в политической и административно-хозяйственной системе Украины

Некоторые другие цели, также изложенные в речи, Россией уже достигнуты. Политические силы, представляющие русскоязычные Восток и Юг Украины, объединились и пришли к власти, в то время как “антироссийских” политиков вытеснили со сцены, по крайней мере на какое-то время. “Оранжевый” взгляд на историю украинско-российских отношений утратил значение. Присоединение к НАТО снято с повестки дня.

Среди целей, которых еще предстоит достичь, — превращение Украины в федерацию, предоставление особых полно-

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

мочий Крыму и разрешение жителям Севастополя, не гражданам Украины, непосредственно избирать своего мэра. Касательно военной сферы в речи прозвучал призыв к расширению сотрудничества между украинскими и российскими производителями оружия и к отказу Киева от внедрения стандартов НАТО. Сотрудничество также предусматривается в правоохранительной сфере, в частности, в осуществлении общих учебных программ, а также в создании общего механизма ликвидации последствий стихийных бедствий.

На экономическом уровне Москва стремится к слиянию российских и украинских предприятий и присоединению Украины к ее Единому экономическому пространству. После этого должно состояться сближение правовых норм и принятие валюты для торговли – рубля. Среди других приоритетов – защита российской собственности и инвестиций, расширение российских банков, создание трансграничных экономических зон и, разумеется, стабильность газотранспортной системы Украины.

Помимо этих “трудных” сфер Россия озабочена также восстановлением общего информационного пространства, сближением в сфере образования, обеспечением свободы передвижения между двумя странами и созданием единого рынка труда.

Перспективы российско-украинской дружбы

Оранжевая революция стала холодным душем для внешнеполитического истеблишмента России, который до сих пор считает отношения с Украиной делом рискованным и непредсказуемым. В настоящее время среди представителей этого истеблишмента нет единого мнения относительно перспектив сотрудничества, а также относительно средств достижения Россией ее стратегических целей.

Представители пессимистического направления – в частности, Затулин – предсказывают чрезвычайно конфликтный характер этих отношений, что в конечном итоге приведет к утрате Украиной суверенитета или даже к уступке ею некоторых регионов России. Оптимисты, с другой стороны, ожидают, что Киев согласится на “особые отношения” с Москвой в обмен на обязательство уважать суверенитет Украины и воздерживаться от поддержки любых форм ирредентизма.

Общественное мнение об украинско-российских отношениях

Отношения между Украиной и Россией глазами украинцев (опрос осуществлен российской фирмой “ФОМ–Украина” в апреле 2010 года)⁴:

- ✦ 72% украинцев хорошо относятся к России, 20% – нейтрально, и 6% негативно. Доля тех, кто хорошо относится к России, остается неизменной с 2006 года.
- ✦ 47% доверяют президенту России Дмитрию Медведеву, 23% – не доверяют.
- ✦ 58% хотят, чтобы Украина сближалась с Россией и Западом, в то время как 25% выступают за четкую пророссийскую политику.
- ✦ 63% поддерживают идею вступления в союз с Россией и Беларусью, а 27% выступают против этой идеи. В то же время 53% поддерживают вступление в ЕС, а 26% выступают против этого.

Украинско-российские отношения глазами украинцев и россиян (опрос осуществлен “Центром” (Россия) Левады и КМІС (Украина) в январе 2010 года)⁵:

- ✦ 52% россиян хорошо относятся к Украине, 36% – плохо.
- ✦ 93% украинцев хорошо относятся к России и только 4% – плохо.

Большинство респондентов и в Украине (66%), и в России (55%), считают, что Украина и Россия должны быть независимыми одна от другой, но поддерживать тесные отношения благодаря открытию границ, отмене виз и таможенных барьеров.

Интересно, что идею единого государства поддерживают больше украинцев (22%), чем россиян (14%).

55% россиян считают, что Украина должна оставаться независимой и поддерживать хорошие отношения с Россией, в то время как 33% считают, что она должна находиться под политическим и экономическим контролем России.

⁴ Опрос осуществлен российской социологической службой “ФОМ–Украина” 10–19 апреля 2010 года. 1 000 респондентов. Погрешность: 3,2%.

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

Отраслевые инициативы: назад в СССР

Газовый сектор

Россия стремится получить контроль над газотранспортной системой Украины, ее газовыми хранилищами и, по мнению некоторых аналитиков, месторождениями газа в Черноморском шельфе, а также другими углеводородными ресурсами. Газпром, кроме того, намерен обеспечить себе возможность прямого доступа к украинскому потребителю — например, путем приобретения газораспределительных компаний.

30 апреля 2010 года российский премьер Владимир Путин выступил с инициативой слияния Нафтогаза и Газпрома. Если это случится, Газпром в конечном итоге поглотит украинскую ГТС и таким образом уменьшит риски, связанные с транспортировкой газа по иностранной территории. Председатель Газпрома Алексей Миллер пообещал, что в таком случае его компания осуществит инвестиции, необходимые для модернизации устаревшей транзитной инфраструктуры Украины⁶. Но слияние Нафтогаза и Газпрома — лишь один из многих путей, которые могут привести к контролю России над украинской ГТС. Среди других вариантов — создание международного консорциума (при участии России) для руководства и финансирования модернизации ГТС.

В настоящее время отчуждение украинской ГТС в любой форме запрещено законом 2007 года, инициированным правительством Юлии Тимошенко, но кое-кто уже начал готовить почву для консорциума. 17 мая 2010 года депутат Верховной Рады Василий Киселёв предложил проект закона об отмене этих ограничений⁷. В случае его принятия Кабинет Министров будет иметь право самостоятельно отделить ГТС или газохранилища от Нафтогаза и передать управление или право собственности другим субъектам. Это идеально для России, которая могла бы потом получить контроль над ключевыми активами, не отягощая себя долгами Нафтогаза⁸.

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

⁷ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37674

⁸ Преимущественно по причине искусственно заниженных цен на газ убытки Нафтогаза в январе–марте 2010 г. составили 2,05 млрд грн (260 млн дол. США).

Газпром стремится к контролю над украинской газовой отраслью

Россия может получить контроль над ГТС Украины с помощью двустороннего консорциума

Москва имеет виды и на газовые месторождения Черноморского шельфа Украины. Права на бурение и добычу когда-то принадлежали дочерней компании американской фирмы Vanco Energy Company, но в 2007 году их продали Vanco Prikerchenska, которая частично принадлежит Ринату Ахметову и российскому бизнесмену Вадиму Новицкому. Эта сделка сначала была заблокирована правительством Юлии Тимошенко, но 12 мая 2010 года Кабинет Министров объявил о своем намерении решить вопрос с Vanco Prikerchenska полюбовно⁹. Многие эксперты считают, что компания не имеет необходимых технологий и ресурсов, чтобы воспользоваться своими правами, а потому может продать их Газпрому.

Харьковские соглашения засвидетельствовали, что Россия готова предоставить Украине скидки на газ, но не собирается пересматривать формулу, по которой определяется цена, как того просил премьер Николай Азаров. Зато новое соглашение сократило экспортную пошлину на газ для Украины. Хотя сейчас пошлина нулевая, она увеличится, если цена поднимется выше 333,33 дол. США за тысячу кубометров, чтобы общая скидка не превышала 100 дол. США за тысячу кубометров. Эта система будет оставаться действующей до 2019 года и будет считаться арендной платой за размещение военно-морской базы России в Севастополе.

Сейчас Россия – единственный поставщик природного газа в Украину, и диверсификация (в первую очередь, за счет импорта из стран Центральной Азии) является маловероятной. Ведь газ из Центральной Азии в Украину должен был бы поступать транзитом через российские трубопроводы, а президент Дмитрий Медведев недавно дал понять, что такие договоренности должны согласовываться с газовой стратегией его страны, в которой сказано, что только Газпром может осуществлять экспорт газа из России¹⁰.

Энергетика

Москва также не прочь отхватить побольше от внушительного пирога украинской энергетики. Началась реализация проекта строительства двух ядерных реакторов на Хмель-

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

¹⁰ http://www.embrus.org.ua/news/news/index.php?ELEMENT_ID=734

ницкой АЭС при участии Сбербанка России и российской государственной компании “Росатом”.

У России также имеются планы относительно завершения строительства Днестровской, Каневской и Каховской ГЭС и возложения обязанностей по сбыту производимой ими электроэнергии на совместную украинско-российскую компанию. Общая стоимость проекта оценивается в 1,9 млрд дол. США.

Россия предложила совместное предприятие по добыче урановой руды и циркония с дальнейшим обогащением урана для производства ядерного топлива на российских предприятиях. Руководитель “Росатома” Сергей Кириенко предположил, что инвестиции в Новоконстантиновский бассейн могут составить 500 млн дол. США. Объем тамошних залежей урановой руды оценивают в 100 тысяч тонн.

Россия заинтересована и в природных ресурсах, и в проектах энергетической инфраструктуры

Судостроение

Объединенная судостроительная корпорация (ОСК) – российское государственное предприятие – выразила заинтересованность в приобретении примерно десятка своих украинских поставщиков. Министерство энергетики и торговли России заявило, что ОСК прежде всего заинтересована в тех предприятиях, где контрольные пакеты акций на данный момент принадлежат украинскому государству, а впоследствии может рассмотреть вопрос о приобретении и других предприятий.

Российские корабле- и самолетостроители стремятся к приобретению украинских государственных активов

Во время встречи с Путиным в начале мая 2010 года исполняющий обязанности президента ОСК Роман Троценко сказал, что его компания рассматривает вопрос о приобретении двух украинских государственных компаний – “Зоря–Машпроект” и Феодосийская судостроительная компания “Море”, – утверждая при этом, что включение в состав ОСК повысит их производственную мощность. Украина является крупнейшим иностранным поставщиком ОСК и производит ряд основных компонентов.

Самолетостроение

Идеальным сценарием для России было бы слияние российской Объединенной авиастроительной корпорации с украинским заводом им. Антонова, известным своими

Россия хочет, чтобы с русского языка был снят ярлык “иностранный”

большими грузовыми лайнерами. Сотрудничество могло бы начаться с совместного производства пассажирского самолета Ан-148 и углубиться благодаря сбору грузовых судов Ан-124–100 и Ан-124–200 в России. Также возможно сотрудничество в производстве военного грузового самолета Ан-70¹¹.

Культура и образование

Россия стремится возобновить общее культурное пространство. Конкретно это означает снятие ярлыка “иностранный” с русского языка в Украине и, в идеале, предоставление ему статуса второго государственного. Первым шагом в этом направлении могло бы стать исключение русского языка и литературы из стратегий и мероприятий, предназначенных для иностранных языков. В частности, школы и университеты могли бы предлагать отдельные курсы по этим предметам (вместо блока русской литературы в курсе иностранной), а транслирование российских передач и фильмов можно было бы освободить от обязанности давать украинские субтитры.

Восстановление общего культурного пространства предусматривает также унификацию учебников и, в конечном итоге, образовательной политики. Для России приоритетом является изучение общей государственности двух народов “с XVII по XX век”¹². Образцом такой политики Россия считает послевоенные усилия Франции и Германии, направленные на распространение общего взгляда на историю этих стран.

Еще один приоритет Москвы в культурной сфере заключается в разрешении преподавать в украинских университетах на русском языке. Сейчас единственным языком обучения является украинский, в результате чего студенты из России и стран СНГ не имеют возможности учиться в Украине.

Наконец, Россия хочет отмены ограничений на транслирование российских телеканалов в Украине. Взамен Москва предложила транслировать ведущие украинские телевизионные каналы в России через спутник¹³.

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

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

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

Другие проекты

Вдобавок к этим отраслевым инициативам Россия настаивает на нескольких общих инфраструктурных проектах. К ним принадлежат платная автомагистраль, которая соединит Москву, Харьков и Симферополь, строительство транспортного коридора через Керченский пролив, а также создание инфраструктуры, необходимой для экспорта российской электроэнергии в ЕС через Украину.

В нефтяной отрасли Москва может настаивать на том, чтобы Киев возобновил пошлину на импорт бензина и других нефтепродуктов для защиты от иностранной конкуренции российских производителей, расположенных в Украине. Россия также может предложить новое соглашение о транзите нефти, чтобы обеспечить стабильность экспорта в Европу по территории Украины.

Наконец, Россия стремится расширить сотрудничество в космической отрасли, а именно в рамках проекта “Морской старт” и в создании ракеты-носителя “Таурус–II”, предназначенной для осуществления необходимых поставок на Международную космическую станцию.

Крупные совместные инфраструктурные проекты не за горами

Препятствия перед российскими планами относительно Украины

Легче сказать, чем сделать

В Украине даже самое твердое соглашение может стать жертвой бюрократической волокиты, и даже олигархам с огромными связями приходится там лично отслеживать свои интересы в административном лабиринте. Если Россия сделает слишком большую ставку на политические обещания, ей, возможно, придется пройти этим нелегким путем.

В самом деле, разлаженный государственный механизм делает выполнение любого решения в Украине серьезной проблемой. К России это относится в меньшей степени: там бюрократия лучше контролируется, а потому можно рассчитывать, что она будет выполнять приказы. В Украине же решения министров, премьера или даже Президента могут натолкнуться на непреодолимое препятствие в лице чиновников, заинтересованных в сохранении статус-кво. Это осо-

Из-за живучей бюрократии, коррупции, некомпетентности и отсутствия политического чутья амбициозные российские планы могут превратиться в пустые мечты

бенно реально в тех случаях, когда упомянутые решения связаны с продажей или передачей государственных активов внешним субъектам, как это часто бывает в украинско-российских соглашениях.

Руководители многих государственных компаний в течение ряда лет успешно боролись с политическими решениями и усилиями, направленными на их приватизацию. Государственный контроль над этими компаниями был традиционно слабым, а финансовые потоки контролировались в основном их руководством. Для этих групп продажа, приватизация или передача предприятия россиянам или кому-либо другому – это огромные потери ренты. Поэтому такие усилия часто саботируются.

Дорогостоящие инфраструктурные проекты, планируемые политическими лидерами, тоже рискованны, так как не исключено, что чиновники в обеих странах будут рассматривать их просто как “дойных коров”. Провал этих проектов – не в интересах России, но она сама может оказаться неспособной использовать их как инструменты для построения новых “особых отношений” с Украиной.

Еще одним риском для российских планов относительно Украины является потенциальная несовместимость политической экономики двух стран. В России политика контролирует бизнес и поддерживается доходами от газа и нефти. В Украине же политики зависят от финансовой поддержки своих сторонников-бизнесменов, а большой бизнес, как правило, платит столько налогов, сколько хочет. Если украинские олигархи почувствуют, что сближение с Россией угрожает их интересам, они вполне способны заставить правительство изменить курс.

Политическая некорректность

Российские планы относительно Украины связаны и с серьезными политическими рисками. Выраженно восточное направление украинской внешней политики сегодня – это не столько долгосрочный выбор, сколько компенсация выраженно прозападной (по мнению многих – антироссийской) политики, которую осуществлял Виктор Ющенко. Как убедился сам Президент Ющенко, поляризация общества в результате поспешного продвижения в любом из этих направлений очень рискованна и наказанием за это могут

Российские планы могут оказаться “политически неосуществимыми” в Украине

стать результаты выборов. После местных выборов, которые должны состояться в октябре 2010 года, и парламентских выборов в ноябре 2012 года неспособность российского вектора принести очевидные дивиденды народу может заставить Президента Виктора Януковича пересмотреть свою внешнеполитическую стратегию. Иначе говоря, может оказаться, что “многовекторный” подход Леонида Кучмы лучше отвечает потребностям Украины (или, по крайней мере, ее правящей элиты): в этом случае сближение Киева и Москвы неминуемо замедлится.

В то же время Виктор Янукович и его команда могут принять решение продолжать реализацию внешнеполитических программ и попробовать победить на будущих выборах с помощью “административного ресурса” и свертывания свободы прессы. Но и здесь свой политический риск: свобода слова глубоко укоренилась в украинских СМИ, и недавние события показали, что любой шаг в сторону введения цензуры чреват саботажами журналистов, которые мы уже наблюдали в 2004 году. Так что подобный курс может стать самоубийственным.

Украина – самое слабое звено

И, наконец, у Украины нет ни разумной стратегии переговоров, ни компетентных переговорщиков. В отношениях с Россией она, безусловно, является младшим партнером и обречена лишь реагировать, а не проявлять инициативу. Ее представители не подготовлены должным образом и к тому же считаются взаимозаменяемыми (переговорная группа украинско-российской межправительственной комиссии изменялась трижды – на каждом заседании). Они не имеют четкого понимания стратегических интересов Украины и соглашаются на односторонние, а следовательно, неприемлемые договоренности, которые неминуемо потребуют пересмотра. Плохие сделки приводят к плохим результатам, а плохие результаты отражаются на политике. Прекрасный тому пример – харьковские соглашения: сделанные Россией скидки на газ не устраняют необходимости в среднесрочном повышении газового тарифа для населения. Следовательно, это соглашение не уберет украинское правительство от необходимости введения непопулярных мер, причем эти меры будут ассоциироваться с Россией, в чем не заинтересованы ни Киев, ни Москва.

*В случае успеха в Украине
российской политики
"сильной руки" она будет
распространена на запад*

Будущее стратегии России

В то время как правительство Президента Виктора Януковича работает над осуществлением российских планов относительно Украины, сам он будет очень активен в западных столицах. Он будет делать публичные авансы Брюсселю и Вашингтону, а между тем его команда без лишнего шума продолжит готовить сделки с Москвой, которые будут иметь далеко идущие последствия.

Если России удастся навязать свой план (то есть если этому не помешает оппозиция, а олигархи не увидят в этом плане противоречия своим интересам), Украина благополучно согласится на слияние со своим соседом.

Многие в ЕС стали жертвой иллюзии, что российский экспансионизм "естественным образом" остановится на западной границе Украины. Но если российская политика "сильной руки" окажется успешной в Украине, она распространится и дальше на запад, затронув в первую очередь православные страны.

Россия как новая сверхдержава должна восстановить свое влияние на "своих исторических" территориях, усилить свои позиции на территориях, которые находятся в конфронтации с США и Великобританией, и выстроить равноправные отношения со странами Североатлантического блока, США и странами – членами Евросоюза.

Украина является не основным, но обязательным условием реализации этой политики российского руководства.

У УКРАИНЫ ЕСТЬ ИНТЕГРАЦИОННЫЙ ВЫБОР

Этот раздел содержит анализ способности Украины дать ответ на российские планы и анализ возможных сценариев разворачивания интеграционных процессов

Если повестка дня России относительно Украины будет реализована без изменений текущей позиции последней, Украина исчезнет как субъект с геополитической арены и утратит самостоятельное управление своей экономикой. Пять прошедших лет Украина сопротивлялась любым совместным проектам с Россией, поставив все на евроатлантическую интеграцию. Внутри страны не проводились реформы, распространялась коррупция, нарастал публичный конфликт между Президентом и Премьер-министром. Россия поддерживала в Украине интенсивную антинаатовскую и антиевропейскую информационную кампанию. На Западе российская дипломатия достигла решающих успехов в формулировке своих предложений о сотрудничестве в жизненно важных для США и ключевых стран ЕС вопросах. Западные страны оказались перед выбором между поддержкой конфликтующей с Россией Украины или реализацией сверхважного сотрудничества с Россией. После выборов в Украине для Запада исчезла неприятная и безнадёжная необходимость поддерживать бездействующую Украину.

Сегодня новая политическая власть делает то, чего не делать в современном глобализованном мире невозможно. Интеграция, в особенности экономическая, является основой связей между государствами и мировой тенденцией. По данным ВТО, в начале XXI века насчитывалось более 190 региональных интеграционных соглашений (из них свыше 130 были реально действующими), причем больше половины из них были заключены после 1990 года¹⁴.

Украине не избежать региональной интеграции, и прежде всего интеграции с региональным лидером – Россией. Украина избрала интеграцию вместо тотального сопротивления,

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

но это не единственный выбор, перед которым она стоит. Следующий шаг, который Украине придется сознательно делать, — это выбор между пассивной и активной интеграцией.

Украина имеет все необходимые предпосылки для активной, конструктивной и прагматичной интеграционной позиции.

Три интеграционных модели на постсоветском пространстве

Беларусь: головой в песок

Путь, по которому Украина за последние несколько месяцев сделала немало больших и маленьких шагов, уже проторила соседняя Беларусь. Продвижение по этому пути кажется очень легким и быстрым, поскольку не требует от страны особых усилий. Стоит лишь ничего не менять: не реформировать систему государственного управления, не устанавливать верховенство права, не принимать “непопулярных” политических решений, законсервировать советскую командно-административную вертикаль, привычно нейтрализовать оппозицию и время от времени публично демонстрировать патриотизм и твердую позицию сопротивления Старшему Брату. При таких условиях в Беларуси на долгие годы были обеспечены стабильность и порядок. Внешняя и кадровая политика страны должна согласовываться с Москвой.

Грузия: ногами вперед

Грузия олицетворяет то, чем могла бы стать Украина, если бы политика предыдущего Президента внедрялась более решительно и последовательно. Отрицать успехи руководства Грузии в радикальном улучшении бизнес-климата и преодолении коррупции так же бессмысленно, как не замечать потери большей части территории этой страны в результате вооруженного конфликта с Россией. Вопрос, стоит ли одно другого, по меньшей мере дискуссионный.

Казахстан: крепко на своих ногах

О стабильном и успешном Казахстане рядовому украинцу известно намного меньше, чем о наполовину проглоченной Беларуси или раскромсанной Грузии. И дело не только в

расстоянии, разделяющем нас с этой среднеазиатской страной, но и в том, что она заняла место регионального лидера без лишнего шума, не нарываясь на сопротивление России и поддерживая с ней добрососедские отношения.

Казахстан — активный участник всех интеграционных инициатив России. Он не только не противится объятиям “большого соседа”, но и идет им навстречу, помня о собственной выгоде в неизменной с советских времен риторике о нерушимой дружбе народов. Все это не мешает стране, где около половины населения считает себя русскими и большинство граждан не знает казахского языка, последовательно реформировать собственную экономику и энергетику, государственный аппарат и армию.

Блестящим примером такой политики “восточной мудрости” является решение Нурсултана Назарбаева о том, что все государственные служащие должны владеть казахским языком. Казалось бы, это ущемляет права этнических русских, составляющих 40% населения Казахстана, существеннее, чем дублирование российских фильмов на украинском языке. Однако Москва молчит, ведь для всего мира Астана — близкий друг и надежный партнер России.

Исторический капитал украинцев

Потеря суверенитета — самая большая параноя украинцев. Даже гимн нашей страны говорит о незавершенности борьбы за самостоятельность: “Ще не вмерла України і слава, і воля...”. Такое внимание к собственной государственности небезосновательно, ведь большую часть своей истории украинский народ был ее лишен. Впрочем, это не только не ставит под сомнение его существование как самостоятельной нации, но и является лучшим доказательством этого. Небольшой экскурс в историю дает возможность в этом убедиться.

В одном из первых указов Петра I после Полтавской битвы шла речь о запрете украинского языка. Этому же были посвящены более 20 указов российских самодержцев. К чему такое внимание к “диалекту” “несуществующего” народа?

Не менее убедительным подтверждением жизнеспособности Украины как государства является ее способность к самовозрождению. Каждый раз, когда появлялась такая воз-

Из-под обломков империй украинская нация выходила обогащенной

возможность, украинская нация создавала на своей территории государство с соответствующим названием: Украинская Народная Республика, Украинское Государство (гетьманат Скоропадского), Западно-Украинская Народная Республика, Украинская Советская Социалистическая Республика, Карпатская Украина и, наконец, Украина, в которой мы сейчас живем.

Из-под обломков очередной империи украинская нация всегда выходила обогащенной. Стоит лишь вспомнить превращение Украины из разорванной на губернии аграрной окраины Российской империи в формально независимую, территориально целостную и индустриально развитую республику Советского Союза с отдельным представительством в ООН. В свою очередь, развал СССР Украина встретила уже крупнейшим европейским государством с ядерным арсеналом, космическими технологиями и Крымом впридачу.

Возможные сценарии развития ситуации по отношению к Украине

Сценарий 1. Сегодняшняя реальность: пассивная интеграция

Москва рассматривает Киев как зону своего влияния

Россия активно и последовательно реализует собственную повестку дня, которая заключается в возвращении Украины назад, в свою орбиту. Принципиальные ее элементы:

- ✦ закрепление внеблокового статуса Украины и ее отказ от намерения вступить в Североатлантический альянс;
- ✦ контроль Газпрома над газовым сектором Украины, в частности над газотранспортной системой;
- ✦ восстановление отраслевых конгломератов по советскому принципу путем слияния российских и украинских отраслей экономики;
- ✦ предоставление русскому языку в Украине статуса второго государственного;
- ✦ образование в Украине единой православной церкви под главенством Московского Патриархата.

За выполнение этих условий придется платить, и Россия прекрасно это осознает. Самым ярким примером тому яв-

ляются харьковские договоренности: флот в обмен на газ. Менее известные примеры касаются соглашений в сфере атомной энергетики, когда Украина получает устаревшие технологии по завышенным ценам вместе с кредитом на строительство реакторов. Высокий уровень коррумпированности украинской власти облегчает достижение и реализацию таких договоренностей.

Россия непоколебимо придерживается собственных принципов, впрочем, будучи достаточно гибкой в методах их реализации. Если те или иные планы Москвы вдруг встречают сопротивление со стороны украинской власти, их формулировка может очень быстро и легко изменяться — главное, чтобы неизменным оставалось содержание: не хотите слияния Газпрома и Нафтогаза — и не надо, назовем это “организация совместного предприятия”.

Основой интеграции по плану Москвы является принцип экономической эффективности, что означает поглощение украинской экономики российской. Центр принятия решений располагается в Москве. Формально Украина остается суверенной: она полностью “независима”, когда нужно решать внутренние проблемы, однако “по-братски” делится собственными ресурсами с “северным соседом”.

*Россия стремится
поглотить украинскую
экономику*

Для реализации этого сценария есть два необходимых условия: отсутствие осуществленных реформ, направленных на введение европейских стандартов, и переход к так называемой управляемой демократии. Первое условие Украина пока что полностью выполняет. К выполнению второго уверенно приближается.

Подтверждений того, что именно по данному сценарию теперь движется или, скорее, позволяет себя вести Украина, даже в течение июня 2010 года было достаточно:

- ✦ Принятие Закона “О принципах внутренней и внешней политики Украины”, в котором закрепляется внеблоковость Украины и предусматривается изъятие из Закона “Об основах национальной безопасности Украины” положения о перспективе членства в НАТО.
- ✦ Принятие за основу проекта Закона “О порядке организации и проведения мирных мероприятий”, который не отвечает международным стандартам и который резко осудило гражданское общество.

- ✦ Постановление Крымского парламента о предоставлении русскому языку статуса регионального.

Нынешняя политика власти направлена на обеспечение порядка и стабильности. Этого невозможно достичь без глубокого реформирования системы государственного управления, заключающегося в приведении ее в соответствие с демократическим устройством и рыночной экономикой.

Поддерживать стабильность репрессивными методами длительное время правительству не удастся. Эти методы приведут к ухудшению экономической ситуации и сокращению поступлений в государственный бюджет. Притеснение украинского языка и ползучее подмывание суверенитета неизбежно приведут к политическому сопротивлению и общественным волнениям.

Парадокс состоит в том, что чем больше реальные отношения с Россией находятся в непубличной сфере, а в публичной сфере мы отнекиваемся и продолжаем настаивать на единственном курсе евроинтеграции, тем больше в экономической и политической сфере мы становимся зависимыми от России.

Сценарий 2. Расчленение государства

К счастью, Украина пока не имеет на своей территории горячих точек и замороженных конфликтов, составляющих прямую угрозу ее территориальной целостности. Однако на риск раскола нашего государства не раз указывали многочисленные исследователи с мировым именем, в частности, Самюэль Хантингтон, автор концепции столкновения цивилизаций.

Этот известный американский политолог исходит из принадлежности украинцев к двум разным цивилизациям: православной — на востоке и европейской — на униатском западе. Пролегание линии разлома между ними по территории Украины он иллюстрирует результатами выборов 1994 года, когда поддержка Леонида Кравчука в западных, а Леонида Кучмы — в восточных областях достигала 90%. Результаты избирательных гонок следующих 15 лет лишь подтверждают этот вывод.

Проявлений центробежных тенденций и с востока, и с запада за годы независимости накопилось достаточно для того, чтобы Хантингтон рассматривал сценарий раскола

Центробежные тенденции создают риск раскола Украины

Украины как достаточно вероятный. Главный редактор итальянского журнала о геополитике *Limes*¹⁵, расширяя этот сценарий, прогнозирует: Донбасс и Крым отойдут России, а несколько западных областей отделятся и в том или ином виде присоединятся к Евросоюзу. На остальной территории Украины сохранится формально независимое государство, которое будет находиться под мощным влиянием России. Неминуемым следствием развертывания этого сценария станет исчезновение с геополитической карты мира субъекта Украина.

Молниеносные действия новой власти, направленные на сближение с Россией, вместе с попытками ограничения демократических свобод могут вызвать не менее мощное противодействие в тех регионах, где преобладают антироссийские настроения. Политическое спекулирование на острых для обеих сторон темах, таких как язык или история, может раскачать маятник взаимного антагонизма настолько, что малейший повод станет решающим и сделает процесс распада необратимым. Угрожающих сигналов к этому можно вспомнить немало:

- ✦ решение Северодонецкого съезда о создании Северовосточной Украинской Автономной Республики во время Оранжевой революции;
- ✦ прохождение в местные и областные советы, а также в республиканский совет АРК во время выборов 2006 года политических сил, называющих своей целью воссоединение с Россией;
- ✦ Указ Президента Виктора Ющенко о присвоении Степану Бандере звания Героя Украины и отмена этого Указа Президентом Виктором Януковичем.

К сожалению, сценарии, которые выглядят наиболее невероятными и к которым меньше всего готовятся, нередко имеют самые высокие шансы на реализацию.

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

*Украина предлагает
свои принципы
интеграции с Россией*

Сценарий 3. Инициативная интеграция – Киев начинает борьбу за лидерство

Украина не боится сближения с Россией и интеграции с ней. Именно взаимная интеграция является основой связей между государствами в современном глобализованном мире.

Слепое повиновение или глухое сопротивление – не лучшие модальности для общения с государством, которое является нашим стратегическим партнером. Для этого больше подходит активная, конструктивная и прагматичная позиция. Украина полностью поддерживает интеграционные процессы с Россией и предлагает свое видение того, каким образом они должны происходить.

Во-первых, все интеграционные процессы в любой сфере происходят на основе общих политических принципов, а не торгов за экономические активы. В качестве примера берется опыт ЕС, где в настоящее время создана наиболее совершенная модель соблюдения интересов каждого из участников интеграционного объединения. Это наполняет европейский вектор, провозглашенный Президентом как главный, реальным содержанием и приближает Украину и Россию к требованиям ЕС, создавая условия для их участия в более широких интеграционных образованиях. Одновременно страны ЕС привлекаются к общим российско-украинским проектам в качестве гарантов выполнения взаимных обязательств. Если осуществляется модернизация газотранспортной системы, то только при участии европейских партнеров.

Во-вторых, Киев становится центром всех интеграционных процессов и базой реализации совместных проектов. Именно здесь располагаются все новообразованные интеграционные институты. Территориальный принцип размещения центра интеграции в Киеве является решающим. Почему Москва согласится? А почему бы ей не согласиться, если это – непреклонная позиция Киева, опирающаяся на историю и европейские принципы интеграции?

В-третьих, применяется принцип зеркальности обязательств. Украина имеет принципиальную позицию по вопросу украинского языка как единственного государственного, однако по требованию Москвы обеспечивает надлежащие условия и поддержку для развития русского

языка и культуры. Со своей стороны, Российская Федерация способствует активной политике в сферах образования, культуры и СМИ в местах компактного проживания украинцев (Москва, Сибирь, Дальний Восток, Краснодарский край, Сургут, Тюмень, Владивосток), финансируя украиноязычные школы и СМИ из своего государственного бюджета.

Для Европейского Союза этот сценарий будет означать не отказ Украины от евроинтеграционных намерений, а наоборот – настойчивое и последовательное приближение к европейским стандартам. Украинское государство – региональный лидер, которое активно сотрудничает с одним из мировых центров силы, является намного более желанным и более интересным партнером для ЕС и НАТО, чем страна, которая не может наладить отношения с ближайшим соседом.

Украинское государство – региональный лидер является желанным партнером для ЕС и НАТО

Этот сценарий реализуется в Украине благодаря наличию всех необходимых предпосылок:

- ✦ консолидированной, сильной и эффективной власти;
- ✦ амбициозных целей, которые ставят перед собой Президент и его политическая сила;
- ✦ публично заявленной готовности руководства страны к осуществлению реформ;
- ✦ интеллектуальной способности к выработке новой государственной идеологии постконфликта;
- ✦ высокого уровня доверия населения к власти;
- ✦ поддержки западных партнеров, которые не заинтересованы полностью терять Украину как независимого игрока.

Инструкция по безопасной интеграции

Реализация последнего сценария – единственная возможность для Украины достичь цели, поставленной Президентом: вхождение в двадчатку самых развитых стран мира на протяжении 10 лет. Для этого ей необходимо воспользоваться мировым опытом и следовать десяти правилам успешной интеграции.

Интеграция требует проведения реформ

Рост торговли уменьшает конфликтность

1. Интеграция с более богатыми и сильными государствами выгодна

Объединения с более богатыми странами экономически выгоднее, чем с бедными. Среди преимуществ – увеличение объема инвестиций и торговли, привлечение передовых технологий, усиление внутренней конкуренции.

2. Экономически выгодные интеграционные объединения являются политически целесообразными

Если объединения экономически убыточны, они также могут привести к отрицательным политическим результатам. Экономическая интеграция намного легче “переливается” в политическую, чем наоборот.

3. Интеграция служит толчком к реформам

Интеграция требует проведения реформ. В противном случае эффект может оказаться контрпроизводительным. Отказ Греции после ее вступления в ЕС осуществлять макроэкономические реформы существенно усугубил проблемы этой страны. На первый взгляд этого не было заметно, потому что само вступление обеспечило страну дополнительными ресурсами, в частности финансовыми, которые способствовали отсрочке реформ. Последствия “ничего неделания” Греция увидела лишь в 2009–2010 годах.

4. Интеграция укрепляет безопасность государства

Рост объемов торговли означает усиление экономической взаимозависимости между странами-партнерами. Стойкие торговые отношения уменьшают вероятность военного противостояния, поскольку повышают уровень доступа к стратегическим ресурсам, которыми владеет партнер, и снижают угрозу торгового эмбарго. По статистике Всемирного банка увеличение объемов торговли на 6% снижает уровень конфликтности приблизительно на 1%¹⁶.

5. Интеграция увеличивает инвестиции

Интеграционные объединения в целом способны привлечь больше иностранных инвестиций в развивающийся регион, чем это могут сделать фрагментарные национальные рынки.

¹⁶ Морис Шифф и Алан Уинтерс. *Op. cit.* – С. 245.

6. Интеграция поощряет конкуренцию

Интеграция должна служить инструментом, стимулирующим конкурентную борьбу, в частности развитие конкуренции на внутренних рынках.

7. Интеграция оптимизирует налоговую систему

В ходе интеграционных процессов наибольшему риску подвержены страны, где налоги на торговлю составляют весомую долю государственных доходов. В процессе интеграции такие страны вынуждены реформировать собственную налоговую систему (внутренние акцизы, налоги с оборота, НДС).

8. Одновременные интеграционные объединения полезны

До вступления в ЕС Словакия входила в 9 интеграционных объединений, Чехия и Словения – в 8, Эстония – в 6, Венгрия, Латвия, Польша и Румыния – в 5¹⁷.

9. Создавать интеграционное объединение следует взвешенно, с просчетом его последствий

Таможенный союз может быть выгоднее, чем зона свободной торговли, но только тогда, когда внутренние границы фактически отменены (обычно этого не происходит) и установлен низкий общий внешний тариф.

Наличие зоны свободной торговли может быть выгоднее, чем ее отсутствие, но только тогда, когда она не предусматривает большого количества асимметричных исключений. Кроме того, любое интеграционное соглашение должно обязательно содержать четкие механизмы урегулирования споров, иначе его не стоит заключать.

10. ВТО не защитит от интеграционных ошибок

ВТО запрещает лишь некоторые деструктивные формы региональной интеграции, отстаивая принципы глобальной либерализации на основе режима наибольшего содействия. Интеграционные объединения следует оценивать с точки зрения национальных интересов, а не соответствия требованиям ВТО.

*Национальные интересы –
основа интеграции*

¹⁷ Морис Шифф и Алан Уинтерс. Op. cit.– С. 106.

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПЛАЦДАРМЫ для Украины: ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ, ВТО и ЗСТ с ЕС

Этот раздел посвящен анализу интеграционных альтернатив, стоящих перед Украиной

Интеграционные процессы – историческая реальность

Интеграционные процессы были присущи всем временам и народам. Как только появились первые государства, они сразу начали взаимодействовать между собой, а следовательно, интегрироваться. С точки зрения целей война и торговля были лишь инструментами интеграции.

Вся история человечества – история империй. Первая и Вторая мировые войны, распад колониальных империй, Советский и Европейский союзы – это лишь некоторые из наиболее ярких примеров интеграционных проектов глобального масштаба за последнее столетие. Результатом стал переход от традиционной модели относительно самодостаточного национального государства – колонии или метрополии – к формированию сверхдержав как центров конкурентных интеграционных объединений.

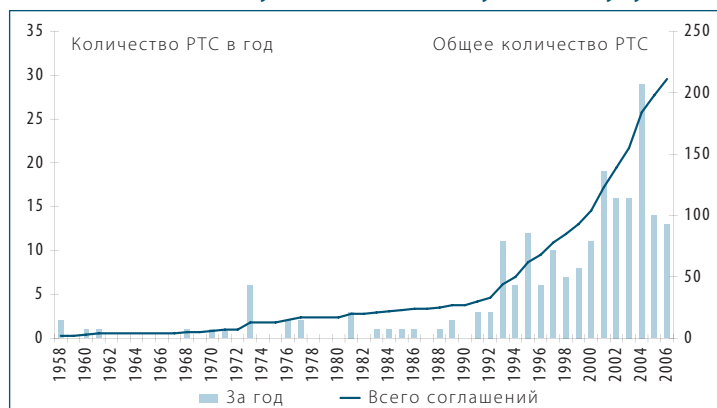
Реальные и перспективные зоны влияния таких сверхдержав исследователи геополитических тенденций разграничили уже давно. Украинские аналитики рассматривают лишь один вариант выбора для Украины – Россия или ЕС. Украине отводится сугубо пассивная роль присоединения к кому-то из них по одной-единственной причине: она сама не может быть империей.

Между тем на Западе по меньшей мере две выдающиеся личности – Жак Кретъен и Збигнев Бжезинский – указывали на решающую интеграционную роль Украины, независимо от ее желания и понимания. Украина находится между двумя интеграционными центрами. Хотя она совершенно

*Интеграционная роль
Украины – решающая*

не имеет амбиций супердержавы, по убеждению Жака Кретъена, именно от Украины зависит, каким будет через 30 лет пространство Евразии: китайской гегемонией до границ с Европой или мощным евроатлантическим демократическим сообществом до сегодняшней границы с Китаем¹⁸. Збигнев Бжезинский отмечал, что любое новое евразийское объединение государств, которое образуется вокруг России, но без независимой Украины, с каждым годом неминуемо будет становиться менее европейским и более азиатским¹⁹.

Действующие торговые соглашения по дате вступления их в силу и статусу



Источник: www.wto.org

Многовековая история взаимной интеграции и особенная интенсивность этих процессов в XX–XXI веках помогли наработать эффективные интеграционные принципы и механизмы, которые дают возможность сохранить баланс интересов и влияния между разными участниками интеграционных объединений. ЕС — классический пример такого “принципиального” интеграционного проекта.

Принципы ЕС дают возможность сохранить баланс интересов

Огромный исторический опыт — наилучший аргумент в пользу неуклонного соблюдения европейских принципов. Они являются залогом стабильности интеграционного объединения и его способности противостоять внешним и внутренним вызовам. Зато их нарушение несет в себе угрозы для обеих сторон. Результатом этого становятся кон-

¹⁸ Выступление Жака Кретъена на первом саммите YES.

¹⁹ Збигнев Бжезинский. Большая шахматная доска.

*Падение ВВП
на 15% делает
социальные процессы
неконтролируемыми*

фликты между государствами и гражданские войны, общественные волнения и диктаторские режимы.

Наиболее остро такие проблемы проявляются во времена экономического спада. По данным некоторых исследований, стремительное падение национального ВВП любой страны более чем на 15% делает социальные процессы неконтролируемыми и может повлечь за собой общественный взрыв. Исторических примеров немало: приход нацистов к власти в Германии, Октябрьская революция в России, распад Югославии. Безусловно, достаточно обнадеживающая динамика восстановления украинской экономики делает сейчас невозможным подобное развитие событий. Вместе с тем нерешенные структурные проблемы в сочетании со сложной экономической ситуацией в Европе не дают оснований говорить об экономическом кризисе в прошедшем времени.

Таможенный союз по-русски

*Россия продолжает
"сбирание земель"*

Россия не желает расставаться со своей ролью локомотива интеграционных процессов на постсоветском пространстве и продолжает "сбирание земель". В июле 2010 года, с началом функционирования Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, она продвинулась еще на шаг в этом направлении.

Казалось бы, классическое понимание этого интеграционного образования, определение которого содержится в каждом учебнике по международной экономике, не оставляет его учредителям возможностей для творчества. В соответствии с определением ВТО, таможенный союз – это единая таможенная территория, которая предусматривает отмену всех таможенных сборов и ограничений между странами-членами, ввод единого таможенного тарифа на товары третьих стран и реализацию общей внешнеторговой политики. На бумаге такое же понимание этого вопроса демонстрируют члены нового Таможенного союза.

Однако договоренности об условиях функционирования нового интеграционного образования содержат такое количество исключений и неурегулированных вопросов, что от таможенного союза там остается одно название. Согласно подписанным документам, договоренность о свободном

движении товаров имеет более 400 исключений. Кроме того, будет сохранен таможенный контроль на границах между странами-членами, а также нетарифные торговые ограничения, то есть квоты и субсидии. В частности, Россия сохранила пошлину на экспорт нефти и нефтепродуктов в Беларусь, а Беларусь – пошлину на транспортировку российской нефти по своей территории.

Новообразованный Таможенный союз не требует соблюдения единой таможенной политики от стран-участниц. Обычно вопросы использования инструментов торговой защиты должны относиться к полномочиям единого межнационального органа, который, собственно, и создается для того, чтобы координировать общую таможенную политику. Однако в случае с Россией, Беларусью и Казахстаном последнее слово остается за их правительствами.

Следовательно, таможенный союз между Россией, Беларусью и Казахстаном не может считаться таковым, поскольку не соответствует ряду признаков и принципов этого объединения. Более того, созданное интеграционное образование не является зоной свободной торговли – самой простой из всех форм интеграции, – потому что не обеспечивает отмены внутренних таможенных сборов и тарифов при импорте товаров.

Российский Таможенный союз не может считаться таможенным

Интересно, что это признают и сами инициаторы этого проекта. Премьер-министр Владимир Путин не раз заявлял, что отмена всех ограничений в торговле с Россией, то есть полноценная зона свободной торговли, возможна только при условии создания единого экономического пространства. В соответствии с классической логикой интеграционных процессов это все равно, что защищать диссертацию, не только не получив диплома, но даже и не закончив школы.

При таких обстоятельствах категории “зона свободной торговли”, “таможенный союз”, “единое экономическое пространство” утрачивают свое экономическое содержание. Таможенный союз в понимании Москвы имеет две основных черты, которые раскрывают его политическую сущность.

Во-первых, в этом 170-миллионном евразийском пространстве Россия получает контрольный пакет акций. Распределение голосов в межнациональном органе – Комиссии Та-

В Таможенном союзе Россия получает контрольный пакет акций

моженного союза – следующее: Россия – 57%, Беларусь и Казахстан – по 21,5. Решения принимаются двумя третями голосов, то есть Россия всегда имеет возможность заблокировать любое из них.

Спорные вопросы должны рассматриваться на уровне высших органов Таможенного союза – межгосударственных советов председателей правительств и глав государств, где решения принимаются консенсусом. Впрочем, если Москва смогла убедить Минск и Астану согласиться на такие условия функционирования нового интеграционного образования, ничто не помешает ей и в дальнейшем обеспечивать принятие партнерами по союзу “правильных” решений.

Еще более откровенной является схема распределения таможенных сборов в пределах союза, которые, кстати, составляют существенную часть поступлений в государственные бюджеты всех трех стран. Россия и Казахстан согласились на такую пропорцию: Россия – 86,5%, Казахстан – 8,5%, Беларусь – 5%. Несогласие Беларуси и выторговывание ею дополнительных 0,3% таможенных сборов выглядят обсуждением условий скорее капитуляции, чем равноправного сотрудничества.

Кстати, подобные принципы гегемонии при распределении голосов существовали и в предыдущих интеграционных проектах, инициированных Москвой на постсоветском пространстве. Так, в ЕврАзЭС, в рамках которого функционирует новый Таможенный союз, количество голосов распределено таким образом: Россия – 40%, Беларусь, Казахстан и Узбекистан – по 15%, Киргизстан и Таджикистан – по 7,5%. Решения традиционно принимаются двумя третями, то есть 66% голосов. Следовательно, без согласия Москвы опять-таки невозможно принять ни одного решения.

Второй особенностью таможенного союза по-русски является чрезвычайная гибкость в применении его принципов. Например, страны-участницы сохраняют торговые барьеры для наиболее важных товаров, в частности энергоносителей.

Интеграционная идея, форсированную реализацию которой украинцы сейчас наблюдают, затаив дыхание, вызрела в головах российского руководства не один год. Послед-

*Договор о создании
Таможенного союза
подписан в 1995 году*

ние события — это лишь дежурная попытка реанимации интеграционного динозавра, который мирно спал бумажным сном со времен своего появления на свет в далеком 1995 году, когда был подписан договор о создании Таможенного союза Беларуси, Казахстана, Киргизстана и России.

С течением времени этот виртуальный проект приобрел новые формы и эволюционировал сначала в ЕврАзЭС в 2000 году, а потом в ЕЭП в 2003-м. Новые названия не прибавили этим инициативам жизненных сил. Они существовали не как действенные механизмы регионального сотрудничества, а скорее как напоминание о том, что Россия оставляет за собой роль интеграционного центра на постсоветском пространстве.

Интеграционные инициативы РФ

| Дата создания | Название | Состав | Участие Украины |
|---------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Декабрь 1991 | СНГ | Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, Украина | Принимает участие как государство-основатель и государство-участник, но не является членом (не подписывала устава СНГ) |
| Сентябрь 1993 | Экономический союз (ЭС) | Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан, Украина | Принимает участие на правах ассоциированного члена, договор о создании ЭС не подписала |
| Январь 1995 | Таможенный союз (ТС) | Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия | Не участвует |
| Октябрь 2000 | Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) | Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан | Принимает участие как наблюдатель |
| Сентябрь 2003 | Единое экономическое пространство | Беларусь, Казахстан, Россия, Украина | Принимает участие с оговорками |

Ложный выбор Украине не нужен

Москва однозначно дала Киеву понять, что “крутой поворот” в отношениях Украины и России, к которому так стремился Виктор Янукович, ведет в Таможенный союз. Правила вежливости требуют, чтобы на откровенное приглашение

Вступление в Таможенный союз делает невозможным создание ЗСТ с ЕС...

Владимира Путина вступить в Таможенный союз был дан не менее откровенный ответ. Между тем, руководствуясь законами дипломатии, официальный Киев не спешит расставлять точки над “і”.

13 февраля 2010 года новоизбранный Президент Украины сказал, что положительно оценивает идею присоединения к таможенному союзу с Россией²⁰. Однако это не помешало Виктору Януковичу уже через два с половиной месяца, 27 апреля, заявить на сессии ПАРЕ: “... Вхождение в Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана сегодня является невозможным”²¹.

Заместитель председателя Комитета Верховной Рады по иностранным делам Леонид Кожара объясняет: “Украина может войти в Таможенный союз на принципах разноскоростной интеграции... Украина может интегрироваться в Таможенный союз с другой скоростью и на других принципах, чем Казахстан и Беларусь”²². Вице-премьер Сергей Тигипко добавляет: “Россия и Украина вернутся к вопросу таможенного союза сразу после того, как Россия вступит в ВТО, а Украина получит Соглашение об ассоциации”²³.

Дилемма, которая вынуждает нервничать украинцев, заключается в невозможности одновременного вступления в Таможенный союз с Россией, Беларусью и Казахстаном и создания Зоны свободной торговли с ЕС. Позицию Евросоюза четко озвучил представитель Еврокомиссии Хью Мингарелли: “Если Украине придется присоединиться к этому Таможенному союзу, ей будет чрезвычайно трудно сформировать зону свободной торговли с ЕС”.

Действительно, невзирая на всю условность названия “таможенный союз” для общего интеграционного проекта России, Казахстана и Беларуси, присоединение к нему Украины, безусловно, приведет к полному пересмотру нашей политики европейской интеграции. Ведь формирование таможенного союза будет означать, что Украина присоединится к общим внешним тарифам трех стран, торговля которых с ЕС либерализована в очень малой степени.

²⁰ По данным информационного агентства “Форум”.

²¹ По данным информационного агентства УНИАН.

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

²³ По данным wto.in.ua

Более того, вступление Украины в Таможенный союз также требует полного пересмотра ее обязательств в качестве члена ВТО. Правила этой торговой организации требуют, чтобы уровень защиты рынков в таможенном союзе не превышал уровня защиты рынков стран до его создания. То есть единый тариф Таможенного союза не может быть выше тех условий, на которых Украина вступила в ВТО. Такая ситуация маловероятна, принимая во внимание то, что сейчас таможенный тариф новообразованного союза на 92% состоит из таможенных сборов России.

...и противоречит требованиям ВТО

Оценки выгод и потерь Украины от вступления в Таможенный союз могут быть разными. Российские эксперты²⁴ подсчитали, что присоединение к Таможенному союзу будет означать для Украины 3–5% дополнительного роста ВВП в год. Однако Виктор Пинзеник²⁵ говорит о ежегодных потерях из государственного бюджета 1 млрд долларов США в результате недополучения таможенных сборов. Бесспорно, и тот, и другой взгляды имеют под собой реальные основания. Впрочем, условия распределения таможенных сборов между членами союза и тот факт, что поступления от них составляют львиную долю доходов государственного бюджета Украины, вынуждают с осторожностью отнестись к этой интеграционной инициативе.

Основной парадигмой украинской внешней политики является неизбежность выбора между ЕС и Россией. С учетом этого ложного представления активизация работы украинского правительства на российском интеграционном поле автоматически замедляет движение в европейском направлении.

В Украине доминирует ложное представление о неизбежности выбора между Россией и ЕС

Невзирая на оптимистические заявления Президента о заключении Соглашения об ассоциации уже в 2011 году, перспективы присоединения Украины к зоне свободной торговли с ЕС становятся все более неопределенными. Переговоры стали пробуксовывать, как только их участники перешли от обсуждения общих вопросов к согласованию конкретных обязательств. Лоббисты убеждают украинских переговорщиков не отступать ни на шаг, прикрываясь на-

Переговоры с ЕС о создании ЗСТ забуксовали

²⁴ Данные взяты из выступления Кирилла Дмитриева, президента фонда Icon Private Equity, на общественных дебатах, организованных фондом “Эффективное управление”.

²⁵ Интервью В. Пинзеника “Украинской правде”: <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/04/2/4904589/>

циональными интересами. В итоге несогласованными остаются позиции сторон в таких сферах:

- ✦ Географические указания мест происхождения товара – Украина отстаивает Советское “шампанское” и закарпатский “коньяк”, словно национальное достояние, хотя все понимают бесперспективность этого противостояния.
- ✦ Сельское хозяйство, санитарные и фитосанитарные нормы – наше самое слабое место в переговорах, потому что эта сфера требует наибольших изменений.
- ✦ Тарифная политика – к примеру, Украина стремится защитить несуществующих национальных производителей автомобилей – наверное, как культурно-этническое наследие.
- ✦ Государственные закупки – новый закон из-за цепи исключений так же не отвечает базовым европейским требованиям, как и предыдущий.

От принципов колонизации к принципам интеграции

Таможенный союз не является инструментом экономической интеграции

Анализ принципов, положенных в основу Таможенного союза России, Беларуси, Казахстана, и условий его функционирования дает основания утверждать, что он является не таможенным союзом, а инструментом совсем другого типа. Ниже приведены принципы, по которым выстраивалась колониальная политика европейских государств XVIII–XIX веков:

- ✦ Оптимизация торговых путей и рынков сбыта, ликвидация посредников.
- ✦ Обеспечение безопасности торговли через унификацию правового поля и торговой политики.
- ✦ Доступность более дешевой рабочей силы для тяжелой и непрестижной работы.
- ✦ Испытание и отработка новых методик и инструментов управления.
- ✦ Вмешательство в местные конфликты и использование в них военной силы ради поддержания боеспособности армии.

- ✦ Языковая и культурная экспансия.
- ✦ Поглощение и эксплуатация экономических активов.
- ✦ Навязывание международных соглашений и договоренностей относительно единой политики, концессии, “аренды” и тому подобное.

С позиции “метрополия – колонии” становится понятным, какой тип отношений выстраивает Россия со странами своей зоны влияния, к которым, со все большими на то основаниями, она относит также и Украину.

Россия выстраивает колониальные отношения на постсоветском пространстве

Однако агрессивный интегратор не значит интегратор успешный. Александр Македонский, Чингисхан, Наполеон Бонапарт, Адольф Гитлер, Иосиф Сталин имели грандиозные завоевательские интеграционные проекты. Впрочем, просуществовали эти проекты не намного дольше, чем жизни их авторов.

Куда более долговечными и более выгодными для стран являются торговые интеграционные проекты. Наилучшее подтверждение тому – существование такого международного феномена, как Британское Содружество, которое до сих пор объединяет большую часть бывших колоний Британской империи, превратившихся в сильные, независимые страны.

Впрочем, колониальные империи распались полвека тому назад. Причина – неэффективность колониальных отношений в современном глобализованном мире. Эта неэффективность касается и колоний, лишенных возможности самостоятельно развиваться и свободно распоряжаться собственными ресурсами, и метрополий, которые со временем вынуждены направлять на поддержание порядка в колониях больше ресурсов, чем получают от них. В итоге – неминуемый распад колониальной империи, связанный с рисками социальных потрясений и конфликтов для обеих сторон.

В современном мире колониальные отношения неэффективны

По этому пути уже пошли европейские страны, которые строят свои взаимоотношения на принципах баланса интересов. В настоящее время Евросоюз – это пока единственное реально существующее международное объединение, которое прошло все этапы интеграции от зоны свободной торговли к монетарному союзу и продолжает двигаться дальше.

Евросоюз – единственное объединение, которое прошло все этапы интеграции

Причиной такой жизнеспособности является безусловное соблюдение правил интеграции, когда названия “зона свободной торговли” и “таможенный союз” имеют свое прямое экономическое содержание, а не становятся политическими проектами. Соответственно, дискуссия о дальнейшей интеграции Украины на постсоветском пространстве должна развиваться не в формате торгов за преференциальные цены на энергоносители, а с точки зрения европейских интеграционных принципов. Прежде чем вести речь о формировании таможенного союза, следует создать полноценную зону свободной торговли между Украиной и Россией, что, кстати, не противоречит ни требованиям ВТО, ни евроинтеграционным намерениям Украины.

В верхах украинской власти прекрасно понимают все, что в действительности происходит с интеграционными процессами в Украине. Вопрос не в несостоятельности украинцев. Украинское правительство имеет все необходимые организационные, интеллектуальные и волевые ресурсы. Вопрос в осознании цены бездействия и разрушительных долгосрочных последствий для всех участников и с украинской, и с российской стороны. Рецидив гипнотического состояния, в которое вводят Киев чары Москвы, превратился в синдром подчинения неизвестному и несуществующему сегодня центру. С этой точки зрения роль активной жертвы интеграции по-русски, которую рьяно взяла на себя оппозиция, ничем не лучше позиции пассивного сообщника, навязанной власти.

Скрытые мотивы, которые продвигают интеграцию в нереальный таможенный союз, являются прежде всего проблемой России, а не Украины. Иллюзия нынешней выгоды для всех стран, которые выбрали такие короткие и обманчивые пути интеграции, закончится катастрофой. Украина в настоящее время имеет в своих руках все рычаги влияния на качество интеграции с Россией. Активная позиция, называние вещей своими именами, последовательное планирование и выполнение всех необходимых шагов принесут обеим сторонам наибольшую выгоду.

Москва упорно работает над созданием самой большой мины – Украины

Россия по инерции идет путем европейских стран XVIII–XIX веков и подкладывает себе мины замедленного действия по всему периметру собственной границы: Грузию, Киргизстан, Казахстан и Беларусь. Сейчас Москва

упорно работает над созданием самой большой мины — Украины.

Россия является наибольшим интеграционным центром на евразийском пространстве. Она выполняет эту особую миссию уже много веков.

Россия обладает стратегической возможностью планировать и реализовывать свои планы. Она имеет сбалансированные отношения с ключевыми центрами силы, входит в крупнейшие мировые интеграционные объединения (G8, G20, Шанхайская организация сотрудничества). Слабым местом России является нереформированная система государственного управления, которая сегодня играет решающую роль в интеграционных процессах, осуществляемых по двойным стандартам. Сейчас Россия имеет уникальный шанс разработать с Украиной новую интеграционную платформу, сформированную на основе европейских принципов.

ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ: ПЕРЕЗАГРУЗКА

В этом разделе содержится анализ интеграционных процессов между Украиной и ЕС и их дальнейших перспектив

Имитация евроинтеграции

Европейская интеграция Украины зашла в тупик

Европейская интеграция Украины зашла в тупик. По непонятным для украинцев причинам Евросоюз не отказывает Украине во вступлении прямым текстом, но и не берет на себя никаких конкретных обязательств. Это откровенно обсуждается и с украинской, и с европейской стороны, но никто не решится сказать, что “король голый”, и признать сегодняшнюю нереалистичность европейской интеграции Украины.

Каждый день ситуация все больше обостряется. И в Европе, и в Украине понимают необходимость перезагрузки отношений, но не понимают, как это сделать. Каждая очередная попытка решить эту проблему снова в точности повторяет все предыдущие шаги, которые, собственно, и привели к ее возникновению.

Украинские обязательства по-прежнему существуют лишь на бумаге. Все большей становится пропасть между бумажными отчетами и виртуальной реальностью иллюзорного сотрудничества. Свою лепту сюда вносят и европейские бюрократы, заинтересованные докладывать о своих успехах, и европейские консультанты, которые, боясь потерять работу, не могут себе позволить честно заявить о бессмысленности своих проектов. Ни один из них не решается написать о нереалистичности этих планов и их несоответствии реальным украинским возможностям.

Интеграция Украины в ЕС — сплошная имитация. Она вредна и для Украины, и для ЕС. В Украине она поддерживает и финансирует коррупцию в органах государственной власти. А для Евросоюза — это обман и выброшенные на ветер деньги налогоплательщиков.

Украинцы отождествляют европейскую интеграцию и вступление в ЕС

“Европейская интеграция является ключевым приоритетом для Украины”, — заявил Виктор Янукович в Брюсселе. Аналогичные заявления не раз звучали из уст прежних президентов Украины и других высокопоставленных лиц. Для

украинцев европейская интеграция и вступление в ЕС — это тождественные понятия, а соглашение об ассоциации рассматривается исключительно как путь, который должен обязательно туда привести.

Однако с европейской точки зрения это две разные вещи. Соглашение об ассоциации, которое приобретает все более сакральное значение для украинских политиков, является только средством приближения к ЕС. Этот процесс вовсе не сосредоточен в географических границах Европы, а расходится по миру концентрическими кругами. Его основная цель — формирование общей платформы для сотрудничества, построенного по европейским принципам. Фактически, как заканчивалась Европа для европейцев на восточных границах Польши и Венгрии, так она там заканчивается для них и до сих пор.

Между тем, как украинцы воспринимают евроинтеграцию, и тем, как европейцы применяют ее на практике, существует очень большая разница. Если мы настолько по-разному понимаем эти процессы и их результаты, то наши совместные действия не могут быть успешными.

*Украины и ЕС —
разное понимание
евроинтеграции*

Иллюзия расширения ЕС

Расширение Евросоюза — это красивый дипломатический термин, который не соответствует действительности и за которым скрывается совсем другой процесс. На самом деле о каком-либо расширении Евросоюза речь пока не идет. Все процессы, продолжающиеся с 1952 года, когда было сформировано Объединение угля и стали, были не чем иным, как возвращением Европы к своим историческим границам, перекроенным Второй мировой войной. Этот процесс продолжается до сих пор и должен завершиться присоединением к ЕС балканских стран.

*Европа не расширяется,
а возвращается к своим
историческим границам*

Ни Украина в своих нынешних границах, ни Турция, являющаяся кандидатом на вступление в ЕС с 2005 года, но шедшая к этому 40 лет, не были частью довоенного европейского мира.

Россия как правопреемница Советского Союза публично взяла на себя ответственность за постсоветское пространство и упорно рассматривает его как зону своих геополитических интересов. Ее твердая позиция и силовое поле от-

*Позиция России отделяет
Украину от остального
европейского мира*

Действия ЕС – попытка поддержать статус-кво

деляют Украину от остального европейского мира лучше железного занавеса.

Украина – головная боль ЕС

Все действия Евросоюза указывают на то, что реальная повестка дня ЕС относительно Украины направлена на поддержание статус-кво. Складывается впечатление, что оптимальным для ЕС было бы сохранение существующего положения, когда Украина балансирует на грани между Россией и Евросоюзом.

С одной стороны, ЕС дает Украине понять, что не рассматривает ее как потенциального члена европейского содружества, а с другой – повторяет мантру об “открытых дверях”. Не существует ни одного официального документа, который четко определял бы повестку дня ЕС относительно Украины, однако это совсем не означает, что ЕС не имеет своей позиции по этому вопросу. Ее интерпретируют как намерение ЕС превратить Украину в буферную зону. Такой подход сформировался исторически и является типичным для всех надгосударственных образований интеграционного типа, к которым, безусловно, относится и ЕС. Европа использовала этот подход еще во времена Римской империи, которая заключала с соседними народами соглашения, стремясь защитить свои границы от нашествий варваров.

Европейская политика соседства напоминает скорее попытки Римской империи привлечь варваров к охране собственных границ. Перечень стран, охваченных этим внешнеполитическим проектом ЕС, сводит евроинтеграционные шансы Украины практически к нулю.

Другим краеугольным камнем евроинтеграционных амбиций Украины и камнем преткновения в ее переговорах с ЕС является перспектива введения безвизового режима. Тут опять происходит подмена понятий, ведь визы – инструмент миграционной, а не интеграционной политики. Лучше всего это подтверждает тот факт, что граждане Турции, которая является кандидатом на вступление в ЕС, а также Албании и Боснии и Герцеговины, которые считаются потенциальными кандидатами, для въезда в ЕС должны получать визы на общих основаниях, тогда как граждане США, Канады, Австралии, Японии и большинства южно-

американских стран пользуются правом на безвизовый въезд.

Украина сейчас не имеет даже четко определенных перспектив относительно возможности для ее граждан ездить в ЕС без виз. В процессе переговоров долгожданная “дорожная карта” введения безвизового режима деградировала в очередной “план действий”. Разница не такая уж и большая, но существенная: “дорожная карта” в конце концов должна привести к цели, а планы действий, как показывает украинский опыт, обычно не ведут никуда.

Пока переговорщики ломают копыта вокруг вопросов безвизового режима, европейская миграционная политика развивается совсем в другую сторону. Визовый кодекс, который вступил в силу в апреле 2010 года, европейские политики единогласно охарактеризовали как обеспечивающий украинским гражданам особо благоприятный режим для пересечения европейских границ. Однако все, кто ощутил его действие на себе, придерживаются другого мнения и критикуют ЕС за усиление и без того жестких ограничений и требований для получения визы.

Если визовые вопросы – это вершки миграционной политики ЕС, то ее корешки – Договор о реадмиссии, вступивший в силу с начала 2010 года. В обмен на неопределенные перспективы отмены европейских виз и декоративное упрощение процедуры оформления виз для отдельных категорий граждан украинцы взяли на себя совершенно конкретные обязательства принимать обратно всех нелегальных мигрантов, пересекших украинскую границу на пути в ЕС. При фактически прозрачных границах и отсутствии аналогичных договоров с Россией Украина стала миграционным неводом, куда может заплывать кто угодно, но двигаться дальше – нет. За то, что этот невод пока еще не переполнен миграционными выбросами отовсюду, мы должны благодарить только мировой экономический кризис.

Оппоненты европейской интеграции в Украине говорят о реализации “турецкого” сценария. Европейский Союз не видит ни турок, ни украинцев европейцами, но вынужден поддерживать интеграционные процессы с нашими государствами. Возможно, таким образом он стремится предотвратить вхождение этих стран в конкурентные зоны влия-

Украина не имеет четко определенных перспектив отмены виз в ЕС

Оппоненты ЕС говорят о реализации в Украине “турецкого” сценария

ния (мусульманскую — для Турции, российскую — для Украины) и создать из них буферную зону.

В техническом смысле слово “буферная” означает, что страна не является частью интеграционного образования, но ассоциируется с ним. Однако ни одна страна не может долго находиться в буферной зоне. Если ее не принимает один центр силы, она отходит к другому. Мы можем наблюдать, как Турция дрейфует в направлении ислама, а Украина — в сторону России.

Такая ситуация опасна как для Европы, так и для Украины. Римская империя пала, потому что не смогла построить отношения с народами, которые ее окружали. Война в Северной Африке полностью показала бесперспективность буферных зон как элемента безопасности. В результате буферная зона сама превратилась в источник опасности для европейцев. Европа так же, как и Россия, создает в Украине мину замедленного действия, когда предлагает ей ассоциированное членство. И ситуация с Египтом и другими североафриканскими странами тому доказательство.

ЕС — головная боль Украины

Вялотекущая евроинтеграция стала хронической болезнью украинской власти

Еще со времен Леонида Кучмы в Украине сосуществуют две евроинтеграционные реальности: декларативно-бумажная и действительная. Если послушать наших правителей и почитать правительственные документы, складывается впечатление, что нет на земле страны, более настойчивой в своих намерениях присоединиться к ЕС, чем Украина. Между тем, если больной в течение почти двадцати лет жалуется на свой недуг, но не делает ничего, чтобы его вылечить, сразу возникает вопрос, не дороже ли ему болезнь собственного здоровья. Вялотекущая евроинтеграция уже стала хронической болезнью украинской власти.

Разрушенная советская машина государственного управления — помеха европеизации Украины

Причиной провала евроинтеграционного направления в Украине было не только желание ЕС, чтобы наша страна перманентно находилась где-то посередине этого пути. Внутренние факторы тоже немало способствуют тому, чтобы он превратился в вечные попытки достичь горизонта. Объективная помеха европеизации Украины — нерезформированная советская машина государственного управления и отсутствие евроинтеграционного центра с достаточными

полномочиями и ресурсами для продвижения внутренних реформ.

Европейская “институциональная оккупация” превратила страны соцлагеря в государства – члены ЕС. Если в стране нет других государственных институтов, кроме тех, что функционируют в соответствии с европейскими стандартами, то и власть, и бизнес, и граждане в конце концов вынуждены начинать играть по новым правилам.

С самого начала независимости ситуация в Украине была прямо противоположной – все государственные учреждения в стране до сих пор советские по своей сути. Власть, бизнес и граждане здесь так же, как и прежде, не имеют выбора и вынуждены адаптироваться к существующей системе.

Почти за 20 лет независимости Украины советская государственная машина, то есть система отношений власти, бизнеса и граждан, мутировала в ней настолько, что утратила возможность тоталитарного управления государством. Мутировавшая украинская система государственного управления не могла стать демократической и совместимой с европейскими нормами и стандартами, потому что никто их системно не внедрял.

Европеизация Украины требует радикальных изменений. Власть и бизнес в Украине приспособились к существующему положению вещей. Они не заинтересованы во внедрении европейских стандартов, ибо это будет означать уже совсем другую власть и совсем другой бизнес, а следовательно – конец существования системы и всех тех, кто адаптировался к ней. Однако и власть, и бизнес понимают, что без европеизации экономический и политический успех Украины невозможен.

Власть и бизнес понимают, что без европеизации успех Украины невозможен

Соглашение об ассоциации ничего не изменит

ЕС хочет видеть Украину надежным и предсказуемым партнером. А это возможно только в демократической стране, которая выстраивает свою внутреннюю и внешнюю политику в соответствии с европейскими принципами.

То, что и прежняя, и нынешняя власть Украины рассматривала как основной элемент евроинтеграционной политики,

ЕС имеет соглашения об ассоциации с двадцатью пятью странами и ведет переговоры еще с четырнадцатью

на самом деле является только инструментом сотрудничества, которое ЕС выстраивает с большим количеством близких и далеких стран. Если следовать такой извращенной логике, то Мексика, Израиль и страны Северной Африки намного опережают Украину на пути в Европу, ведь они заключили соглашение об ассоциации с ЕС еще в 2000 году.

В данный момент действуют соглашения об ассоциации или их аналоги между ЕС и двадцатью пятью странами. Еще 14 соглашений об ассоциации, в частности и с Украиной, находятся на разных стадиях переговорного процесса. Причина такого широкого использования этого инструмента Евросоюзом проста — для него это беспроблемный вариант. Фактически, заключая такое соглашение, стороны берут на себя обязательство играть по единым европейским правилам.

Оппоненты евроинтеграции четко формулируют угрозы, которые несет Украине Соглашение об ассоциации. Формат соглашения, особенно относительно условий функционирования зоны свободной торговли, определяет масштаб экспансии европейских норм. В случае с Украиной предусматривается, что она должна быть “глубокой и всеобъемлющей”. В зависимости от конъюнктуры это может быть выгодно или невыгодно политическим силам, либо бизнес-группам в стране. Впрочем, это всегда выгодно Евросоюзу, где компании получают доступ к новым рынкам на европейских условиях.

Украина не готова к выполнению соглашения об ассоциации с ЕС

В то же время в Украине мало кто говорит о том, что причина всех угроз, связанных с внедрением европейских стандартов, не в них самих, а в институциональной неготовности Украины их принять. При существующих условиях функционирования органов власти в Украине не стоит рассчитывать на полноценное выполнение Соглашения об ассоциации с ЕС. В случае сохранения статус-кво после подписания соглашения правительство будет иметь серьезные проблемы с организацией его выполнения. В частности, необходимо обратить внимание на такие проблемы.

Отсутствие централизованного механизма координации

В Украине до сих пор не создан единый орган по координации политики европейской интеграции. Пока что существует набор разрозненных процессов в отдельных органах

власти, которые часто осуществляются параллельно. Большинство аспектов политики европейской интеграции координируют Минэкономики, Минюст и Секретариат КМУ.

Отдельные координационные функции нормативно закреплены и фактически выполняются более чем одним органом. В результате такого дублирования вся система координации является неэффективной, а ответственность за конкретные проблемы и провалы отсутствует.

При сохранении такой ситуации правительство не сможет обеспечить эффективную коммуникацию и координацию органов власти как во время разработки национальной программы выполнения соглашения об ассоциации, так и во время ее выполнения.

Неспособность спланировать процесс выполнения соглашения

Существующая в правительстве система планирования, в частности стратегического и бюджетного, делает невозможным использование в Украине такого управленческого инструмента, как национальная программа выполнения Соглашения, в соответствии с процедурами и шаблонами, которые применялись всеми странами, выполнявшими или выполняющими сейчас подобные соглашения с ЕС.

В Украине созданы разнообразные процедуры и шаблоны планирования, в частности, бюджетных программ. По своей структуре они соответствуют ведущим европейским практикам. Однако отсутствие стандартов и контроля качества приводит к тому, что цели программы не связаны с проблемами, проблемы – с решениями, а финансирование идет на мероприятия, которые никогда не обеспечат достижения целей. Сам этот инструмент вместо бюджетного обеспечения реализации приоритетов развития страны превратился в план расходования государственных средств главными распорядителями.

Недееспособность ЦОИВ

Ныне за центральными органами исполнительной власти четко не закреплены задания, которые они должны выполнять для успешной реализации программ и планов относительно интеграции в ЕС, и не определено, какие продукты они должны разрабатывать.

В то же время их внутренняя структура препятствует выполнению таких заданий и выработке продуктов. Не установлено, кто именно будет нести ответственность за отдельные продукты, которые понадобятся во время подготовки и реализации национальной программы выполнения Соглашения об ассоциации. Часто одинаковые функции выполняют разные структурные подразделения, ни одно из которых не отвечает за конечный продукт.

“ЕС – гарантия демократии и благополучия”

Европеизация Украины – вот в чем совпадают интересы Украины и ЕС. Украина чрезвычайно нуждается в европейских нормах и стандартах, чтобы реформировать систему государственного управления и обеспечить функционирование собственной демократии в повседневном режиме. Но на сегодняшний день ни действующий Президент, ни парламент, ни правительство такого намерения не продемонстрировали. Они используют европейские мечты украинцев, а в действительности образ жизни и мировоззрение украинского руководства ориентированы на авторитарные формы правления и рассмотрение государственной власти как источника личного богатства.

Украинцы так упорно держатся за евроинтеграцию, что ни один президент ни под каким давлением не может себе позволить ее игнорировать. Украинцы хотят свободы жить, работать, заниматься политикой, ездить по миру, самим решать, где иметь свой дом. Все это было невозможно во времена Советского Союза. Все понимают, что только свобода активизирует инициативу – экономическую, социальную, духовную. Страны, живущие в условиях демократии, имеют несравнимо высшее качество жизни, образования, здравоохранения, государственных услуг.

Во всех тоталитарных странах, где власть объективно и неминуемо узурпирована казнокрадами, демократия изображается страшной, угрожающей национальным интересам, не соответствующей национальной ментальности. Тоталитарный режим без свободной экономической конкуренции не бывает высокоразвитым – мир таких примеров не знает.

Свобода и демократия Украины зависят от ее внешней политики. Интеграция с нынешним режимом в России или

Только свобода активизирует инициативу – экономическую, социальную, духовную

Интеграция с Россией или с ЕС – выбор качества жизни для Украины

интеграция с Европейским Союзом — это выбор качества жизни для Украины.

Интеграция с нынешней Россией, в которой реставрируются репрессивные методы тоталитарного политического управления государством, неминуемо приведет Украину к тем же принципам. Шансов на длительное и стабильное развитие эта интеграция не даст. Не будет построено эффективной системы государственного управления, не будет возможности модернизировать эти две экономики, несмотря на все красивые слова.

Существует реальная и серьезная причина, почему многие в России, Беларуси, а в последнее время и в Украине могут считать, что демократия нам не подходит, у нас не срабатывает. Дело в том, что в этих странах имеется только опыт политической свободы — без внедрения демократического порядка, демократического контроля, демократических государственных институтов.

Отсутствие работы над созданием демократических государственных институтов привело к тому, что политическая и экономическая свобода, появившаяся в России при Ельцине, а в Украине — при Викторе Ющенко и Юлии Тимошенко, означала также свободу государственного аппарата — его абсолютная неконтролируемость привела к тотальной коррупции. Неконтролируемый, не ограниченный жестко законами, карающими за любое нарушение норм и прав людей, госаппарат превратился в армию мародеров.

В интеллектуальном поединке, который происходил во Всемирном банке в 90-х годах XX века, победила теория Джеффри Сакса, состоявшая в шоковой терапии, то есть тотальной либерализации без какой-либо работы с институтами, которые должны были сформироваться самостоятельно. Если бы победу одержал оппонент Сакса, Джозеф Стиглиц, то вся техническая помощь была бы направлена на создание рыночных и демократических государственных институтов, и у нас не было бы хаоса и разочарований, которые пережили и россияне, и украинцы.

Поддержка Владимира Путина и Виктора Януковича связана с острой потребностью в общественном порядке и дисциплине. Ни тот, ни другой не имеют в государственном управлении никакого иного опыта, кроме советского. По-

*Свобода и либерализм
внутри государственного
аппарата недопустимы*

рядок для них означает единую вертикаль власти, которую называют исполнительной.

Знание, которого нет ни у России, ни у Украины, – это то, что в условиях демократии свобода и конкуренция могут существовать только в политике и в экономике. **Свобода и либерализм внутри государственного аппарата недопустимы.** Демократия означает жесткую вертикаль исполнительной власти, жесткую иерархию, подчиненность, строгое и немедленное наказание за невыполнение приказов и процедур.

Сегодня в Украине бюрократы воруют, а народ обвиняет в коррупции президента. Это не демократия. Демократия означает свободные выборы, право человека на свободу слова и вероисповедания, верховенство права. Гарантом этих прав является президент.

Проблема Украины заключается не в политической свободе, которую мы уже завоевали. Украинцы хотят европейского, то есть свободного и благополучного, образа жизни и демократии, которая опирается на надлежащее государственное управление.

Демократическое государственное управление – выход из тупика евроинтеграции

Из ситуации, в которой сейчас оказались отношения Украины и ЕС, нет выхода в рамках существующей модели симуляции европейской интеграции. Переписывание старых обещаний и обязательств не даст результатов.

Оппоненты евроинтеграции указывают на угрозу превращения Украины в буферную зону ЕС. Такой риск вытекает из самого географического расположения Украины между ЕС и Россией. Именно поэтому Украина нуждается в помощи ЕС в реализации европейских принципов интеграции Украины на евразийском пространстве. Ключевым условием этого является сильная и демократическая государственная машина.

*От ЕС Украине нужны
не обещания членства,
а помощь в трансформации
государственных
институтов*

От ЕС Украине нужны не обещания членства, а помощь в преобразовании советской машины государственного управления в механизмы, функционирующие в соответствии с европейскими стандартами и способные обеспечить надлежащее качество Украины как надежного партнера Евросоюза.

Россия может выступать против сближения Украины с ЕС, однако трудно представить, что она диктует Европе, каким должен быть формат технической помощи Украине. Фокусом внешней помощи должна стать демократизация правительственной машины. Это даст возможность разделить политическую интеграцию и формат технической помощи.

Президент и правительство Украины четко декларировали свои намерения сохранить курс на евроинтеграцию. Безусловно, их интересуют прежде всего конкретные результаты этого процесса, а не виртуальные перспективы Украины. Именно такой реалистичный и приземленный взгляд способен превратить Соглашение об ассоциации из полумеры для сохранения статус-кво в платформу для реформ.

Соглашение об ассоциации может стать платформой для реформ

Для этого в Украине должно измениться понимание того, кто кого должен контролировать в государстве: власть — народ и бизнес или народ и бизнес — власть через систему государственных контролирующих учреждений. Ключевым условием этого изменения является внедрение европейских принципов антикоррупционного законодательства, когда нарушение точно определено в каждой норме, а каждое нарушение должно быть связано с наказанием за него.

Хотя ЕС не имеет обязательства предоставить Украине членство, у него есть долг перед своими гражданами и перед мировым демократическим сообществом — поддерживать безопасность и демократизацию в странах-соседах, и уж тем более в Украине. Однако Евросоюз продолжает вести речь об украинской несостоятельности, которую европейцы называют “нежеланием выполнять обязательства”, и ни разу не задался вопросом, почему Украина их не выполняет.

ЕС не может позволить себе не думать, что будет происходить на нашей общей европейской территории в будущем. Он не имеет права не брать на себя обязательства по поддержке демократизации, ведь это — преступление против нашего общего будущего.

Поддерживать демократизацию — долг ЕС, ведь он имеет опыт, знания и навыки по преобразованию неразвитых стран в демократические и экономически развитые. Помощь странам — кандидатам на вступление в ЕС является ярким примером роли помощи ЕС в качестве “катализатора” трансформационных процессов демократизации стран.

Однако с Украиной этого не происходит. Несмотря на то, что в 1991–2010 гг. только в рамках национального компонента финансовых инструментов сотрудничества Украины и ЕС (TACIS и ENPI) было выделено около 1 385 млрд евро, реализация многочисленных программ помощи лишь подменяет понятие реформ, имитирует бурную реформистскую деятельность и выдает желаемые результаты за действительные. Неэффективная помощь вредит Украине, так как заполняет пустоту отсутствия реформ безрезультатным процессом реализации проектов помощи, не способных достичь задекларированных целей.

Принципиальная разница заключается в подходах и инструментах оказания помощи. Страны – кандидаты на вступление получали помощь, которая в первую очередь направлялась на совершенствование государственных институтов и развитие инфраструктуры с четкой обусловленностью дальнейшего финансирования достижением конкретных результатов.

Украина же имела в своем распоряжении международных консультантов, которые в основном разрабатывали рекомендации относительно политики реформ, не заботясь о возможности применения этих рекомендаций на практике. Иначе говоря, в арсенале ЕС, помимо советов, конференций и коротких учебных поездок, имеется опыт внедрения общенациональных систем профессионального обучения для установления новых стандартов деятельности в разных отраслях и разработки документов по вопросам государственной политики в соответствии с демократическими стандартами.

Часть ответственности за отсутствие реформ в Украине лежит на ЕС

До сих пор только Украину всегда обвиняли в отсутствии реформ. Однако часть ответственности лежит и на ЕС. Требовать от Украины реформ, которые не операционализированы в программах помощи в соответствии с уровнем готовности государственных институтов к проведению реформ, – это то же самое, что требовать от первоклассника решить задачу по физике за седьмой класс.

Даже начало использования бюджетной поддержки как нового формата предоставления помощи в рамках ЕИСП 2007 года не меняет ситуации. ЕС продолжает упорно не замечать неререформированность украинских государственных

институтов, давая им живые деньги в бюджет, несмотря на несоответствие Украины критериям выделения помощи ЕС. Таким образом, ЕС списывает ответственность с себя и перекладывает ее на голову украинцев. Однако до тех пор, пока ЕС не поможет Украине реформировать не изменившуюся с советских времен коррумпированную систему государственных учреждений, ни о каких системных реформах не может быть и речи.

Украина понимает все политические условия и ограничения, которые сегодня определяют позицию ЕС относительно нее, и сознает нереальность своего вступления в Евросоюз при существующих обстоятельствах. Следовательно, она должна направлять все усилия на изменение этих обстоятельств.

Первым условием европеизации Украины является формирование демократических институтов государственного управления вместо мутировавшей советской административной машины. Вторым – нормализация отношений с Россией и перевод их на рельсы цивилизованной интеграции в соответствии с европейскими нормами. Такая конструктивная и прагматичная позиция Украины позволит снять напряжение в отношениях с ЕС и перевести их из режима намеков, недомолвок и невыполненных обязательств в последовательное сотрудничество, направленное на построение евразийского пространства по принципам Евросоюза.

*На сегодня вступление
Украины в ЕС – нереально*

*Условия европеизации
Украины – это
демократическое
государственное
управление и
нормализация отношений
с Россией в соответствии
с европейскими
стандартами*

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ УКРАИНЫ: ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ

В этом разделе авторы предлагают собственное видение того, как должны разворачиваться интеграционные процессы на постсоветском пространстве, и роли Украины в них

Перед МИД Украины стоит невозможная задача: наладить отношения с Россией таким образом, чтобы не убить независимость Украины. Для того чтобы обеспечить собственный суверенитет, Украине необходимо выполнить интеграционное техническое задание. Оно предусматривает формирование твердой основы отношений с ЕС, демистификацию российского фактора и выработку единой внешней политики.

Целью внешней политики Украины должна стать активная интеграция на евроазиатском пространстве по европейским принципам. Украина расположена на границе между двумя центрами силы – европейским и российским. Вместо того, чтобы расколоться самой, Украине надо взять на себя роль моста, соединяющего Россию и ЕС, и стать платформой для реализации совместных интеграционных проектов. Территориальным центром таких интеграционных проектов должен быть Киев, “равноудаленный” от России и ЕС в политическом, географическом и историческом отношениях.

Твердая основа отношений с ЕС

Очевидно, что модель отношений Украины с ЕС, построенная на перспективе членства, не имеет будущего, как минимум в коротко- и среднесрочной перспективе. Последние пять лет сохранялась патовая ситуация: Украина настаивала на конкретных сигналах со стороны ЕС, а ЕС не отказывал прямо, однако давал понять, что не рассматривает Украину как потенциального члена. Пока продолжался этот пинг-понг, напряжение и раздражение с обеих сторон только нарастали.

Нынешняя геополитическая реальность сильно отличается от той, которая существовала во время провозглашения независимости Украины или в начале процесса расширения ЕС. Сейчас кризис в глобальной экономике, неэффективность органов власти и угрожающие миграционные тенденции ставят перед Европой значительно более насущные проблемы, чем судьба Украины.

Твердая основа отношений с ЕС для Украины означает прежде всего табу на разговоры о вступлении. Не ЕС должен напоминать Украине, а мы сами должны признать, что пока не способны вступить в ЕС из-за собственной неготовности и негативной позиции России. Экономическая интеграция с ЕС, о которой все больше говорит украинский Президент, – формулировка цели сотрудничества, которая устраивает обе стороны.

Евроинтеграционная политика Украины принимала желаемое за действительное. Задекларированная цель присоединения к ЕС не имела никакого содержательного наполнения – что именно должно обеспечить ее достижение. В направлении ЕС Украина делает “шаг вперед, два шага назад”, но все время жалуется, что ЕС не идет ей навстречу.

Для большинства украинцев, которые хотят видеть себя европейцами, новая риторика Президента звучит как отказ от евроинтеграционной надежды. На самом деле Президент предлагает содержательное наполнение евроинтеграционной политики, являющееся принципиальным для Украины и приемлемым для ЕС: “Европейская интеграция остается отражением внутренних реформ, направленных на повышение качества жизни граждан Украины до европейского уровня”²⁶.

Если Украина в конце концов хочет оказаться в числе государств ЕС, она должна начать двигаться по пути, который прошли все страны-кандидаты. Он заключается в принятии европейских правил. Индикатор готовности Украины быть частью ЕС – это европейские стандарты внутренней и внешней политики.

Разговоры о вступлении в ЕС для Украины под табу

Новая риторика Президента приемлема для европейцев

Европейские стандарты внутренней и внешней политики – индикатор готовности Украины быть частью ЕС

²⁶ По данным информационного агентства “Укринформ” от 13.09.2010: <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=937989>

Готовность ЕС к заключению с Украиной Соглашения об ассоциации и углубленной зоне свободной торговли подтверждает его заинтересованность в распространении европейских стандартов. Интерес ЕС заключается в том, чтобы сделать Украину надежным и предсказуемым партнером, а европейские стандарты рассматриваются как гарантия этого. Жизнь по европейским стандартам автоматически будет означать новое качество отношений Украины с ЕС. Сейчас эти отношения — сплошное недоразумение. Когда обе стороны будут разговаривать на одном языке, недоразумений возникать больше не будет.

Идеология оппонентов свободной торговли с ЕС основывается на защите “национальных интересов”, которые сводятся к защите абсурдной советской системы тотальной сертификации и сопротивлению введению рыночного надзора, санитарного и фитосанитарного контроля в соответствии с требованиями ЕС. Однако не следует думать, что эти противники — плохие украинские производители. Многие из них уже давно привели свою продукцию в соответствие с требованиями ЕС и успешно ее экспортируют. Самый большой источник сопротивления — бюрократы, которые под лозунгом защиты национальных интересов получают коррупционные доходы и закрывают глаза на антисанитарию, ядовитые детские игрушки и опасное электрооборудование.

У ЕС очень ограничен арсенал способов влияния на своих соседей, в частности на Украину. Перспектива членства была и остается решающим рычагом в отношениях со странами-кандидатами. Поскольку Украина к ним не относится, этот рычаг отпадает. Фактически единственное средство влияния на Украину, имеющееся в распоряжении ЕС, — это внешняя помощь.

Техническая помощь не меняет качества Украины как партнера ЕС, но поддерживает и укрепляет нереформированную систему государственного управления

Сейчас ЕС использует этот инструмент таким образом, что он скорее вредит, чем приносит пользу. Он не меняет качества Украины как партнера ЕС, но поддерживает и укрепляет нереформированную систему государственного управления. В романе Оруэлла “1984” министерство мира занималось войной, а министерство правды — пропагандой. То же самое происходит с проектами технической помощи ЕС. Благодаря им коррумпированные государственные учреждения Украины становятся еще сильнее и занимаются тем, чего не должны делать, еще эффективнее.

Демистификация российского фактора

В украинских политических дебатах продолжается демонизация России. Во взглядах на отношения с Россией преобладает биполярная позиция: можно либо бороться, либо покориться. Поскольку Россия безусловно сильнее, результат всегда будет один – подчинение.

Россия считает себя правопреемницей Советского Союза и публично взяла на себя ответственность за постсоветское пространство. Эта позиция является определяющей для всех действий России. Каждое отдельное действие России в отношении Украины ничем не отличается от сотрудничества и интеграции, которые происходят между всеми странами мира. Россия продает газ и покупает активы в Украине так же, как в Польше или Германии. То, что в Украине становится угрозой суверенитету и изменой национальным интересам, для остальных европейских стран – нормальные международные отношения.

Благодаря настойчивым усилиям России для Запада уже привычной стала ситуация, когда ключевым партнером на постсоветском пространстве является Москва. С ней, как правило, согласовывают переговорные позиции в отношении остальных стран этого региона, который рассматривается Америкой и Европой как законная зона российских геополитических интересов. Похоже, Москва диктует Киеву его шаги на внешнеполитической арене. Подтверждением этого были визиты Виктора Януковича в Берлин и Париж. В Берлине было фактически легитимизировано на международном уровне участие дружественной к России Германии в модернизации украинской ГТС. В Париже визит Виктора Януковича почти не освещался французскими СМИ, что продемонстрировало геополитическое отсутствие Украины.

Сотрудничество Украины и России происходит исключительно в соответствии с российской повесткой дня. Однако уже сейчас совершенно очевидно, что его результаты не будут стопроцентно такими, к каким стремится Россия. Украина находит в себе силы сопротивляться тем проектам, которые ее не устраивают, например слиянию Нафтогаза с Газпромом. Украина может соглашаться или активно не соглашаться с элементами российской повестки дня, но своего плана она не имеет.

Сотрудничество Украины и России происходит исключительно в соответствии с российской повесткой дня. Украина может соглашаться или не соглашаться, но своего плана она не имеет

*Россия реанимирует
старые интеграционные
планы в энергетике...*

*... скупает украинские
металлургические
активы...*

*... продвигает
навигационную систему
ГЛОНАСС...*

*... и русский язык
и культуру*

На интенсивность сотрудничества указывает рост объемов торговли между Россией и Украиной. В январе–июле 2010 года товарооборот между странами почти удвоился. Темпы развития торговли с Украиной существенно опережают темпы роста внешнеторгового оборота России в целом, которые за аналогичный период составляли только около 40%, и со странами СНГ, которые составляли 37%.

В энергетической сфере произошла реанимация старых интеграционных планов по созданию замкнутого цикла производства топлива для АЭС. Несмотря на курс Украины на диверсификацию поставок топлива и снижение зависимости от России в сфере атомной энергетики, победителем конкурса на сооружение в Украине завода по производству топлива стало российское предприятие ТВЭЛ – традиционный монополист на украинском рынке.

Не прекращаются попытки поглощения российскими предприятиями металлургической отрасли Украины. Так, пакеты акций “Индустриального союза Донбасса”, “Запорожстали” и ММК имени Ильича приобрел через “Внешэкономбанк” неизвестный собственник. Соглашение между Министерством промышленности Российской Федерации и Министерством промышленности Украины о сохранении специализации предприятий и взаимных кооперированных поставках в металлургическом комплексе содействует дальнейшему совместному производству продукции, налаженному в советские времена.

В отрасли информационных технологий продолжается экспансия российской системы ГЛОНАСС, аналога и конкурента американской GPS. Соглашение между Кабинетом Министров Украины и правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области использования и развития российской глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС обеспечивает использование этой системы в Украине и создание украинского наземного функционального ее дополнения.

В образовательной политике Украины изменение “языкового баланса” происходит не в пользу украинского языка. В частности, согласно приказу Министерства образования и науки № 243 от 26 марта 2010 года изменены условия приема в высшие учебные заведения, что позволило абитуриентам не сдавать вступительных экзаменов на украинском языке.

Иллюстрацией новой языковой политики в Украине является Постановление Кабинета Министров от 28 июля 2010 года № 642 “О внесении изменений в Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров”, которое отменило норму об обязательном экзамене по украинскому языку по профессиональному направлению при поступлении в аспирантуру и сдаче кандидатского экзамена по украинскому языку для получения научной степени кандидата наук. Если привести исторические параллели, то по своему содержанию и бюрократической риторике это постановление напоминает Валувский циркуляр и Эмский указ.

Угроза суверенитету Украины кроется не в действиях России, а в условиях и принципах сотрудничества. Россия точно так же заинтересована установить контроль над польской или немецкой газотранспортной системой, как и над украинской. Причина неуспеха в первом случае и высокая вероятность успеха во втором заключаются в том, что страны ЕС способны противопоставить планам России собственное видение сотрудничества, а Украина такого видения не имеет.

В этом вопросе взгляды украинской власти и оппозиции совпадают. Виктор Янукович признал существование угрозы частичного поглощения украинской экономики Россией²⁷. Юлия Тимошенко тоже утверждает, что Россия поэтапно поглощает Украину²⁸.

Вывод очевиден: внедрение европейских принципов в Украине — это гарантия нового качества ее отношений не только с ЕС, но и с Россией. Для ЕС это гарантия надежности Украины как партнера, для Украины — гарантия безопасности и независимости в отношениях с Россией. Право сильнейшего является решающим только тогда, когда другие законы не действуют. В бою без правил победит сильнейший, но в деловых переговорах размеры мускулов не имеют никакого значения.

Угроза суверенитету Украины кроется не в действиях России, а в условиях и принципах сотрудничества

Страны ЕС способны противопоставить планам России собственное видение сотрудничества, а Украина такого видения не имеет

Европейские принципы — гарантия нового качества отношений Украины с ЕС и Россией

²⁷ По данным информационного агентства “УНИАН” от 09.10.2010: <http://economics.unian.net/ukr/detail/62494>

²⁸ По данным БиБиСи от 08.06.2010: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2010/07/100708_tymoshenko_full_it.shtml

Украина не имеет внешней политики, поскольку не установила для нее единой цели

Ни один из внешне-политических проектов Украины не может быть успешным, если другой является провальным

Единая внешняя политика

Сегодня Украина не имеет внешней политики, так как не установила для нее единой цели. Зато есть внешнеполитические проекты: с ЕС, с Россией, со США. Они имеют отдельные цели и реализуются несогласованно. В результате Украина фактически оказалась изолированной от ключевых геополитических партнерств – НАТО, США ЕС, – участие в которых способно обеспечить ей самостоятельность как игрока на международной арене.

Украина на собственной шкуре почувствовала, что ни один из ее внешнеполитических проектов не может быть успешным, если другой является провальным. Каденция Ющенко доказала, что без цивилизованных отношений с Россией Украина не нужна ни ЕС, ни США. Ход событий при президентстве Виктора Януковича подтверждает: если Украина не сможет утвердить себя в качестве необходимого и надежного партнера Запада, Россия ее просто проглотит.

Украина должна определить единую цель своей внешней политики и направить векторы международных отношений на ее достижение. Сегодня существует два противоположных, часто антагонистических направления внешней политики, которые необходимо синхронизировать, синтезировать и преобразовать в единую внешнюю политику, которая может иметь разные задачи в разных регионах, но строится на одинаковых принципах.

Президент неоднократно заявлял, что “европейская интеграция является ключевым приоритетом для Украины”. Под эвфемизмом “европейская интеграция” украинцы привыкли скрывать мечту о вступлении в ЕС. Однако вступление Украины в ЕС невозможно без согласия ЕС. Если ЕС не видит такой возможности, то считать это целью внешней политики Украины бессмысленно. В последнее время Президент Украины подчеркивает, что речь идет прежде всего об экономической интеграции. Такая прагматичная позиция находит поддержку в ЕС, который не готов ни к каким политическим обязательствам. Исследования Всемирного банка²⁹ подтверждают, что только экономически выгодный интеграционный проект может иметь политическое будущее.

²⁹ Морис Шифф и Алан Уинтерс. Региональная интеграция и развитие / Пер. с англ. Всемирный банк. – М.: Издательство “Весь мир”, 2005.

Украинская власть не может делать вид, что не замечает тех интеграционных процессов, которые разворачиваются между Украиной и Россией по ключевым для России направлениям: энергетическим, транспортным, авиа- и судостроительным, культурным. Их прекращение невозможно и не нужно ни России, ни Украине, ни ЕС. Провал евроинтеграционной политики Ющенко и события в Грузии еще раз доказали, что ЕС не будет жертвовать своим стратегическим партнерством с Россией ради постсоветских стран, которые не могут наладить с ней отношений. Значит, Украина не может себе позволить публично пренебрегать Россией и вынуждена принять ее призывы “жить дружно”.

Именно через активное сотрудничество с Россией пролегает самый короткий путь современной Украины в ЕС. Речь идет не об отказе от украинского суверенитета, а о построении цивилизованных и взаимовыгодных интеграционных отношений с Россией. Они возможны только по европейским принципам.

Способность Украины реализовать европейские принципы в интеграционных процессах с Россией — это экзамен на вступление в ЕС. Для того, чтобы Украина смогла его сдать, она сама должна принять европейские принципы и сделать их основой своей внутренней и внешней политики. Во внешней политике европейские принципы — это путь в ЕС и защита от агрессивного поглощения Россией, во внутренней — источник неисчерпаемого политического капитала для Президента и правительства.

Без реформирования государственных учреждений 350 000 госслужащих выступают как “враги” Президента, которые не работают над выполнением его решений и низким качеством своих услуг настраивают население против Президента. Армия бюрократов процедурно неподконтрольна никому, не рискует быть наказанной за коррупцию или невыполнение решений и не имеет навыков, чтобы спланировать и обеспечить выполнение программы Президента.

Установление порядка и обеспечение стабильности — лейтмотив президентства Виктора Януковича. Этого можно пытаться достичь авторитарными, репрессивными методами, но это будет означать столкновение с сопротивлением привыкших к демократическим свободам граждан Украины и потерю лица перед западными партнерами. Власть стоит

ЕС не будет жертвовать своим стратегическим партнерством с Россией ради постсоветских стран, которые конфликтуют с ней

Способность Украины реализовать европейские принципы в интеграционных процессах с Россией — это экзамен на вступление в ЕС

Жесткая административная вертикаль государственных учреждений и свобода в бизнесе и политической жизни позволят сохранить демократию и обеспечить действенность государственной машины

перед дилеммой: как сохранить демократию и обеспечить способность государственной машины ставить и выполнять стратегические задания. Стандарты ЕС дают ответ на этот вопрос: построение жесткой административной вертикали государственных учреждений и свобода в бизнесе и политической жизни.

Европейские стандарты будут означать также совсем другой уровень капитализации украинской экономики — на уровне стран ЕС. Во-первых, они откроют дорогу инвесторам, которые будут уверены в безопасности собственных инвестиций. Во-вторых, активы в европейской стране с демократическим и эффективным государственным управлением стоят значительно дороже, чем в постсоветском государстве, страдающем от перманентных политических кризисов или балансирующем на грани авторитаризма.

Внешиполитическая изоляция, в которую завела себя Украина, является следствием ее заниженной самооценки. Мы видим себя или нежелательной приживалкой ЕС, или добычей России. Между тем некоторые из наших соседей до сих пор признают международный авторитет Украины, несмотря на нежелание Украины это замечать. Прежде всего это участники уже почти забытого “антироссийского клуба” ГУАМ, штаб-квартира которого находится в Киеве. К ним вполне может присоединиться Беларусь, которая чувствует себя все менее удобно из-за излишней близости с Россией.

Региональная интеграция Украины не является чем-то уникальным. Аналогичные процессы уже долгое время происходят в Европе и Северной Америке. Разница заключается в наличии четких и прозрачных условий и принципов интеграции, понятных и приемлемых для всех участников этого процесса. В рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле между США, Канадой и Мексикой существуют тесные интеграционные связи. Но это не означает, что Канада из-за масштабов экономики или численности населения, которые значительно уступают США, утратила свой суверенитет и возможность управлять собственной экономикой.

Например, самостоятельная экономическая политика канадского правительства означала, что во время финансового кризиса 2008—2009 годов коллапс банковской системы в

США не угрожал канадским банкам. Примером независимой внешней политики был отказ Канады, постоянного союзника США, от участия в последней войне с Ираком. И Канада, и Мексика только выигрывают от более тесной интеграции с США, что означает дополнительные рынки сбыта и партнерство в совместных проектах.

Целью внешней политики Украины должна стать активная интеграция на евроазиатском пространстве по европейским принципам. Территориальным центром таких интеграционных проектов и местом расположения их общих управленческих структур должен быть Киев, который политически, географически и исторически является “равноудаленным” от России и ЕС, а также потенциальных восточных партнеров, в частности Турции. Таким образом будет обеспечен баланс интересов между ключевыми евроазиатскими игроками.

Цель внешней политики Украины – активная интеграция на евроазиатском пространстве по европейским принципам

Интеграционное техническое задание

Для ЕС

ЕС, безусловно, не заинтересован в том, чтобы его восточные границы окружали полудикие варварские страны с авторитарными правительствами, грызущиеся между собой. Как убедительно доказала российско-грузинская война, это прямая угроза стабильности в регионе, а следовательно, и безопасности самого ЕС. ЕС заинтересован видеть своими соседями государства, которые находят общий язык как с ним, так и между собой, и которые придерживаются взятых на себя обязательств.

Надежные партнеры в регионе – гарантия безопасности ЕС

Вместо того чтобы с тревогой наблюдать, как Россия одно за другим возвращает в свою зону влияния чуть ли не все постсоветские государства, ЕС должен вспомнить об интеграционных принципах баланса интересов, которые лежат в его основе. ЕС должен наконец перестать делать вид, что эти принципы настолько очевидны, что о них не стоит и говорить, или что никаких принципов нет вообще. Нужно сформулировать их на официальном уровне точно и исчерпывающе. Этого будет достаточно для того, чтобы интеграционные отношения на постсоветском пространстве приобрели новое качество.

ЕС должен официально сформулировать интеграционные принципы баланса интересов

Интеграционные принципы не могут по-прежнему быть силовыми. Гитлеровская Германия и Советский Союз –

исторические примеры катастрофических последствий такой политики. В интересах демократического развития всего евроазиатского пространства и в интересах собственной безопасности ЕС должен занять принципиальную позицию относительно распространения принципов взаимодействия между его государствами-членами за границы ЕС.

Если правил нет, то и нарушить их невозможно, следовательно, любое действие игроков нельзя расценивать как неверное. Если правила есть и работают для наиболее развитых стран мира, другие страны могут признавать их или нет, нарушать или соблюдать, но возникает объективное мерло для оценки их действий как международными партнерами, так и собственными гражданами. Россия, Украина и другие государства на постсоветском пространстве не будут иметь выбора: принимать эти принципы или нет.

Принципы определяют историю государств и жизнь людей. Советский Союз мог существовать лишь до тех пор, пока не было частной собственности и демократических свобод. Как только при Михаиле Горбачеве появилось то и другое, самая могущественная империя мира, нерушимо простоявшая 80 лет, рухнула за несколько лет. Для того, чтобы принципы работали, страны должны быть способны их применять. Во внешней политике европейскими принципами являются принципы интеграции, во внутренней – принципы демократического государственного управления. ЕС имеет успешный опыт европеизации постсоветских стран и прекрасно сознает, что способность государства применять демократические принципы определяется его государственными учреждениями.

Одна из программ ЕС и ОЕСР под названием “СИГМА” опубликовала принципы построения системы контроля и управления в государственном аппарате³⁰, которые одни способны обеспечить выполнение политических решений в демократических условиях. В октябре 2010 года ЕС и Украина сделали другой решающий шаг к формированию демократического государственного аппарата – начала свою деятельность Комплексная программа институционального строительства (Comprehensive Institution Building Programme – CIB). Именно она должна стать точкой концентрации всех усилий европейских доноров. Это позволит ЕС нако-

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

нец перейти от финансирования нереформированного госаппарата, который несет угрозу стабильности и безопасности в регионе, к превращению Украины в надежного и предсказуемого партнера и достойного участника интеграционных проектов.

Программа СІВ имеет все возможности стать не очередной “потемкинской деревней”, построенной украинскими бюрократами вместе с европейскими консультантами, а фундаментом новой европейской Украины. Но для этого ЕС должен последовательно соблюдать собственные принципы и требовать этого от украинских партнеров.

Сейчас одно и то же название министерства или другого органа власти в Украине или России, да и в любом из государств ЕС или другой развитой стране, означает совсем разные вещи. Разница состоит в разделении и размежевании функций государственных учреждений. В ЕС функции контроля, оценки, управления людьми и управления ресурсами вынесены из-под руководства органов власти и распределены таким образом, чтобы сделать невозможным любой конфликт интересов. В Украине, наоборот, они сконцентрированы и подконтрольны руководству органа власти, что делает невозможным их выполнение и гарантирует коррупцию. Органы власти сами контролируют и оценивают свою деятельность, что является профанацией контроля и оценки.

Для России

Россия – безусловный и неоспоримый лидер на постсоветском пространстве. Несмотря на такое огромное преимущество, сегодня она не способна эффективно использовать свою лидерскую позицию. Для утверждения своей политической линии она вынуждена постоянно прибегать к силовому влиянию: война с Грузией, революция в Киргизии, газовые войны с Украиной и Беларусью, запрет импорта вина из Молдовы. Российское руководство прекрасно сознает неэффективность таких действий, однако пока не видит им альтернативы.

Позиции России в регионе намного усилились бы, а возможностей для защиты геополитических интересов у нее стало бы намного больше, если бы другие постсоветские страны добровольно признали за Россией право на регио-

Россия должна превратиться из Советского Союза в Европейский

Только реформирование государственных учреждений обеспечит экономическое развитие и политическую стабильность

нальное лидерство. Для этого Россия должна легитимизировать свой статус и претворить силу принуждения в авторитет. Этому будут способствовать демократические преобразования внутри России и ее отказ от использования *hard power* в пользу гораздо более эффективной *soft power* неуклонного соблюдения норм международных отношений. Для этого необходимо безусловное принятие суверенитетов постсоветских стран и всесторонняя поддержка Россией их независимости и самостоятельности. Страны никогда не признают лидерства государства, которое стремится их уничтожить. Россия так же, как и ЕС, заинтересована, чтобы ее союзниками и партнерами были сильные, независимые и богатые государства, а не международные изгои с замороженными конфликтами.

Россия должна превратиться из Советского Союза в Европейский. Не она должна применять оружие и газ для того, чтобы вернуть постсоветские страны в свою зону влияния. Наоборот, другие страны должны конкурировать между собой за интеграцию с Россией и готовить себя к ней так, как это сейчас происходит с ЕС.

Россия не может реализовывать свою геополитическую миссию изолированно. Для этого она нуждается в признании и поддержке ключевых геополитических игроков. Чтобы превратиться из амбициозного игрока второго эшелона в реального представителя высшей геополитической лиги, Россия должна выстраивать партнерства не только со своими коллегами из БРИК, но и с современными центрами силы – США и ЕС. Россия никогда не станет своей в их кругу, пока не начнет неуклонно придерживаться демократических принципов в своей внутренней и внешней политике. Следовательно, их нарушение прямо вредит геополитическим интересам России и не дает ей полноценно реализовать свой огромный потенциал.

Игра на ослабление и раскол ЕС, а также между ЕС и США, особые партнерства с отдельными лидерами, безусловно, дают результаты и уже привели к фактическому перераспределению сфер влияния, но не привели и не приведут к внутреннему усилению России. Только реформирование государственных учреждений, продолжающих функционировать по советским принципам, сможет обеспечить экономическое развитие и политическую стабильность.

Для Украины

Принятие европейских стандартов во внутренней и внешней политике – гарантия богатой европейской Украины и ее активной интеграционной роли на евроазиатском пространстве. Сейчас отношения Украины с ЕС определяются Повесткой дня ассоциации. В этом совместном документе определены приоритеты проведения реформ в Украине. Однако они не связаны с подготовленной правительством программой реформ. Так, одним из взятых на себя Украиной обязательств перед ЕС является создание системы внутреннего и внешнего контроля и аудита, однако среди внутренних приоритетов реформ его уже нет.

Из еще одного направления государственной политики европейская интеграция должна превратиться в рамки, в которых осуществляются все реформы. Не может быть ни одной реформы, которая противоречит или не соответствует обязательствам Украины согласно будущему Соглашению об ассоциации и ЗСТ. Планирование и реализация всего комплекса реформ государственной политики и государственного управления должны осуществляться не отдельно от евроинтеграционных процессов, как это происходит сейчас, а как часть процесса выполнения соглашений с ЕС.

Реформировать регуляторную среду с учетом “украинской специфики” и отдельно от обязательств в этой сфере перед ЕС – это путь к провалу и регуляторной реформы, и сотрудничества с ЕС. Не может быть комитета по реформам или должности вице-премьера по реформам отдельно от переговоров с ЕС относительно обязательств по Соглашению об ассоциации. Эти два процесса должны быть синхронизированы под единым высоким политическим руководством (президента, премьера или вице-премьера). Именно так готовились к вступлению новые члены ЕС, и именно это продолжают делать сейчас страны-кандидаты.

Неспособность Украины достичь успеха ни во внутренних реформах, ни в интеграции с ЕС объясняется разрывом между политической волей и административным обеспечением ее реализации. Нереформированные с советских времен, разбитые и разбалансированные государственные учреждения не могут выполнить эти сложные задачи. Только в Украине возможна ситуация, когда выполнение поли-

Европейская интеграция должна превратиться в рамки, в которых осуществляются все реформы

Неспособность Украины достичь успеха во внутренних реформах и интеграции с ЕС объясняется разрывом между политической волей и административным обеспечением ее реализации

тических решений Президента блокируется на уровне структурных подразделений отдельных органов власти и превращается в бесконечный и безрезультатный процесс согласований. В итоге решение остается невыполненным, что подрывает авторитет руководства государства. В тоталитарной стране виновники были бы наказаны расстрелом, в демократической — сняты с должностей, а в Украине это воспринимается всеми как признак демократии и защита национальных интересов.

ЕС не оставил Украину наедине с неработающей государственной машиной. Он предлагает Украине идеальный по своему названию и целям инструмент — Программу комплексного строительства институций (СІВ). Украинская власть должна направить все усилия на полноценное, а не формальное его использование. Сейчас, когда ответственность за это находится на уровне руководства отдельных органов власти или даже их структурных подразделений, нет ни одного шанса, что СІВ будет работать как следует. Украинское руководство выполнением программы СІВ должно быть сосредоточено на высоком политическом уровне — в едином центре управления европейской интеграцией и реформами.

*Политическая воля
должна стать
административной волей*

В октябре 2010 года Конституционный суд Украины отменил конституционную реформу. Это создает в Украине новые политические реалии и обеспечивает все возможности для реализации реформ. Политическая воля должна стать административной волей. Важным условием этого в демократической стране является работа с группами интересов и мобилизация общественной поддержки политических решений.

Любая реформа в Украине всегда будет вызывать большое сопротивление, поскольку прямо затрагивает интересы тех, кто приспособился к существующему положению вещей. Для них блокирование реформ — это вопрос выживания. Но существует гораздо больше групп интересов, которые заинтересованы в реформах, хотя и поддерживают их. Сейчас украинская власть не делает ничего, чтобы получить и использовать такую поддержку для реализации своих политических решений, поэтому ничего не может противопоставить тем, кому реформы не нужны. Президент берет на себя политические обязательства по Соглашению об ассоциа-

ции, а украинские переговорщики блокируют переговоры под влиянием промышленного лобби. Оказывается, что позиция Президента слабее позиций бюрократов уровня заместителей министров и руководителей департаментов.

Первым шагом, который должна сделать украинская власть для того, чтобы вернуть себе контроль над государственной машиной, является разделение функций контроля и аудита на внутренние и внешние. Это также обязательство Украины перед ЕС согласно Перечню приоритетов Повестки дня Ассоциации Украина – ЕС на 2010 год³¹. Сейчас каждый орган власти имеет в своем составе отдельное подразделение, которое выполняет функции контроля и аудита. Контролирующие функции имеют и отдельные структуры, например Главное контрольно-ревизионное управление, но они также подчиняются правительству. В результате правительство одной рукой пытается контролировать то, что делает другой.

*Правительство одной
рукой пытается
контролировать то,
что делает другой*

В развитых демократических странах подразделения органов власти занимаются именно внутренним контролем и аудитом. Кроме того, там существует независимая от правительства структура, руководство которой назначается президентом или парламентом и которая осуществляет внешний контроль и аудит. Именно такой подход и должен быть внедрен в Украине, когда руководитель ГлавКРУ или другой структуры не зависит от правительства или любого другого государственного учреждения, действия которых он должен проверять и контролировать.

Внешняя политика: от многовекторности к целостности

Однонаправленная внешняя политика Ющенко – разрыв с Россией и интеграция с ЕС за счет этого разрыва – оказалась недееспособной, так как была неприемлема ни для России, ни для ЕС. Для Москвы отпустить Украину в свободное плавание означало ликвидировать в одночасье все органы государственной власти, которые с советских времен были призваны сплачивать Великую Россию. ЕС не нужна Украина, пребывающая в конфликте с Россией.

³¹ http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=243282301&cat_id=223345338&ctime=1266420479150

Европейский и российский векторы являются разнонаправленными и несовместимыми, вместо того чтобы дополнять и усиливать друг друга

С приходом к власти Януковича ориентация на европейское направление сохранилась на политическом уровне, однако в практической плоскости активизировались интеграционные процессы с Россией. Фактически сейчас происходит возврат к многовекторной внешней политике Леонида Кучмы. Этот подход также недееспособен, поскольку не позволяет получить цельной картины геополитической ситуации, в которой действует Украина. В результате европейский и российский векторы являются разнонаправленными и часто несовместимыми, вместо того чтобы дополнять и усиливать друг друга.

Многовекторный подход к внешней политике является пассивным, реагирующим. Количество векторов в нем определяется не позицией Украины, а активностью международных субъектов по отношению к ней. Сейчас многовекторность свелась к одной оси Россия – ЕС, на которую Украина сама себя нанизала. Мы должны оглянуться и увидеть, что вокруг есть и другие международные игроки, возможно, не такие сильные, как Россия или ЕС, но от этого не менее важные для Украины. Украина должна рассматривать страны постсоветского пространства не как дополнение к отношениям с Россией, а как отдельных субъектов своей внешней политики. С каждой из них, так же как с Россией и ЕС, отношения Украины должны выстраиваться таким образом, чтобы обеспечить достижение единой внешнеполитической цели.

Украина должна активно включаться в интеграционные процессы на постсоветском пространстве

Независимость Беларуси, территориальная целостность Молдовы и конфликт в Грузии – это не проблемы соседей Украины, которые нас не касаются, а факторы стабильности и безопасности нашего государства. Поэтому Украина должна активно включаться в интеграционные процессы на постсоветском пространстве, а не пассивно наблюдать, как происходит реализация российской повестки дня.

В вопросах сотрудничества и интеграции Украине трудно сказать России “нет”. Такие действия вызывают раздражение Москвы, удивление Минска и Астаны и не находят поддержки в Брюсселе и Вашингтоне. Тем труднее будет России отказать Украине, если Украина возьмет инициативу в свои руки и предложит своей интеграционный проект на постсоветском пространстве. При этом очень важно, чтобы он был не антимосковским, как ГУАМ, а таким, где России

отведена ключевая роль, что естественно вытекает из ее лидерства в регионе.

Украина расположена на границе между двумя центрами силы – европейским и российским. Это несет угрозу ее государственности и территориальной целостности, но это также создает огромные возможности. Вместо того чтобы расколоться самой, Украина должна взять на себя роль моста между Россией и ЕС и стать платформой для реализации совместных интеграционных проектов.

Вместо экономических проектов на постсоветском пространстве и экономической интеграции с ЕС следует начать реализовывать общую интеграционную политику на евроазиатском пространстве. Она должна выстраиваться по европейским принципам интеграции и взаимодействия между странами, доказавшим свою эффективность. ЕС и страны постсоветского пространства должны стать равноценными участниками общих интеграционных проектов.

Позиция Украины в переговорах с ЕС будет значительно сильнее, если она сможет представлять не только себя, но и консолидированную позицию постсоветских стран, в том числе России – необходимого стратегического партнера Европы. Точно так же привлечение европейских партнеров усилит роль Украины в экономических проектах на постсоветском пространстве и обеспечит их прозрачность.

Интеграционная политика на евроазиатском пространстве должна выстраиваться на европейских принципах