

# СПІВПРАЦЯ З УКРАЇНОЮ У 2009р.<sup>1</sup>



**Андерс  
ОСЛУНД,**  
провідний  
фахівець,  
Інститут  
міжнародної  
економіки  
Петерсона



**Джонатан  
ЕЛКІНД,**  
залучений про-  
відний фахівець  
з питань енерге-  
тичної безпеки,  
Інститут Брукінгса;  
керівник East-Link  
Consulting, LLC



**Стівен  
ПАЙФЕР,**  
колишній  
Надзвичайний,  
і Повноважний  
Посол США  
в Україні

Україну та українців у 2009р. очікують серйозні випробування. Глобальна фінансово-економічна криза вже спричинила глибокий спад і зниження рівня життя. Києву доведеться докласти реальних зусиль, щоб досягти балансу між інтеграцією у європейське та євроатлантичне співтовариство та підтриманням стабільних відносин з Росією. Зробити це буде непросто, оскільки Росія вважає прозахідну політику України ворожою російським інтересам, а українська політика перебуває під впливом Москви. Зокрема, Україна має звернути увагу на свою енергетичну безпеку, яка залишається вразливою до тиску Росії.

Україна – найбільш демократична держава на пострадянському просторі, внутрішні дискусії там живі й відкриті, але її політика є вкрай неефективною. Запекла політична ворожнеча між колишніми союзниками по Помаранчевій революції Президентом В.Ющенком і Прем'єр-міністром Ю.Тимошенко майже паралізувала процес формування політики. З наближенням президентських виборів боротьба буде загострюватися. Головний лідер опозиції, лідер Партії регіонів В.Янукович не має підстав домагатися перетворень на краще, він намагається отримати політичні дивіденди від зростаючого розчарування Президентом і Прем'єр-міністром.

Усе це ускладнює відносини з Україною для Уряду США, але водночас – підвищує важливість співпраці з нею. Америка залишається зацікавленою в тому, щоб Україна продовжувала свій розвиток як стабільна, незалежна, демократична держава з ринковою економікою, міцніючими зв'язками з Європою та євроатлантичною спільнотою. Але в ситуації 2009р. співпраця з Києвом для досягнення цієї мети буде нелегким завданням.

Плануючи свою політику стосовно України, Вашингтон має зосередитися на чотирьох напрямках:

- структуризація двостороннього діалогу з метою досягнення максимального впливу на українських лідерів;
- допомога Україні в подоланні наслідків фінансово-економічної кризи;
- підтримка важливих заходів зі зміцнення енергетичної безпеки України;
- допомога Україні в поглибленні відносин з ЄС і НАТО без загострення відносин з Росією.

## Інтереси США в Україні

Враховуючи інші нагальні політичні проблеми, Адміністрації Б.Обами знайти час для України буде складно. Проте, за останні 17 років Вашингтон витратив чимало часу, енергії і ресурсів на допомогу Україні. Він і надалі має підтримувати успішну трансформацію цієї країни в напрямі сучасної європейської демократії.

На час розпаду СРСР в 1991р. Україна мала на своїй території третій у світі стратегічний ядерний арсенал. Рішення Києва про відмову від цієї зброї суттєво зменшило кількість ядерних систем, націлених на Америку, і стало вражаючим успіхом ядерного роззброєння.

<sup>1</sup> Скорочений варіант статті, опублікованої в *Policy Paper* No.13, March 2009, The Brookings Institution, Washington, D.C. – [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)



Проте, наприкінці 1993р. американські посадовці зрозуміли, що попри всю важливість ядерної зброї, Сполучені Штати мають в Україні ширші інтереси.

У політичних заявах Адміністрації Б.Клінтона було визначено, що розвиток України як стабільної, незалежної, демократичної країни з ринковою економікою, міцніючими зв'язками з Європою та євроатлантичною спільнотою відповідає інтересам США. *По-перше*, вважалося, що така Україна могла б зробити внесок у формування ширшої, стабільнішої і безпечнішої Європи – що є одним з першочергових пріоритетів Сполучених Штатів. *По-друге*, враховуючи рішення України про відмову від ядерної зброї і запровадження відповідального контролю над своїми ракетними технологіями, Вашингтон бачив Україну партнером у подоланні ключових викликів розповсюдження. *По-третє*, маючи близько 50 млн. населення на початку 1990-х років, реформістська, економічно зростаюча Україна була привабливим ринком для американської торгівлі та інвестицій. Тому не дивно, що тодішня Державний секретар М.Олбрайт назвала Україну однією з чотирьох ключових країн світу, чий розвиток як стабільного демократичного партнера США заслуговує більше часу і ресурсів американських політиків.

Хоч Україна залишається важливим партнером у нерозповсюдженні і присутності американського бізнесу там зростає (з сумарними прямими інвестиціями близько \$1,5 млрд. у 2008р.), головний інтерес до неї є геополітичним. Успішна Україна сприяє стабільності. Крім того, демократична і процвітаюча Україна, міцно інтегрована в Європу, стане моделлю, яка могла б заохотити Москву проводити більш дружню, інтеграційну зовнішню політику та відмовитися від будь-яких думок про спроби відновлення російської імперії. Натомість, слабка та нестабільна Україна була б непривабливим партнером для ЄС чи НАТО, непокоїла б своїх східноєвропейських сусідів, могла б виявитися ненадійним транзитером енергоресурсів і спокусити Москву до ще більшого втручання в її політику. **Якщо Україна порине в тяжку кризу, стане “сірою” зоною безпеки чи зверне з європейського шляху в напрямі Росії, то це буде великим відступом американської політики, особливо від мети підтримки безпеки і стабільності в Європі.**

З середини 1990-х років до 2008р. досягнуто значного прогресу в американсько-українських відносинах. У 1996р. була створена двостороння комісія, очолювана Віце-президентом А.Гором і Президентом Л.Кучмою. Американські посадовці керували розробкою політики Альянсу, який в 1997р. виробив Хартію про особливе партнерство Україна-НАТО і створив постійну Комісію Україна-НАТО. Помаранчева революція і прихід на пост Президента В.Ющенка в січні 2005р. надали американсько-українським відносинам нового імпульсу. Зустріч Дж.Буша з В.Ющенком у квітні 2005р. створила теплу атмосферу і дала “дорожню карту” для подальшого розвитку американсько-українських відносин.

Наступними роками американські та українські офіційні особи вирішили більшість ключових питань двосторонніх відносин. На початок 2009р. в цих

відносинах – небагато проблем, обидві країни задоволені стосунками. Це означає, що Адміністрація Б.Обами може зосередитися на ширших питаннях, які впливають на здатність України просуватися шляхом реформ. До цих питань належать: подолання наслідків глобальної фінансово-економічної кризи; зміцнення енергетичної безпеки; покращення інвестиційного клімату; боротьба з корупцією, наведення ладу в зовнішніх відносинах. Потенційна вразливість східноєвропейських держав до економічного колапсу України дає Уряду США додаткові мотиви для співпраці з Києвом.

#### Чотири головні виклики України у 2009р.

На початку 2009р. перед Україною стоять чотири головні виклики. *Перший* – це брак політичної єдності в Києві, переважно через ворожнечу між Президентом і Прем'єр-міністром та їх майже повну нездатність працювати разом. Це окрема проблема, проте вона обмежує здатність України впоратись з іншими трьома.

*По-друге*, з поглибленням впливу глобальної фінансово-економічної кризи Україна переживає серйозну рецесію. На фінансову стабільність країни чекають тяжкі випробування.

*По-третє*, український енергетичний сектор є неефективним і непрозорим, а тому створює реальні можливості отримання економічної ренти від маніпуляцій на ринку і російського втручання в українську політику. Як показав січень 2009р., Кремль, як і раніше, готовий використовувати енергоресурси як політичний інструмент.

*По-четверте*, Україні доводиться розвивати зв'язки з ЄС і НАТО в той час, коли її відносини з Москвою напружені, а європейські держави намагаються не провокувати Росію.

#### Політичний безлад у Києві

Україна поступово здійснила конституційну реформу в напрямі від переважно президентської системи до змішаної президентсько-парламентської – як було домовлено в рамках конституційного компромісу у грудні 2004р., наприкінці Помаранчевої революції. Як наслідок, сьогодні Україна має не президентську і не парламентську систему, а їх гібрид. У цій системі керувати не спроможні ні Президент, ні Прем'єр-міністр.

Боротьба між В.Ющенком і Ю.Тимошенко та між Секретаріатом Президента і Кабінетом Міністрів означає, що органи влади – Президент, Прем'єр-міністр і їх апарати – дуже погано працюють для вирішення проблем України. Багато хто на початку 2008р. сподівався, що В.Ющенко і Ю.Тимошенко зможуть працювати разом для здійснення необхідних реформ. Але за рік було зроблено дуже мало<sup>2</sup>. Особливо бракує прогресу у просуванні економічних реформ. Уряд не проводив великої приватизації. Незважаючи на бізнесову більшість у Парламенті, вона ухвалила небагато серйозних законів з економічної реформи.

Як зазначалося, сум'яття додає невизначеність конституційної системи України. Зокрема, Конституція покладає на Прем'єр-міністра та її Кабінет

<sup>2</sup> Стосовно рекомендацій західних аналітиків, що пропонувались і вважались можливими у 2008р., див.: Janusz Bugajski, Steven Pifer, Keith Smith and Celeste A. Wallander, “Ukraine: A Net Assessment of 16 Years of Independence”. – Center for Strategic & International Studies, February 2008. Лише кілька рекомендацій були впроваджені, як зазначили ті ж автори у звіті “Implementation of Key Tasks & Recommendations”. – Center for Strategic & International Studies, February 2009.

головну відповідальність за керівництво економікою. Проте, Президент і його Секретаріат постійно втручаються в робочі питання економічної політики, в т.ч. енергетики, приватизації і макроекономічні питання. Відсутність будь-якого прогресу конституційної реформи чи усунення невизначеності не досягнуто протягом 2008р. Проблему ускладнює відсутність поважного і працездатного Конституційного суду.

### Україна поринає у фінансово-економічну кризу

З поглибленням світової фінансової кризи Україна опинилася серед найбільш постраждалих країн. У вересні 2008р. українська економіка здавалася здоровою. Проте, на жаль, вона виявилася дуже вразливою. *По-перше*, у 2000-2007рр. головним рушієм зростання ВВП була чорна металургія. У I половині 2008р. на сталь припадало не менше 42% українського експорту<sup>3</sup>. У II половині року, однак, міжнародні ціни й попит на сталь впали – і з ними впав український експорт.

*По-друге*, Національний банк України (НБУ) до весни 2008р. наполягав на прив'язці гривні до долара США, чого не робила жодна інша країна регіону. Як наслідок, гривня різко знецінилася відносно євро, і її девальвація спровокувала короткострокові банківські спекуляції. Своєю чергою, короткостроковий приплив капіталу у 2007р. збільшив грошову масу України на 51%<sup>4</sup>. Це посилювало інфляцію, яка різко зросла наприкінці 2007р. і досягла максимуму (31%) у травні 2008р.<sup>5</sup> Спекулятивний приплив валюти спричинив збільшення дефіциту поточних платежів України у 2008р. до 6,6% ВВП, що збільшило її корпоративний зовнішній борг<sup>6</sup>. Проте, українська економіка, крім високої інфляції, виглядала не так погано. У серпні 2008р. валютні резерви України досягли солідного максимуму у \$38 млрд.<sup>7</sup>

*Третьою* причиною була скандальна внутрішня політика України, зокрема, постійне з'ясування стосунків між Президентом і Прем'єр-міністром. Закордонні інвестори вважають українську політику безвідповідальною та неефективною, шкідливою для серйозних інвестицій і приватизації, і починають дистанціюватися від України<sup>8</sup>.

Тиск на гривню розпочався наприкінці літа 2008р., а міжнародні фінансові ринки повністю закрилися для України у вересні. Раптом для українських компаній стало фактично неможливим рефінансувати закордонні позики. Це означало, що будь-яка потреба у значному рефінансуванні спричиняла банкрутство підприємства.

Отже, з вересня 2008р. українська економіка переживає серйозний шок. Найбільше постраждали три

галузі: металургія, гірничо-видобувна та будівництво. До січня 2009р. промислове виробництво впало на 34%, порівняно з січнем 2008р., в окремих ключових галузях промисловості падіння склало приблизно 50%<sup>9</sup>. Очікується, що експорт у доларах США у 2009р. впаде майже на 50%, імпорт – ще більше (плюс у тому, що це має мінімізувати поточний платіжний дефіцит)<sup>10</sup>. Ніхто не може дати точний прогноз ВВП у 2009р., але в січні ВВП впав на 20%, порівняно з січнем 2008р.<sup>11</sup> Багато аналітиків очікують за підсумками року падіння, яке виражатиметься двозначними цифрами.

На щастя, в жовтні 2008р. Україна серед перших звернулася до МВФ за допомогою. 5 листопада Правління Фонду ухвалило дворічну програму *standby* на загальну суму до \$16,4 млрд. Вона містила три головні умови. *По-перше*, Україна мала відпустити обмінний курс у вільне плавання до досягнення реальної вартості гривні. З літа 2008р. гривня знецінилася майже на 50%. Здається, що за цієї нової, більш реальної вартості обмінний курс досягнув дна і стабілізувався.

*По-друге*, МВФ наполягав на відповідальній фінансовій політиці. Внутрішні дискусії в українському Уряді і переговори з МВФ були зосереджені на масштабі скорочення бюджету, потрібного через падіння економіки і зменшення державних надходжень. Скорочувати бюджет у рік виборів важко, і Президент та його команда, очевидно, зловтішаються з того, що Ю.Тимошенко має робити важкий вибір, скорочуючи окремі соціальні витрати. Хоч угода *standby* МВФ вимагала збалансування бюджету на 2009р., бюджет, схвалений Урядом і Парламентом, передбачає 3% падіння ВВП, тоді як МВФ реально очікує 5%<sup>12</sup>. МВФ може погодитися з невеликим бюджетним дефіцитом, але тоді Уряд має знайти інші джерела міжнародного фінансування. В лютому незгода з дефіцитом українського бюджету призвела до зупинки другого траншу фінансування.

*По-третє*, МВФ вимагав реструктуризації банків. На відміну від більшості країн, НБУ контролював комерційні банки країни та виявляв їх сумнівні кредити, тож реструктуризація банків відбувається активно.

Негативні наслідки для реального сектору економіки будуть серйозними. Двозначне падіння ВВП може означати його зменшення в доларах США більш ніж на 40% через падіння гривні. Два мільйони українців можуть втратити роботу. Ще двом мільйонам, які працюють у Європі, можливо, доведеться повернутися додому через економічний спад у Європі. Економічна ситуація загрожуватиме соціальною і політичною напруженістю.

<sup>3</sup> База даних Державного комітету статистики України – [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) (дані на 4 березня 2009р.).

<sup>4</sup> Національний банк України – [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua) (дані на 27 лютого 2009р.).

<sup>5</sup> База даних Державного комітету статистики України.

<sup>6</sup> Dragon Capital, "Ukrainian Economy: Making Progress to Unlock IFI Lending".

<sup>7</sup> Національний банк України.

<sup>8</sup> Anders Eslund, "How Ukraine Became a Market Economy i Democracy". – Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., 2009.

<sup>9</sup> База даних Державного комітету статистики України.

<sup>10</sup> Dragon Capital, Monthly Macro Research, "Ukrainian Economy: Bracing for Tough Year," January 30, 2009.

<sup>11</sup> Dragon Capital, "Ukrainian Economy: Bracing for Tough Year".

<sup>12</sup> ВР ухвалила бюджет на 2009 рік. – УНІАН, 26 грудня 2008р.



Україна, однак, цілком здатна уникнути дефолту. Навіть якщо вона цього року отримає фінансування лише від МВФ, її власні резерви, ймовірно, залишаться вищими за \$20 млрд. Це не дуже добре, але й зовсім не дефолт. Найбільша структурна проблема – стан НАК “Нафтогаз України”, яка втрачає кілька мільярдів доларів на рік через недосконалі ціни (це означає, що “Нафтогаз” часто не може покрити свої видатки), безгосподарність і корупцію.

У довгостроковій перспективі, є підстави сподіватися, що українська економіка може швидко одужати, якщо світова рецесія надто не поглиблюватиметься. Зараз Україна має дуже конкурентний обмінний курс, завдяки чому може нарощувати експорт швидше за інші країни. Враховуючи падіння в металургії, українська економіка може диверсифікуватися, що означає зростання в сільському господарстві та машинобудуванні. Як член СОТ, Україна забезпечила собі непоганий доступ до ринків, хоча його слід і надалі розширювати. Чим швидше влада зробить кроки для подолання кризи, тим швидше настане одужання.

### Загрози нової газової угоди і слабкої енергетичної політики

Україна неефективно витрачає енергоресурси. Її економіка вважається найбільш енергоємною у світі. Так, на одиницю ВВП вона використовує вдвічі більше енергоресурсів, ніж Польща. Крім того, Україна імпортує переважну частину палива, майже винятково з Росії. Хоча більшість аналітиків вважають, що Україна могла б суттєво збільшити видобуток природного газу й нафти з родовищ на суходолі та шельфі, обмеження цін і політика Уряду, яка заважає ринковим механізмам, стримують внутрішній видобуток енергоресурсів набагато нижче рівня потенційних можливостей. Обмеження цін і політика Уряду також сприяють підтриманню надмірного попиту та є серйозним чинником триваючої напруженості в енергетичних відносинах з Росією.

Газова війна між Росією та Україною в січні 2009р. привернула загальну увагу до слабкості української

енергетичної політики, а також до України як слабкої ланки європейського ланцюга газопостачання (українською територією Європа отримує близько 20% всього потрібного газу). Росія повністю зупинила газопостачання до України. Наслідком стало від'єднання споживачів у Центральній та Західній Європі, що спричинило серйозну європейську енергетичну кризу. Справа владналася лише після кількох фальстартів і гострих взаємних звинувачень. 19 січня були підписані дві нові угоди, і до 22 січня обсяги прокачування почали повертатися до норми в усіх європейських країнах, постачання до яких постраждало від протистояння<sup>13</sup>. Нові угоди дуже відрізняються від попередньої російсько-української практики<sup>14</sup>, містять серйозні політичні ризики для України та лише починають вирішувати хронічні проблеми української енергетичної політики.

Україна зобов'язана платити за газ, поставлений у попередньому місяці, до сьомого дня наступного місяця. Якщо оплата не надійде до визначеної дати, то Україна зобов'язана буде платити за місяць наперед. Ця умова становить дуже серйозний виклик для “Нафтогазу”: одноразова затримка платежів на один день може спричинити перехід до платежів за місяць наперед протягом усього терміну угоди.

Загалом, в енергетичній політиці України процвітає непрозорість, марнотратство та політизація. У 2009 політичному році, з наближенням президентських виборів, комбінація нових угод і вад політики загалом може мати дуже дестабілізуючий ефект. Вкрай потрібні реформи знову під загрозою, що може посилити макроекономічні та політичні труднощі.

Українська енергетика набагато заплутаніша і проблемніша, ніж це можливо<sup>15</sup>. Країна має довгу історію видобування, переробки і транспортування нафти та газу. Вона володіє значними запасами вуглеводнів на суходолі та в Чорному морі. Стратегічне розташування та наявна розгалужена інфраструктура надають їй особливого значення на газових ринках Євразії. На жаль, після здобуття Україною незалежності в 1991р. енергетична галузь обслуговувала попеременно одну чи іншу групу лідерів, будучи одночасно політичним трофеєм і засобом. Рішення з енергетичної політики традиційно приймалися у певних промислових та особистих інтересах. Угоди, досягнуті тим чи іншим політичним лідером, переглядаються, коли до влади приходить його наступник.

Можливо, найважливішим є те, що Україна – це країна, де ціна енергоносіїв (ключовий інструмент розподілу ресурсів) цілком і повністю викривлена. Ціна за газ, яку платять роздрібні покупці, зовсім не покриває вартості газу та послуг його розподілу і продажу, бо політичні лідери не бажать робити непопулярний крок – піднімати ціни.

У I кварталі 2009р., коли Україна імпортувала газ по \$360 за 1 000 м<sup>3</sup>, ціни, що їх платили промислові користувачі і споживачі в Україні, були значно нижчими. Ціна імпорту на українсько-російському кордоні

<sup>13</sup> Хронологію кризи див.: Simon Pirani, Jonathan Stern and Katja Yafimava, “The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment”. – Oxford Institute for Energy Studies, 2009; <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG27.pdf>

<sup>14</sup> Інтернет-видання “Українська правда” оприлюднила, за її твердженням, узгоджені тексти нових угод. Ця заява не була офіційно ні підтверджена, ні спростована. Угоду купівлі-продажу див.: “Газова угода Тимошенко-Путіна – повний текст”. – Українська правда, 22 січня 2009р., <http://www2.pravda.com.ua>; транзитну угоду див.: “Контракт про транзит російського газу + Додаткова угода про аванс “Газпрому””. – Там само.

<sup>15</sup> В обговоренні широко використовується аналіз, раніше зроблений Edward Chow і Jonathan Elkind, “Where East Meets West: European Gas and Ukrainian Reality”. – The Washington Quarterly, Center for Strategic & International Studies, vol. 32, number 1, January 2009.

(без ПДВ) була еквівалентна 2 772 грн. за 1 000 м<sup>3</sup> на кінець січня (коли обмінний курс становив 7,7 грн. за \$1). У січні ціна газу (з ПДВ) для промислових споживачів склала 2 570 грн. за 1 000 м<sup>3</sup>; для ЖКГ – 873 грн.; для домогосподарств – 650 грн.<sup>16</sup> Отже, кожен кубометр споживаного газу тягне каскад заборгованості, і ситуація ще погіршується, якщо газові рахунки не оплачуються.

Ситуація з газом внутрішнього видобутку є ще гіршою. Газ з українських свердловин призначається для продажу користувачам житлового та бюджетного секторів, і ціни встановлені ще нижчі, ніж вже дотовані ціни на газ для промислових виробників. Ця пастка лише дедалі більше дезінформує ринкові сили. Вона заважає інвестуванню в національний газовидобуток і створює спокуси для корупції – наприклад, коли газ внутрішнього видобутку перепродають обраним трейдерам і враховують як “імпортований” для продажу за вищими цінами.

Внаслідок слабкої енергетичної політики та нової газової угоди з Росією енергетика залишатиметься серйозним викликом і у 2009р., і надалі. Власне кажучи, весь час переговорів про нову газову угоду Секретаріат Президента постійно критикував Уряд і звинувачував його в діях, що суперечать інтересам України. Сварка через газові домовленості внутрішніх політичних сил, які шукають фінансових вигод, заважає стабільності угод. Деякі аналітики в Європі і США вважають, що нова газова суперечка може вибухнути вже навесні.

### Напруженість між Заходом і Росією

Хоча Л.Кучма у 2002р. першим оголосив мету членства в НАТО, перспективи цього стали виглядати серйозними лише після обрання Президентом В.Ющенка. У той час як Л.Кучма шукав балансу між Заходом і Росією, В.Ющенко зробив інтеграцію до Європи та євроатлантичної спільноти, включаючи повноправне членство в ЄС і НАТО, головною метою своєї зовнішньої політики. У квітні 2005р. НАТО та Україна розпочали “інтенсивний діалог.” Багато хто очікував, що Україна отримає ПДЧ до кінця 2006р. На той час країна здійснила політичні, економічні та воєнні реформи, які можна порівняти з реформами в Албанії та Румунії на час отримання ними ПДЧ у 1999р. Але обрання В.Януковича Прем’єр-міністром у січні 2006р. зруйнувало перспективи ПДЧ для України. Він дав зрозуміти, що, прагнучи добрих взаємин між НАТО та Україною, не підтримує ПДЧ.

В.Ющенко повернувся до дискусії в січні 2008р., коли він, Ю.Тимошенко та тодішній спікер Парламенту А.Яценюк разом підписали листа до Генерального секретаря НАТО Я.Схеффера з проханням надати ПДЧ на квітневому саміті НАТО. Цього разу Москва була набагато більше стурбована відносинами Україна-НАТО, ніж раніше. Президент В.Путін припустив, що Росія може націлити на Україну ядерні ракети, а інші російські високопосадовці пообіцяли зробити все, щоб заблокувати інтеграцію України до

НАТО. На зустрічі з лідерами Альянсу на квітневому саміті Росія-НАТО, В.Путін навіть піддав сумніву територіальну цілісність України<sup>17</sup>.

Говорячи в серпні про наслідки конфлікту з Грузією, Президент Д.Медведев назвав п’ять головних принципів зовнішньої політики Росії. Одним із них є сфера “першочергових інтересів” на пострадянському просторі – формулювання, яке мало б надати Росії право голосу в зовнішньополітичних рішеннях її сусідів<sup>18</sup>. Російські офіційні особи стверджували, що розширення НАТО загрожує існуванню Росії.

Хоча лідери НАТО вирішили не пропонувати Україні ПДЧ у квітні 2008р., але вони заявили, що Україна буде членом Альянсу. Міністри закордонних справ НАТО у грудні вирішили розвинути відносини Україна-НАТО на основі Річної національної програми і роботи в Комісії Україна-НАТО, відклавши питання ПДЧ<sup>19</sup>.

Відносини України з ЄС у 2008р. зосереджувалися на переговорах стосовно угоди про асоціацію, яка має охоплювати угоду про вільну торгівлю. Проте, на відміну від попередніх угод про асоціацію ЄС з іншими європейськими країнами, ця угода не передбачає перспектив членства для України. Це відбиває тривале небажання ЄС розглядати можливість приєднання України до Союзу. Європейський Союз також пропонував розвивати взаємини з Україною в рамках Східного партнерства, хоча дехто в Києві вважає це спробою уникнути перспектив українського членства в ЄС.

Взаємини України з Росією, напружені з часів Помаранчевої революції, ще більше ускладнились у 2008р. В січні 2009р. відносини між Києвом і Москвою були чи не найгіршими від часу розпаду Радянського Союзу в 1991р.

Інтеграція України в НАТО очолює, але не вичерпує перелік проблемних для Москви питань з українською владою. Протягом останніх років російські офіційні особи також висловлювали стурбованість: підтримкою В.Ющенком Грузії і поставками української зброї до цієї країни; пропозицією України розпочати переговори про план виведення російського Чорноморського флоту з Севастополя і Криму у 2017р.; статусом російської мови в Україні; кампанією Києва за міжнародне визнання Голодомору 1930-х років, коли загинули мільйони українців, актом геноциду. Україна та Росія мають різні позиції стосовно демаркації морського кордону в Керченській протоці та Азовському морі. Нова міні-криза вибухнула в лютому 2009р., коли “недружні і відверто недипломатичні” коментарі на адресу В.Ющенка з боку російського Посла В.Черномірдіна змусили Міністерство закордонних справ України пригрозити йому видворенням<sup>20</sup>. А січнева газова війна показала, наскільки деструктивними можуть бути українсько-російські енергетичні відносини.

Ця напруженість між Заходом і Росією має внутрішній вимір в Україні. Внутрішні тертя через геополітичну орієнтацію, майбутнє Чорноморського флоту,

<sup>16</sup> Інформація надана авторам офіційним представником МВФ, березень 2009р.

<sup>17</sup> Що говорив Путін про Україну на саміті НАТО (з офіційного виступу). – УНІАН, 18 квітня 2008р.

<sup>18</sup> Інтерв’ю Дмитрія Медведева телеканалом “Россия”, Первому, НТВ, 31 августа 2008г. – Офіційний сайт Президента Росії, <http://www.kremlin.ru>

<sup>19</sup> NATO, Final Communiqué, “Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers Held at NATO Headquarters, Brussels”, December 3, 2008. – <http://www.nato.int/docu/pr/2008/po8-153e.html>

<sup>20</sup> “Ohrzyhko: Foreign Ministry’s Response to Chernomyrdin’s Comments is Timely and Adequate”. – Kyiv Post, February 18, 2009; <http://www.kyivpost.com/nation/35710>



Крим та офіційний статус російської мови можуть посилитися. Зростання напруженості може спричинити поновлення поділу між Сходом і Заходом в Україні. Москва має важелі впливу на цю напруженість і мотиви для її підживлення: Кремль бачить поділену, політично розколону Україну як поганого кандидата на членство в НАТО чи ЄС і політичну модель, непривабливу для населення Росії<sup>21</sup>.

### Порядок денний співпраці США з Україною

Адміністрація Б.Обами, визначаючи підхід до Європи та Росії, має звернути серйозну увагу на Україну. Враховуючи практичну відсутність двосторонніх проблем між США та Україною, Вашингтон може і має зосередитися на ширших питаннях, які можуть прискорити або затримати розвиток України. Переобтяжена зовнішньополітична програма та політична непослідовність Києва спокушає Вашингтон зачекати, поки політичне керівництво України дасть собі раду. Але Уряд США не може дозволити собі таку розкіш; без участі США ситуація в Україні може погіршитись – і пізніше вимагатиме набагато більше часу та уваги Вашингтона та європейських столиць.

### Організація постійного діалогу на високому рівні

Тісні зв'язки Адміністрації Дж.Буша з Києвом були епізодичними. У 2001р. рівень двосторонньої комісії Кучма-Гор був понижений до двох робочих груп без керівної структури. Через проблеми з Л.Кучмою співпраця з ним була обмежена. Після того, як Президентом став В.Ющенко, контакти на високому рівні у 2005-2008рр. поступово поновились. Адміністрації Б.Обами слід упорядкувати діалог на високому рівні з Києвом.

Вашингтону треба відновити двосторонню комісію, що діяла в 1996-2000рр., як структуру управління американо-українськими відносинами. Комісія має керувати існуючими двосторонніми робочими групами, що займаються питаннями зовнішньої політики, економічних і торговельних відносин, енергетики та оборони. Відновлення комісії дозволило б політичним лідерам обох сторін слідкувати за загальним станом американо-українських відносин і втручатися для виходу з глухого кута у процесі роботи. З боку США її має очолити Віце-президент Д.Байден.

З української сторони в 1990-х роках головування Л.Кучми було логічним, оскільки тоді Президент контролював виконавчу владу. Натомість сьогодні виконавчу владу в Україні ділять Президент і Прем'єр-міністр. Міністри закордонних справ та оборони прямо підпорядковані Президенту, більшість інших міністрів – Прем'єр-міністру. Це ускладнює визначення голови з української сторони: за нинішньої політичної ситуації в Києві, якщо Вашингтон запропонує, щоб українським головою була Ю.Тимошенко, В.Ющенко може не погодитися на співпрацю, і навпаки. Натомість можна запропонувати, щоб з української сторони співголовили Президент і Прем'єр-міністр. Така структура може (і повинна мати за мету) спонукати В.Ющенка та Ю.Тимошенко до вироблення спільної позиції. Під час проведення

засідань Комісії в Києві важливо, щоб Віце-президент Д.Байден зустрічався також з лідером опозиції, наразі – В.Януковичем.

Ця структура стала б каналом зв'язку між Віце-президентом США та українськими Президентом і Прем'єр-міністром, який можна було б задіяти для відвертого обміну думками з приводу реформ і важливих питань (наприклад, як Україні будувати відносини з НАТО та Росією). Віце-президент та інші американські високопосадовці мають діяти прямо: вони повинні чітко показати В.Ющенку та Ю.Тимошенко, що якщо вони обоє не зможуть працювати разом, спроби США допомогти Україні здолати економічну кризу, зміцнити її енергетичну безпеку чи побудувати тісніші відносини з Європою принесуть мінімальний результат. Цей месидж слід адресувати насамперед В.Ющенку, оскільки саме він і президентський Секретаріат несуть більшу відповідальність за незграбність української політики минулого року.

### Допомога Україні в подоланні фінансово-економічних проблем

Незважаючи на допомогу міжнародних фінансових установ (МФУ), Україна, ймовірно, матиме у 2009р. фінансовий дефіцит близько \$5 млрд. Поглиблення кризи в Україні не лише зашкодить національній економіці, але й може мати згубний вплив на Центральну Європу. Уряд США має очолити організацію міжнародної донорської конференції за участі Сполучених Штатів, ЄС, МВФ, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) та інших МФУ і країн для збору \$5 млрд. фінансової підтримки Україні у 2009р., пов'язаної з поточною програмою МВФ. (Можна розглянути можливість долучення до цього Росії). Це має бути підтримка на один рік, оскільки українська економіка має можливість швидко одужати після досягнення нижчої точки, якщо глобальна рецесія не поглибитися.

Хоча головну частину додаткового фінансування мають надати МФУ, Уряд США теж міг би розглянути можливість свого внеску. Умови надання фінансової допомоги США повинні відповідати тим вимогам, що вже погоджені між донорами та Урядом України, в т.ч. вимогам МВФ стосовно надання кредиту за програмою *standby* в листопаді 2008р. та новим специфічним вимогам стосовно реформи енергетичного сектору.

Уряду США також слід заохочувати українську владу робити й інші кроки, які сприяли б економічному відродженню та надавали належну технічну допомогу. Ці дії охоплюють: скасування Господарського кодексу, застарілі положення якого стосовно бізнесу суперечать положенням більш сучасного Цивільного кодексу і створюють суперечливе юридичне середовище; дозвіл вільного продажу та передачі земель сільськогосподарського призначення, що є ключем до запровадження земельного ринку і приватного фінансування сільськогосподарського сектору України; оновлення Податкового кодексу. Вашингтону також слід продовжувати технічну допомогу для подолання кризи, сприяючи приватизації та іншим

<sup>21</sup> Докладніше про внутрішні суперечності в Україні і напруженість між Україною та Росією, а також рекомендації політичних кроків США для їх пом'якшення див.: Steven Pifer, "Averting Crisis in Ukraine". – Council on Foreign Relations Special Report No. 41, January 2009.

необхідним структурним реформам, особливо в енергетиці. Щоб така допомога була ефективною, українська влада повинна схвалити і здійснити реформи. Тут американські високопосадовці, в т.ч. у двосторонній комісії, теж мають бути відвертими.

Серед іншого, двосторонній комісії слід розглянути шляхи підтримки політичних і наукових обмінів між США та Україною, в т.ч. кошти для навчання молодих українських політиків, молодих фахівців, студентів вищих навчальних закладів і коледжів у Сполучених Штатах, включаючи стипендії в коледжах для 1 000 українських студентів широкого. Це може допомогти Україні сформувати ширший корпус ключових фахівців з навичками управління сучасною економікою і фінансовою системою.

ЄС і Україна зараз обговорюють угоду про асоціацію, яка міститиме положення про поглиблену зону вільної торгівлі. Уряду США слід узгодити свій підхід з ЄС, запровадивши заходи з усунення бар'єрів для української продукції. Хоча політично це зараз видається складним, Вашингтон міг би також розглянути можливість обговорити з Україною двосторонню угоду про вільну торгівлю. Для України це означало б суттєве відкриття ринку, зміцнило б економічні зв'язки України із Заходом і позиції США в Україні.

### **Змусити Україну проковтнути пігулку реформування енергетичного сектору**

2008р. закінчився, 2009р. розпочався міжнародним еквівалентом базарної сварки – жорстким протистоянням у російсько-українській газовій торгівлі і транзиті, яке переросло у справжню європейську енергетичну кризу. Криза найбільше вразила Словаччину, Румунію, Болгарію і Балкани, де через відключення газу не було опалення в замерзаючих квартирах.

Зараз головні питання – на якому етапі знаходиться Україна в давно назрілих питаннях реформи енергетики та що їй робити далі. Січнева криза чітко показала, що дії України безпосередньо впливають на європейську енергетичну безпеку. Криза також висвітлює загрози ігнорування цих питань для України і для інтересів США та їх європейських партнерів. Україна має розпочати реформи, які зроблять її гідним членом євроатлантичної спільноти, чим Київ, за його словами, сподівається бути.

Уряд США має працювати пліч-о-пліч з ЄС і ключовими країнами-учасницями, щоб змусити Україну реформувати енергетику. Насамперед, Вашингтону та його партнерам слід отримати від України чітке зобов'язання перейти на раціональне ціноутворення в енергетиці в узгоджений, обмежений термін – наприклад, протягом наступних двох років. Це буде важко зробити, особливо за нинішніх обставин, але багаторічне небажання численних українських урядів діяти є головною причиною слабкості енергетичного сектору України. Американським і європейським радникам слід також працювати з Україною для розробки реальних проектів і планів фінансування субсидій, які знадобляться в цей дворічний період, поки ціни не досягнуть рівня, що забезпечує покриття витрат.

Приховування реальних цін на енергоносії безумовно впливає на економію енергії в Україні, стимулюючи надмірне споживання. Багато політиків в Україні зберігають ілюзю, що штучно занижені ціни на енергоресурси підсилюють конкурентоспроможність промисловості країни. Насправді все навпаки. Поки в Україні не буде раціональних цін на енергію,



і поки політичні лідери не займуться болісною справою інформування людей про небезпеки штучно занижених цін на енергоносії, у країні залишатиметься вкрай неефективне виробництво, яке фактично дотує кожен платник податків. Зменшення енергоспоживання також могло б мати наслідком отримання Україною додаткових кредитів на викиди парникових газів, які можна продати на міжнародних ринках згідно з Кіотським протоколом і Рамковою конвенцією про зміну клімату. Зараз потенційні покупці виявляють інтерес до України, але його стримують більш загальні проблеми українського інвестиційного клімату.

Уряду США слід також співпрацювати з європейськими партнерами в наданні технічної допомоги, яка полегшить перехід України до ринкових цін. Логічно розпочати проекти з підвищення енергоефективності, а масштаби існуючих програм Агентства США з міжнародного розвитку в галузі районних систем опалення житлових будинків (що створюють найбільше боргів “Нафтогазу”), можна досить легко нарощувати. Іншою складовою збільшення технічної допомоги має бути сприяння українському Уряду в розробці програми цільової допомоги, за якою він зможе допомогти домогосподарствам, які обгрунтовано не можуть платити ринкову ціну тепла та електроенергії. Це було б розумніше за нинішню систему, за якої Україна надає приховані енергетичні субсидії більшості, якщо не всім споживачам енергії. У майбутньому сценарії більш серйозного реформування енергетики, ціни будуть стимулювати економію споживання і збільшення внутрішнього виробництва, а субсидії надаватимуться лише тим, хто дійсно не може платити.

Враховуючи нестійкість, притаманну січевим 2009р. газовим угодам з Росією, Уряду США та його європейським партнерам слід здійснити системну оцінку заходів, які допоможуть стабілізувати, зміцнити і збільшити прозорість газових операцій “Нафтогазу”.

Переконати українських лідерів запровадити необхідні реформи в енергетиці буде складно. Реформування енергетики має бути ключовим елементом порядку денного відновленої двосторонньої комісії і стояти першим у переліку питань для Віце-президента. Якщо рішучі дії з реформування енергетики буде висунуто як умову додаткового міжнародного фінансування України, це може змусити Київ здійснити реформи.



## Допомогти Україні поглибити зв'язки із Заходом, уникаючи кризи з Росією

В.Ющенко залишається відданим справі інтеграції України до ЄС і НАТО, і поглиблення цих зв'язків відповідає інтересам Сполучених Штатів і Європи. Інтеграція зараз просувається складно. Українська еліта та дедалі більше українців (можливо, вже переважна більшість) підтримують інтеграцію України до ЄС. Членство в НАТО залишається суперечливим питанням і для еліти, і для громадськості. Крім того, росіяни розглядають Україну як предмет спору і вважають будь-яке покращення її відносин із Заходом програвом Росії. Небажання Європи провокувати Росію зруйнувало підтримку ПДЧ для України. Так само шкодять політиці В.Ющенка чвари в Києві; брак єдності української влади серйозно послабив позицію України стосовно ПДЧ у II половині 2008р., а також її здатність вирішити газову суперечку в січні.

Міністри НАТО у грудні 2008р. домовилися, що тепер механізмами розвитку відносин Україна-НАТО будуть Річна національна програма (РНП) і Комісія Україна-НАТО. Європейська турбота про Росію і політичний безлад у Києві означають нереальність ПДЧ найближчим часом. Український Уряд, здається, це розуміє. Більшість заходів, якщо не весь зміст ПДЧ – у тому, що стосується запланованих реформ, навчань, обмінів і інших контактів з Альянсом, – можна було б вкласти в РНП. (Тут, однак, теж може позначитися фінансова криза. Міністр оборони Ю.Єхануров у лютому сказав своїм колегам у НАТО, що обмежені бюджетні ресурси можуть змусити Україну зменшити масштаб ряду запланованих навчань).

Уряд США має порадишити українцям діяти на основі РНП та відкласти плани отримання ПДЧ. Для Києва немає резону грузнути в нереалістичних спробах отримати ПДЧ, особливо коли він може розвивати практичні відносини з НАТО у форматі РНП. Вашингтону слід також запропонувати українцям неофіційні консультації у розробці пропонованої ними програми, з тим, щоб план – яким Київ сподівається поділитися з НАТО навесні – був максимально чітким і складеним так, щоб здобути підтримку Альянсу. Адміністрація могла б запропонувати українцям консультації польського Уряду, який прагне допомогти Україні зміцнити відносини з НАТО. Американським посадовцям слід працювати з НАТО, щоб забезпечити схвалення змістовної РНП.

Напередодні квітневого саміту НАТО американським посадовцям слід знайти формулювання декларації саміту, які підтвердили б бухарестські формулювання – що Україна буде членом Альянсу. Щоб захистити такі країни, як Україна, американським посадовцям слід також наполягати на формулюваннях, які чітко засвідчили б, що Альянс не сприймає поняття “сфери впливу на пострадянському просторі” чи того, що міфічні “першочергові інтереси” Москви дозволяють їй визначати зовнішньополітичний курс інших пострадянських держав.

Вашингтону треба також спонукати Європейський Союз тісно співпрацювати з Україною. Враховуючи, що ПДЧ відкладено значною мірою через стурбованість європейських союзників провокуванням Росії, американським посадовцям слід просити ЄС, щоб його відносини з Україною містили якийсь натяк

Києву на те, що інтерес Заходу залишається сильним. Прискорення переговорів про угоду про асоціацію і її положень про вільну торгівлю дали б такий позитивний сигнал. Для зміцнення зв'язків з Україною ЄС також має використати Східне партнерство.

Загалом, Вашингтону слід координувати з Європейським Союзом дії з ключових для Києва питань. Жорсткі послання – наприклад, стосовно необхідності реформ для українських лідерів – матимуть більшу вагу, якщо з ними в унісон виступлять офіційні особи США та ЄС.

Якщо Адміністрація Б.Обами зможе покращити американсько-російські відносини, і це супроводжуватиметься покращенням відносин Росії з НАТО, то це буде доброю новиною для Києва. Українська влада в минулому мала більшу свободу маневру за тепліших відносин Заходу і Росії.

Уряд США бажатиме тримати під контролем напружені відносини Києва і Москви. З іншого боку, він мав би порадишити українській владі не провокувати непотрібні кризи чи сутички з Росією. Так, Президент міг би не тиснути на Москву з негайним початком переговорів – у складний для України політичний рік – про виведення Чорноморського флоту після закінчення оренди у 2017р. Вашингтону слід також бути відвертим з Києвом стосовно розміру і меж американської підтримки, на яку українська влада може розраховувати в разі конфронтації між Україною і Росією.

Водночас, Вашингтон має так само чітко показати Москві ризики для взаємин Росії зі Сполученими Штатами і Заходом, якщо Москва підживлюватиме внутрішню напруженість в Україні чи провокуватиме кризу з Києвом. Бажання Вашингтона “перезавантажити” відносини з Московією, імовірно, не переживе спровокованої росіянами кризи в російсько-українських відносинах. Відповідно, американські посадовці могли би нагадати Москві про гарантії безпеки, надані Києву Сполученими Штатами, Росією і Великою Британією у Будапештському меморандумі 1994р. стосовно суверенітету, територіальної цілісності України та відмови від економічного тиску.

## Висновок

Вашингтону буде нелегко мати справу з Україною в її нинішньому стані, але це важливо. Брак уваги до України зараз цілком може вимагати набагато більшої уваги в майбутньому, якщо країна зійде зі шляху або погрузне у кризу. Українські лідери, звичайно, повинні виконати свою частину роботи. Активна позиція Уряду США, однак, може мати вирішальне значення у спонуканні їх до дій. Активна позиція означає також жорсткі месиджі, передані з максимальною прямоотою.

Попри всі розчарування розвитком подій в Києві, зараз не час для “втоми від України.” В інтересах США залишається продовження Україною демократичних і ринкових перетворень та уникнення внутрішньої кризи – політичної чи економічної – або конфронтації з Росією. Створення політичного каналу високого рівня; допомога Києву в уникненні фінансової катастрофи; заохочення української влади до давно потрібних кроків з реформування енергетики; поради українцям, як поглибити взаємини з Заходом, уникнувши кризи з Московією, мають бути головними елементами американської стратегії досягнення цих цілей у складних обставинах 2009р. ■