



НОВА ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЧОТИРИ СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ



МЦСПД



Institute
of world
policy

Інститут світової політики



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



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

У підготовці цього документа брали участь Саша Тессье-Столл, Катерина Зарембо, Ольга Шумило та Ігор Шевляков.

Переклад з англійської: Оксана Цісик

Літературне редагування: Надія Цісик

Дизайн і верстка: Тетяна Іванько

Новий світовий порядок

Міжнародна арена, на яку ступив Віктор Янукович 25 лютого 2010 року, дуже змінилася за останні п'ять років. Глобальна фінансова криза завдала удару по найбільш розвинених країнах, а баланс сил у світі зрушився.

“Глобальна рецесія” виявилася далеко не глобальною. Коли Сполучені Штати та Європа намагалися уникнути економічного колапсу, Китай та Індія жваво зростали. Тож криза підірвала економічне домінування Заходу та вивела на сцену нові центри тяжіння. Країни колишнього “другого ешелону” почали здобувати дедалі більшої ваги: світ визнав потужність країн БРІК (Бразилія, Росія, Індія та Китай), з'явилася “Велика двадцятка”.

Однак старі ключові гравці і досі зберігають свій вплив. Новообраний Президент Барак Обама відновлює “м'яку силу” Сполучених Штатів, закріплюючи їхнє місце на глобальній шахівниці цілеспрямованими кроками. Найбільшу увагу привернув намір “перезавантаження” відносин США з Росією. Внаслідок цього Україна та Грузія почали побоюватися, що Вашингтон може пожертвувати ними в обмін на співробітництво з Росією.

За кілька останніх років Росія продемонструвала і велику силу, і великі слабкості. Вона впевнено переслідує власні інтереси, сповна використовуючи свою перевагу як ключового постачальника енергоносіїв і здатність зривати плани Заходу. Однак сила Росії має свої обмеження. Світова криза вдарила по економіці країни, зменшуючи можливості для експансивної та затратної зовнішньої політики. Втім, Росія не опускає руки як міжнародний гравець. Президент Дмитрій Медведєв запропонував проект Договору про європейську безпеку, покликаний збільшити вагу Москви на просторі, в якому зараз домінують НАТО та ОБСЄ.

Європейський Союз, який часто називають економічним велетнем, але політичним карликом, зробив рішучий крок до політичної зрілості. 2009 року ЄС прийняв Лісабонську угоду, яка дасть змогу Союзу здобути не лише єдиний голос у міжнародних справах, а й легший процес прийняття рішень. Для повноцінного втілення цього ЄС має зосередитися на внутрішніх проблемах, а не на здобутті зовнішнього впливу.

Саме в такому контексті Президент Віктор Янукович визначатиме зовнішню політику України.

Зовнішня політика України: час для нового змісту

Наразі зовнішня політика України не відповідає ані потребам країни, ані ситуації у світі. Київ має вкрай погані відносини з найважливішими партнерами і неспроможний адекватно відстоювати свої інтереси на міжнародній арені.

Тож що робити Україні в цій ситуації? Якими є її ключові інтереси і як їх можна захищати? Надто часто відповіді на ці запитання обмежують географією, а відносини з партнерами розглядають як самоціль, а не як засіб. Команда Міжнародного центру перспективних досліджень та Інституту світової політики пропонує якісно новий підхід до формування зовнішньої політики України – структурований за основними стратегічними інтересами.

Україні нині варто обрати чотири зовнішньополітичні пріоритети:

1. Повернути довіру до себе.
2. Відновити відносини з ключовими партнерами.
3. Зберегти суверенітет і незалежність.
4. Стати активним і конструктивним гравцем у регіоні.

Рекомендації, запропоновані нашою командою, дають новому Президенту України інструмент для використання зовнішньої політики на користь стратегічним інтересам країни.

Стратегічний інтерес 1. Повернення довіри

Гарна міжнародна репутація – річ необхідна. Імідж країни впливає не лише на ставлення партнерів до неї, а й визначає спільне розуміння цінностей, можливість бути союзниками та привабливістю для інвестування. Україна повинна позиціонувати себе у трьох вимірах: як країну, в якій розвивається демократія та ринкова економіка, як важливого регіонального гравця та справжню європейську націю. Втім, наразі проблема з іміджем дуже серйозна.

Один з найпростіших індикаторів репутації країни – її зображення в закордонних засобах масової інформації. З 2008 року американська фірма East West Communications оприлюднює щоквартальні та щорічні рейтинги національних “брендів”, засновані на тоні (позитивному чи негативному), в якому ЗМІ говорять про різні країни. Результати України відповідно до “Індексу сприйняття національного бренду” невтішні: 175 місце з 200 країн 2009 року. Позитивніше висвітлення мали навіть Лівія та Демократична Республіка Конго, в якій триває війна. Репутацію будують роками, якщо не десятиліттями, і її формують не лише іноземні ЗМІ. Однак такий рейтинг відображає дві прості речі: безпорадну державну політику України та її неспроможність формувати свій імідж на міжнародній арені.

Помаранчева революція створила історичну можливість Україні представити себе як сучасну та динамічну демократію. Проте політичні чвари всередині країни швидко зруйнували цей шанс. Крім того, газова криза 2009 року вказала на неспроможність Києва працювати з Москвою. Тому відкрите протистояння між Президентом і Прем’єр-міністром у цей момент і комунікаційна стратегія Росії, згідно з якою Україну звинувачували в припиненні постачання газу до Європи, завдали ще одного удару по й без того зіпсованій репутації Києва.

Якщо Київ хоче подолати “втому від України” в ЄС і Сполучених Штатах, йому потрібно довести свою надійність у міжнародних відносинах і послідовність у здійсненні внутрішніх реформ. На додаток країна має навчитися себе презентувати. Наразі Україна не займається власним іміджем: його великою мірою створюють російські державні ЗМІ та західні журналісти, які здебільшого працюють у Москві. Репутацію України завжди можна змінити: питання лише в тому, що для цього зроблять її лідери.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Розробити та втілювати чітку міжнародну комунікаційну стратегію:

- ✦ забезпечити, щоб усі, хто говорить від імені України – від Президента до міністра закордонних справ, – виступали узгоджено та представляли одну позицію. Публічні суперечки за кордоном неприпустимі;
- ✦ активно пропагувати за кордоном успіхи України;
- ✦ поширювати розуміння того, що політики в Україні є проукраїнськими, а не “прозахідними” чи “проросійськими”;
- ✦ створити міжміністерську групу “публічної дипломатії”, яка координувала б заходи з формування нового іміджу України. Ця група має прогнозувати потенційні загрози і можливості для іміджу країни та діяти на випередження, формуючи її позитивний образ;
- ✦ сприяти становленню політичної, дипломатичної та чиновницької еліти, яка володіла б іноземними мовами;
- ✦ сприяти відкриттю бюро іноземних ЗМІ в Україні.

2. **Утверджувати позитивний імідж України через двосторонні та багатосторонні відносини:**
 - + відновити контакти на високому рівні з Москвою, зокрема між Президентами, щоб показати і Росії, і Заходу: Україна готова конструктивно працювати зі своїм сусідом;
 - + підвищити кваліфікаційний рівень дипломатів у посольствах і місіях, передусім у Брюсселі, Москві та Вашингтоні. Це має бути першим кроком у посиленні всього дипломатичного корпусу України;
 - + утриматися від нетактовних або провокаційних жестів щодо Росії та інших країн;
 - + зберегти безвізовий режим для якомога більшої кількості країн.

3. **Сприяти розвитку культурної дипломатії:**
 - + розвивати туризм і сприяти професійному та освітньому обмінам;
 - + пропагувати українську культуру за кордоном;
 - + сприяти об'єктивному вивченню української історії в Росії та на Заході;
 - + активніше залучати українську діаспору через конференції, культурні заходи та відряджати послів культури та спорту в інші країни.

4. **Гідно організувати футбольний чемпіонат Євро-2012:**
 - + створити всю потрібну інфраструктуру (готелі, дороги, аеропорти та ін.);
 - + навчити відповідний персонал іноземних мов (у готелях, громадському транспорті, медичних закладах тощо);
 - + деталі мають значення: важлива інформація (назви доріг, вулиць) латинкою, інфопункти для туристів, інформація англійською та іншими європейськими мовами у музеях та інших туристичних закладах, якісні туристичні матеріали.

Стратегічний інтерес 2. Відновлення відносин з ключовими партнерами

Євросоюз, Росія та Сполучені Штати є найважливішими міжнародними партнерами України. Гарні відносини з усіма ними – важлива умова для безпеки та розвитку України. Утім, за останні роки Україна спромоглася втомити ЄС, відштовхнути Росію та розчарувати США. Відновлення партнерських відносин з ними потребуватиме від нового Президента постійної уваги та чималих зусиль.

2.1 Росія: ніколи не пізно стати друзями

Україна потребує нових сучасніших відносин з Москвою для захисту своїх інтересів. Те, що потрібно Україні від Росії, можна підсумувати одним словом: незалежність. Київ повинен мати змогу обирати своїх партнерів і визначати власні стратегічні пріоритети, не боячись реакції Москви. Росії так само потрібна Україна, яка дотримується своїх зобов'язань та утримується від провокаційних жестів.

Потреби обох сторін наразі не задовольняються, що є спільною рисою відносин України з усіма ключовими партнерами. Повага Москви до незалежності України надто часто номінальна. Вона зникає, щойно на кону з'являються інтереси Росії. Водночас Київ також регулярно не виконує свої обов'язки перед східним сусідом, зокрема щодо придбання та транзиту газу. Впродовж останніх років обидві сторони безпідставно політизували свої відносини, зумисне порушуючи дражливі питання та провокуючи конфлікти.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. **Відновити та підтримувати прозорі постійні контакти на високому рівні, зокрема між урядами та Президентами.** Це важливо для того, щоб показати народам обох країн і решті світу, що Україна та Росія відкрили нову сторінку у відносинах.
2. **Будувати відносини з Росією на спільних інтересах, а не на емоціях.** Україна повинна визначити чіткі пріоритети двостороннього співробітництва. Серед них мають бути торгівля, регіональна та енергетична безпека, культурний обмін і охорона довкілля.
3. **Вийти за рамки ментальності протиставлення Сходу та Заходу** і зрозуміти, що партнерські відносини України з іншими країнами не повинні розвиватися лише в якомусь одному напрямку. Посилювати зв'язки зі США та ЄС, поглиблювати співробітництво з НАТО, водночас розвиваючи відносини з Росією.
4. **Реформувати енергетичний сектор.** Енергетика – це болюче питання у відносинах і з Москвою, і з Брюсселем. Україна стане надійним партнером для Росії та Євросоюзу, тільки якщо реформує свій енергетичний сектор, зробивши його стабільним і прозорим. Крім того, Україна зможе привабити іноземні інвестиції лише після цієї реформи (*детальніше див. Розділ 3.2*).
5. **Не вступати у Митний союз із Росією, Білоруссю та Казахстаном,** оскільки це стане на заваді створенню поглибленої зони вільної торгівлі з ЄС. Натомість треба підготувати та укласти нову торговельну угоду з Митним союзом, яка дасть змогу вирішити поточні проблеми двосторонніх торговельно-економічних відносин з його членами.

2.2 Європейський Союз: реформи, реформи, реформи

Очікування України від ЄС дуже прості: підтримка реформ і зміцнення демократії. Побажання ЄС до України так само прості: реформи та демократія.

Наразі ані Україна, ані ЄС не отримують очікуваного. Утім, жодна із сторін також не демонструє готовності до виведення відносин на якісно новий рівень. Більшість держав – членів ЄС не вірять Україні та вважають, що вона не може або не хоче виконувати зобов'язання. Адже незліченні обіцянки реформ залишилися порожніми, і навіть умови отримання екстреної позики МВФ не раз порушувалися.

Головна причина втоми ЄС від України – це передусім відсутність реальної національної стратегії євроінтеграції. Київ не почув, що ЄС потрібні саме реформи, а отже не забезпечив їх виконання. Українські політики лише благали про зближення та швидке укладення Угоди про асоціацію з ЄС і, зокрема, поглиблену та всеосяжну вільну торгівлю, а не виконували своє “домашнє завдання”. Нарешті, Київ не доклав дипломатичних зусиль для того, щоб змінити позицію скептиків і посилити підтримку своїх прихильників серед держав – членів ЄС.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Здійснити необхідні реформи

- + *Реформа енергетичного сектору.* Особливу увагу потрібно приділити реформуванню газотранспортної системи країни згідно з Брюссельською декларацією від 23 березня 2009 року, у відповідненню національного законодавства до *acquis* в енергетичній сфері згідно із зобов'язаннями за Угодою про енергетичне співтовариство і підвищенню прозорості у секторі.

- + *Судова реформа та реформа державного управління.* Без цього Україна не зможе ані розробляти та втілювати власну політику, ані захищати права та інвестиції іноземних партнерів.
- + *Конституційна реформа.* Політична нестабільність – основна причина втоми від України. Країна потребує конституційного ладу з чітко визначеними повноваженнями, щоб політичне протистояння не паралізувало державний апарат. Ця реформа нагальна, але до неї потрібно підходити зважено. Зміни мають готувати лише незалежні експерти, а ухвалювати їх потрібно після відповідної оцінки Венеціанської комісії. Україні треба скористатися досвідом конституційної реформи в інших країнах, наприклад Іспанії.

2. Поліпшити двосторонні відносини з ключовими європейськими гравцями. Вступ України до ЄС буде можливим лише за одностайної згоди всіх держав-членів. Ідеально було б завоювати прихильність усіх 27 членів. Проте зміна позиції лише найсерйозніших противників членства України може вплинути на ставлення інших держав.

- + *Посилити дипломатичне представництво України в країнах – найбільших противниках її вступу до ЄС, таких як Німеччина, Франція та Іспанія.* Потрібно визначити нові завдання для цих посольств і призначити найкращих дипломатів. Утім, ця стратегія дасть результати лише за умови підвищення кваліфікації всього дипломатичного корпусу України.
- + *Шукати нові “вікна можливостей” для співпраці з ЄС.* Наприклад, міністр закордонних справ Німеччини – представник Вільної демократичної партії, яка не проти вступу України до ЄС. Україна може скористатися його відкритістю до діалогу та здобути нового партнера в Берліні. Позиція Німеччини дуже важлива для інших держав – членів ЄС. Крім того, між Німеччиною та Росією існують тісні зв'язки, і гарні відносини України з однією з них допоможуть поліпшити відносини з іншою. Києву потрібно шукати подібні можливості й щодо інших держав – членів ЄС.

Варто пам'ятати, що жодні дипломатичні заходи, зазначені вище, не дадуть результатів, якщо не буде здійснено необхідні внутрішні реформи!

3. Якомога швидше завершити переговори щодо Угоди про асоціацію з ЄС, що включає поглиблену вільну торгівлю. Відносини між Україною та ЄС зможуть перейти на новий рівень лише після набрання чинності цією Угодою та її виконання. Вкрай важливо, щоб новий Президент чітко підтвердив свій намір щодо створення зони поглибленої вільної торгівлі з ЄС, а не приєднання до Митного союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном, оскільки ці два проекти взаємовиключні.

4. Домагатися запровадження безвізового режиму з ЄС. Безвізовий режим допоможе прибрати стереотипи і в Україні, і в ЄС завдяки поглибленню міжлюдських контактів. Це сприятиме подоланню втоми від України в ЄС і дасть змогу українцям наочно побачити й відчути європейські цінності та практики. Однак така можливість відкриється лише після здійснення Україною внутрішніх перетворень: створення єдиного міграційного органу, подолання корупції в органах, що видають закордонні паспорти, створення системи покарання для українських громадян, які використовують фальшиві документи, та вирішення прикордонних питань із сусідами.

5. Максимально використати можливості, які пропонує Східне партнерство. Домагатися запровадження конкретних ініціатив у сферах, де Україна має стратегічні інтереси, наприклад енергетика та міжлюдські контакти.

2.3 Сполучені Штати: час подорослішати

У відносинах зі Сполученими Штатами Україна має три ключові інтереси: зберегти зацікавленість Вашингтона в Україні, отримати підтримку реформ і сприяти американським інвестиціям і торгівлі. Своєю чергою, Сполучені Штати прагнуть мати стабільного, надійного, демократичного та реформованого партнера.

Наразі обидві країни погоджуються на менше. Вашингтон обіцяє захищати безпеку України лише в рамках Будапештського меморандуму 1994 року. До того ж "перезавантаження" відносин між Штатами та Москвою викликає запитання: на які поступки готові піти США для досягнення цієї мети? Нарешті, Америка підтримує реформи та демократизацію в Україні, однак обсяги торгівлі та інвестицій порівняно низькі.

Відносини між Вашингтоном і Києвом мають величезний потенціал, але вони наражаються на суттєві проблеми. Найбільшою є те, що Україна вдовольнилася роллю отримувача допомоги, а не партнера. Однак навіть у цій ролі Україна розчаровує. Політична ситуація залишається нестабільною. Навіть не маючи збройних конфліктів, Київ є слабкою ланкою європейської системи безпеки: закликаючи партнерів надати йому гарантії безпеки, він дедалі погіршував відносини з Москвою. Попри вільні та чесні вибори, на заваді подальшій демократизації стоять шалена корупція та радянський державний апарат. А правляча еліта досі ігнорувала необхідність економічних і структурних реформ, яка загострилася внаслідок економічної кризи.

Президент Віктор Янукович не зіткнеться з багатьма проблемами, які були в його попередника. Він має нагоду поліпшити відносини з Вашингтоном. Зацікавленість нового Президента у практичній, а не політичній співпраці відповідає інтересам США, принаймні в короткостроковій перспективі. Водночас кращі українсько-російські відносини дадуть йому змогу співпрацювати з Америкою, не провокуючи Росію. Отже, зменшивши ідеологічне навантаження на користь практичного, Віктор Янукович міг би дати Вашингтону те, чого так і не зміг Віктор Ющенко: відчуття втрати через віддалення від України.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1. Сприяти політичній стабільності всередині країни.** Нестабільність у верхах – одна з основних причин негативного іміджу України впродовж останніх п'яти років. Незалежно від того, чи відбудеться конституційна реформа, новий Президент має прагнути до того, щоб політичне протистояння не паралізувало владу.
- 2. Перетворити Україну на надійного партнера.**
 - ✦ *Визначити чіткі практичні пріоритети двостороннього співробітництва* зі Сполученими Штатами, такі як військова реформа, модернізація державної служби, боротьба з корупцією та створення нового класу політиків і чиновників. Потрібно зосередитися на спільних проектах, а не на спільних заявах.
 - ✦ *Здійснити першочергові реформи.* Україна має реалізувати ключові реформи, з підтримкою Штатів чи без неї. Список очікувань Вашингтона подібний до Брюссельського: реформа енергетичного сектору, судової системи, державного управління, конституційна реформа та поліпшення бізнес-клімату.
 - ✦ *Продовжити та поглибити співробітництво з НАТО,* водночас даючи зрозуміти, що Україна не розраховує на членство в найближчому майбутньому.
- 3. Перейти від дискусій на високому рівні до практичного співробітництва на основі Договору про стратегічне партнерство 2008 року.** Відносини між Києвом і Вашингтоном стануть партнерськими лише за умови, якщо Україна продемонструє здатність скористатися можливостями, які пропонує цей Договір. Формальні зустрічі та саміти будуть і надалі позбавлені сенсу, якщо вони не відображатимуть практичну роботу.

Стратегічний інтерес 3. Збереження незалежності

Незалежність України тримається на двох стовпах: традиційній безпеці та енергетичній безпеці. Розташування країни як “моста” між Сходом і Заходом є перевагою та водночас накладає певну відповідальність. Інші країни намагаються і отримати поступки від Києва, і домінувати над ним. Дуже важливо, щоб країна могла краще тримати свій курс у цих підступних водах.

3.1 Безпека: знайти своє місце в євразійському пазлі

У сфері безпеки Україна має дві головні потреби: стабільний регіон і чітко визначене місце в європейській системі безпеки. Для цього вона мусить не тільки поліпшити свою політику безпеки, а й глибше інтегруватися в європейські економічні структури, що дасть змогу підвищити зацікавленість партнерів.

Східну Європу та Причорноморський регіон сьогодні важко назвати стабільними. Російсько-грузинська війна 2008 року продемонструвала готовність Москви застосувати зброю проти своїх сусідів. Крім того, недавні зміни у безпековій доктрині Росії розширили можливі підстави для воєнних дій і дали більші повноваження її Президенту діяти на власний розсуд.

Збройний конфлікт між Росією та Україною малоімовірний. Проте відносини між ними є потенційно дестабілізуючим фактором у регіоні. Україна повинна робити свій внесок у підвищення регіональної безпеки. Європейська інтеграція могла б спрацювати на підвищення безпеки країни, але наразі вона змушена шукати інших способів. Можливості для цього – хоча й обмежені – існують.

Місце України в європейській системі безпеки залишається недовизначеним. Країна сприймається як “сіра зона” між НАТО та Організацією договору про колективну безпеку, яка перебуває поза будь-якими колективними домовленостями. Наслідками цього є відсутність адекватних міжнародних механізмів захисту суверенітету України та необмежене змагання за вплив на неї. Новий Президент має поліпшити відносини у сфері безпеки з партнерами і на Сході, і на Заході.

Віктор Янукович висловив бажання бачити Україну “мостом” між Сходом і Заходом і зацікавленість у пропозиції Дмитрія Медведєва щодо Договору про європейську безпеку. Дискусія щодо Договору про європейську безпеку містить деякі можливості для України, проте ставитися до нього Києву варто обережно, адже мета Договору полягає в усуненні ОБСЄ як основного майданчика для обговорення питань регіональної безпеки.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1. Підвищити зацікавленість партнерів України в її незалежності через тіснішу економічну інтеграцію та політичну асоціацію з ЄС.** Укладення та виконання угоди про поглиблену вільну торгівлю наблизять Україну до сфери ключових інтересів ЄС і його членів.
- 2. Відігравати конструктивну роль у регіональній безпеці.** Першим кроком може стати продовження зусиль щодо розв’язання Придністровського конфлікту. Прогрес у цьому питанні допоможе ослабити регіональне напруження, оскільки до конфлікту прямо чи опосередковано причетні Молдова, Україна, Росія, Румунія та власне ЄС (*детальніше див. Розділ 4*).
- 3. Продовжувати співробітництво з НАТО.** Віктор Янукович дав зрозуміти, що не вважає вступ країни до цієї організації можливим у найближчій перспективі. Водночас його дії на посту Прем’єр-міністра засвідчили, що він відповідально ставиться до реалізації досягнених домовленостей. Подальше поглиблене співробітництво з НАТО відповідає інтересам України і може принести суттєві результати у сфері безпеки, не викликаючи роздратування Москви.

4. **Домагатися від світових гравців у сфері безпеки – Росії, США, Великої Британії, Франції та Китаю – зобов'язання поважати та захищати непорушність суверенітету й територіальної цілісності України.**
5. **Дати чітко зрозуміти, що Україна не дозволить розміщення іноземних військових підрозділів на своїй території.** Це означатиме виведення Чорноморського флоту Росії з Севастополя після 2017 року. Росії необхідно пояснити, що це рішення є обов'язковим відповідно до української Конституції, а також з огляду на стратегічні інтереси України. Особливий акцент має бути зроблено на тому, що така заборона стосуватиметься не лише Росії, а й будь-яких інших країн.
6. **Не визнавати незалежність Абхазії та Південної Осетії.** Всі держави – члени ЄС виступили проти їх визнання, і навіть Білорусь утрималася від цього. Підтримка позиції Росії суттєво не вплине на відносини між Києвом і Москвою, але чітко сигналізуватиме про відхід від лінії ЄС. Це також ослабить позицію Києва щодо “кримського питання”, якщо воно колись постане.
7. **Використати обговорення проекту Договору про європейську безпеку для визначення місця України в регіональній системі безпеки.** Цей Договір не буде прийнято в його теперішньому вигляді. Проте ця пропозиція зацікавила деякі держави – члени ЄС і може стати приводом для серйозної дискусії щодо архітектури безпеки в Європі. Україна має скористатися цією нагодою для наголошення своєї важливості в регіоні та забезпечення врахування своїх інтересів. Утім, лише від здатності Києва відновити довіру ключових партнерів до себе залежить те, наскільки сильним буде його голос у цій дискусії.

3.2 Енергетична безпека: активізація реформ

Енергетичну безпеку України не можна розглядати окремо від енергетичної безпеки її сусідів. Забезпечуючи транзит 80% імпорту газу з Росії до ЄС, Україна є ключовою та водночас найслабшою ланкою європейського енергетичного ланцюга.

У контексті зовнішньої політики потреби України можна підсумувати як налагодження стабільних відносин з Росією в енергетичній сфері, відновлення довіри як надійного транзитера та надійний власний імпорт енергоносіїв. Для досягнення всіх цих цілей країна має пройти довгий шлях.

Упродовж останніх років відносини України з Росією в енергетичній сфері надзвичайно погіршилися. Москва “грала м'язами”, намагаючись отримати поступки від Києва, однак саме неспроможність Києва діяти продумано дала Москві важелі впливу. Політичні чвари та відмова від реформи енергетичного сектору серйозно підірвали здатність України дотримуватися своїх і без того складних зобов'язань. Складні відносини Києва та Москви неабияк зіпсували репутацію України як транзитної держави, особливо в очах ЄС, для якого “газові війни” мали прямі наслідки. Тому не дивно, що Росія та деякі держави – члени ЄС намагаються побудувати нові трубопроводи в обхід України. Це становить суттєву загрозу для економічної та енергетичної безпеки України, оскільки в результаті цього Київ втратить важелі впливу на переговорах.

Вкрай важливо, щоб Україна налагодила робочі відносини з Росією в енергетичній сфері. Зобов'язання обох сторін мають бути чіткими, прозорими та обов'язковими до виконання. Однак проблеми з репутацією України у сфері енергетики не обмежуються суперечками з Росією. Неспроможність Києва реформувати енергетичний сектор вказує на відсутність політичної волі до вирішення однієї з основних проблем України.

Це створює перешкоду західним інвестиціям, необхідним не лише для модернізації системи, а й для зменшення залежності України від російського капіталу. ЄС зробив важливий крок, запропонувавши Україні багатомільярдну позику на модернізацію її газотранспортної системи. Україну також прийняли до Енергетичного співтовариства, в рамках якого створюється єдиний енергетич-

ний ринок ЄС і Балканів. Ці дві ініціативи є палицею з двома кінцями: у разі правильного застосування вони підвищать енергетичну безпеку України та поліпшать її репутацію; у протилежному – підтвердять її ненадійність.

Нарешті, Україна ніколи не матиме справжньої енергетичної безпеки, якщо не диверсифікує свої джерела енергопостачання. Країна занадто залежна від російських нафти та газу. До того ж її другий за величиною постачальник, Туркменістан, має дуже тісні енергетичні відносини з Москвою та Пекіном. Його енергоносії можуть надходити в Україну лише через російські трубопроводи. Україна повинна шукати інші джерела енергії – і всередині країни, і за кордоном.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1. Деполітизувати відносини з Росією в енергетичній сфері та забезпечити, щоб усі угоди були прозорими, економічно обґрунтованими та враховували статус України.** Домовленості з партнерами, особливо з Росією, повинні ґрунтуватися на комерційних інтересах і не залежати від політики. Важливо, щоб усі угоди в енергетичній сфері були доступними для громадськості та експертів. Потрібно створити механізми для блокування сумнівних домовленостей, наприклад, незалежну комісію, відповідальну за вивчення та схвалення угод.
- 2. Реформувати енергетичний сектор України відповідно до її міжнародних зобов'язань і підвищити прозорість.**
 - + *Привести всі внутрішні тарифи на газ до економічно обґрунтованого рівня.* Це є не лише умовою подальшого отримання коштів МВФ, а й гарантією того, що Нафтогаз України зможе сплачувати щомісячні рахунки Газпрому.
 - + *Ратифікувати Угоду про енергетичне співтовариство у Верховній Раді та реалізувати її положення.* Повноцінне членство в Співтоваристві залежить від адаптації законодавства в енергетичній сфері до *acquis* ЄС. Окрім переваг від досконалішого законодавства, членство відчинить двері європейським коштам на інші реформи. Членство в Співтоваристві може посилити енергетичну незалежність України та повернути довіру.
 - + *Реформувати й модернізувати газотранспортну систему України згідно з Брюссельською декларацією від 23 березня 2009 року та підвищити її прозорість.* Внаслідок цього Україна зможе залучити іноземні інвестиції в газовий сектор (зокрема, імовірно, російські), не побоюючись темних оборудок минулого.
- 3. Диверсифікувати енергопостачання.**
 - + *Намагатися залучити іноземні інвестиції, знання та досвід для допомоги Україні в освоєнні її власних покладів нафти й газу.* Реформа енергетичного сектору та більша прозорість дадуть змогу залучити найкращих інвесторів і із Заходу, і з Росії.
 - + *Шукати нових постачальників енергоносіїв і партнерів за кордоном, щоб зменшити залежність від Росії.* Україна повинна розвивати свою ядерну енергетику разом з найбільшими французькими, американськими та японськими компаніями.
 - + *Розвивати нові, альтернативні/відновлювальні джерела енергії.* З огляду на її географію та рівень економічного розвитку Україна має потенціал для розвитку та використання альтернативних джерел енергії, таких як вітрові турбіни, сонячна енергія та енергія припливів.
- 4. Підвищити енергоефективність.** Українська економіка – одна з найбільш енерговитратних у світі: країна споживає втричі більше енергії на особу, аніж Польща. Підвищення енергоефективності буде фінансово вигідним і для України загалом, і для індивідуальних споживачів.

Стратегічний інтерес 4. Стати активнішим і конструктивнішим гравцем у регіоні

Україна має потенціал, щоб стати потужним гравцем у Східній Європі. Для цього їй потрібно навчитися обстоювати три ключові регіональні інтереси: нарощувати свою "м'яку силу" завдяки демократизації та реформам; розвивати регіональні партнерства у сферах, що становлять взаємний інтерес; довести ЄС, що Україна може бути потужною позитивною силою в регіоні.

Для ефективного захисту інтересів України в регіоні потрібно, щоб Київ розглядали як надійного та стабільного партнера, який може не тільки дотримуватися своїх зобов'язань, а й мислити стратегічно та враховувати інтереси сусідів. Упродовж останніх років неспроможність України виконувати свої обіцянки ілюструє слабкість її політичної волі та фатально підриває здатність країни подавати приклад іншим. Україну розглядають не як партнера, до чиїх порад варто дослухатися, а як приклад того, чого варто остерігатися.

Навіть гірше, в "енергетичних війнах" з Росією країна продемонструвала готовність перекласти на інших плату за власну недалекоглядність. Україна не налагодила ефективної співпраці зі своїми сусідами: навіть Польща, її найвідданіший союзник у регіоні, дедалі більше розчаровується політичною незрілістю Києва. Регіональне співробітництво існує, проте радше у формі ініціатив, висунутих ЄС, а не запропонованих Україною.

На Київ очікує виснажлива робота, якщо він хоче переконати Брюссель у спроможності сприяти позитивним змінам у регіоні. Україна має кілька гарних карт у рукаві. Адже вона є найдемократичніша країна регіону за винятком членів ЄС. Попри всі проблеми, її відносини з ЄС є моделлю для ініціатив Східного партнерства. Якщо Україна правильно розіграє ці карти та почне мислити стратегічно, вона зможе здобути вагомішу роль у регіоні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. **Бути прикладом.** Щоб українські погляди, інтереси та поради сприймалися серйозно, країна має почати з наведення ладу у власному домі. Це означає здійснення реформ, особливо в енергетичному секторі, та відновлення співробітництва з МВФ.
2. **Утвердити своє лідерство через вплив на події у Східній Європі та Причорноморському регіоні.** Це лідерство може мати різні форми:
 - ✦ *Використовувати Східне партнерство* для співробітництва з іншими країнами – учасниками ініціативи в реалізації конкретних проектів (наприклад, для завершення демаркації кордонів з Білоруссю запропоновано фінансування в рамках Східного партнерства, а відповідну ініціативу виявила сама Україна).
 - ✦ *Докладати справжні зусилля для розв'язання придністровської проблеми.* Україна відіграла і продовжує відігравати позитивну роль у залагодженні цієї проблеми. Україні варто зосередитися на пошуку рішення, а не на зменшенні впливу Росії на цій території. Для цього країна повинна тісно співпрацювати з ЄС у форматі 5+2.
 - ✦ *Сприяти демократизації регіону.* Наприклад, Україна повинна виробити спільну позицію з ЄС щодо розвитку демократії в Білорусі у зв'язку з президентським виборамі 2011 року, надіслати спостерігачів.
 - ✦ *Стати регіональним лідером з питань охорони довкілля.* Зміна клімату та довкілля – одні з пріоритетів ЄС, проте Східна Європа дуже відстає. Висунувши відповідні ініціативи і всередині країни, і в регіоні, Київ зможе посилити свої позиції в європейських столицях. Україна має включити питання охорони довкілля до пріоритетів зовнішньої політики, узгоджувати свою позицію у цій сфері з ЄС, залучати сусідів до збору коштів на вирішення спільних екологічних проблем.

3. **Налагодити та посилити партнерство для відповіді на спільні виклики.** Основну увагу має бути приділено питанням у сфері транскордонного співробітництва з ЄС:
 - + управлінню міграцією;
 - + боротьбі з організованою транскордонною злочинністю;
 - + вирішенню екологічних проблем (Чорне море, енергоефективність, ядерна безпека, управління водними ресурсами тощо).
4. **Вивчення досвіду сусідів.** Сусіди України стикалися з багатьма подібними проблемами. Досвід здійснення реформ і євроінтеграції країн Східної Європи та Балкан дає безліч уроків для Києва. Потрібно скористатися цим досвідом через освітні та професійні обміни.
5. **Вирішити територіальні та екологічні суперечки** з Росією, Румунією, Білоруссю та Молдовою через проведення переговорів із залученням, в разі потреби, відповідних міжнародних організацій.

Висновки: чотири найважливіші кроки

Зовнішня політика України перебуває на перехресті. Не між Сходом і Заходом, а між адекватністю та неадекватністю. Завдяки своєму економічному та геополітичному значенню країна залишатиметься видимою на міжнародній арені. Однак подальша відсутність послідовної зовнішньої політики, заснованої на чітко визначених стратегічних інтересах, маргіалізує Київ остаточно.

Упродовж наступних п'яти років Україні треба зосередитися на поліпшенні свого іміджу. Проте навіть найкраща комунікаційна стратегія виявиться безплідною, якщо країна не продемонструє реальних досягнень. Україна повинна негайно почати процес відбудови відносин з ключовими партнерами: Європейським Союзом, Росією та Сполученими Штатами. Замість ідеологічної риторики потрібна конкретна співпраця, але найголовніше – внутрішні реформи, яких Україна досі уникала.

Київ повинен вступити в регіональну гру. Його здатність керувати складними відносинами у сфері безпеки та енергетики з іншими країнами – запорука незалежності країни. Конструктивні та прозорі відносини із сусідами дадуть Україні змогу не лише захищати власні інтереси, а й довести партнерам – і близьким, і далеким – спроможність до ефективної зовнішньої політики.

Великі виклики означають великі можливості. Від нового Президента України залежатиме, чи доведе Україна справедливість цього вислову.