

Многовекторность внешней политики Украины

Юрий Седякин,

кандидат исторических наук,
советник Второго Департамента
стран СНГ МИД России

Украина, формально являясь нейтральным государством с безъядерным статусом, проводит активную внешнюю политику, претендуя на роль значимого игрока современных постбиполярных международных отношений.

С учетом изменившейся геополитической ситуации на пространстве, охватывающем страны бывшего СССР и бывшего Варшавского Договора, Украина пытается занять нишу регионального лидера молодых восточноевропейских демократий, создавая тем самым конкуренцию как минимум Польше и Румынии.

Одновременно Украина в силу своего географического положения остается мостом между евросоюзным и российским полюсами многополярного мира. Многовекторность ее внешней политики поэтому объективно предопределена.

Главными нормативными документами по внешней политике Украины являются *“Основные направления внешней политики Украины”* (1993 г.) и *“Концепция национальной безопасности Украины”* (1997 г.), а также *Военная доктрина* (2004 г.). Согласно ним, стратегической задачей объявляется обеспечение полноправного участия Украины в общеевропейской и региональных системах коллективной безопасности, приобретение членства в ЕС и НАТО *при сохранении* добрососедских отношений с Российской Федерацией, другими странами СНГ и иными государствами мира. Стратегическими партнерами Украины называются США, ЕС, *Россия* и Польша. После прихода к власти президента В.Ющенко в декабре 2004 г. “приоритетом приоритетов” провозглашен курс на ускоренную евроинтеграцию.

Однако основополагающими документами российско-украинских отношений являются:

- Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве от 31 мая 1997 г.,
- Договор об экономическом сотрудничестве от 28 февраля 1998 г.,
- три базовых соглашения по Черноморскому флоту Российской Федерации от 28 мая 1997 г.

Всего между Россией и Украиной действует около 200 межгосударственных и межправительственных договоров и соглашений и более 200 межведомственных соглашений.

Россия и Украина были и остаются стратегическими партнерами и, по словам министра иностранных дел России С.Лаврова, все “наносное” в наших отношениях имеет преходящее значение и будет преодолеваться по мере становления современной архитектуры меж-

дународных отношений. Во всяком случае Россия намерена продолжать спокойный конструктивный диалог в опоре на прагматизм и партнерство, то есть сохранять и совершенствовать действующие механизмы российско-украинского и многостороннего взаимодействия на постсоветском пространстве, добиваясь реальных выгод от взаимоприемлемых компромиссов.

Разумеется, что в двусторонних отношениях не имеет смысла поступаться незыблемыми национальными интересами России. Тем более, что нет пока оснований предполагать, что правительство В.Януковича и Верховная Рада А.Мороза, который, кстати, претендует на роль гаранта умеренности Украины в международных делах, пойдут на реальное смягчение своих позиций в переговорах с Россией.

Вместе с тем, недавний визит в Москву нового министра иностранных дел Украины А.Яценюка, похоже, свидетельствует о том, что украинское руководство все же заинтересовано в развитии активного диалога с нашей страной. В Москве украинский переговорщик выступил, например, с идеей преобразования договора 1997 г. в новый Большой договор о сотрудничестве между нашими странами, предложив модернизировать положения действующего документа с учетом влечения времени.

В контексте фактического продолжения евроатлантического дрейфа Украины следовало бы посмотреть на целесообразность продления договора 1997 г. в существующем виде. Может быть, в предложениях А.Яценюка есть резон: модифицировать документ для его актуализации с учетом складывающихся реалий. В основу нового договора можно было бы заложить тезис о продолжении конструктивного диалога, сохранения и совершенствования действующих механизмов двусторонне-

го и многостороннего взаимодействия на постсоветском пространстве для достижения реальных выгод от взаимоприемлемых компромиссов.

Отношения Украины с **Европейским Союзом** строятся в соответствии с *Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС)*, вступившем в силу в марте 1998 г., и *Планом действий Украина – ЕС на 2005–2007 гг.*

В настоящее время ведутся переговоры о заключении нового, “усиленного” соглашения Украина – ЕС взамен истекающего в начале 2008 г. СПС.

Уже на стадии подготовки документа Киев добивается фиксирования в тексте важных для него целей создания общей с ЕС зоны свободной торговли (ЗСТ), альтернативных транспортных коридоров, а также получения ясного сигнала о перспективе вступления в союз.

В украинском политикуме бытует мнение, что Украина может вступить в ЕС до 2015 г.

В Брюсселе, однако, не разделяют украинского еврооптимизма и соглашаются выстраивать отношения с Киевом в рамках Европейской политики соседства (ЕПС), не предполагающей вступление новых соседей в ЕС. Украине исключения не делается.

В основе же отношений Украины с **НАТО** лежат *Хартия об особом партнерстве* (1997 г.), отраслевые программы сотрудничества и ежегодные планы действий Украина – НАТО.

Имеется также утвержденное указом президента решение Совет национальной безопасности и обороны Украины “*О стратегии Украины в отношении НАТО*” (2002 г.), определяющее конечной целью политики Украины ее вступление в альянс в качестве полноправного члена. Возможным сроком получения Плана действий для членства в альянсе (ПДЧ) называется 2008 г.

Однако В.Ющенко вынужденно признает, что вступление в НАТО дело нескорое, что задержка с ним не в последнюю очередь объясняется негативным отношением к альянсу подавляющего числа граждан Украины (до 80%).

Крымский референдум о возможном присоединении Украины к НАТО, проводившийся в декабре 2006 г., например, продемонстрировал почти полное неприятие жителями полуострова подобной перспективы (98% – против при 58-процентной явке).

В настоящее время взаимодействие Украины и НАТО осуществляется в рамках т.н. Интенсивного диалога, за рамки которого Брюссель не выходит.

Украина участвует в деятельности СНГ.

Однако так и не став подписантом Устава Содружества, она рассматривает его как площадку для поддержания преимущественно торгово-экономических связей с государствами постсоветского пространства и в качестве консультационно-переговорного механизма для урегулирования проблем, возникших в результате распада СССР.

Украина предлагает подписать меморандум о взаимопонимании между странами-участницами СНГ относительно обеспечения полномасштабного функционирования зоны свободной торговли и механизмах применения специальных защитных мер в сфере взаимной торговли. Но из-за нейтрального отношения России к идее реформированного СНГ как альянса энергетических потребителей, заинтересованных в российских ресурсах, украинский план проблематичен.

Она также согласилась на создание единого экономического пространства

(ЕЭП) вместе с Белоруссией, Казахстаном и Россией, подписав рамочные *Соглашение о формировании ЕЭП от 19 сентября 2003 г. и Концепцию формирования ЕЭП*, которые были ратифицированы Верховной Радой в апреле 2004 г.

Украинские представители участвуют в работе **Группы высокого уровня по созданию ЕЭП**, направленной на разработку законодательно-нормативной базы этого интеграционного проекта. Однако с приходом к власти президента В.Ющенко, убежденного в том, что принципы ЕЭП противоречат курсу Украины на вступление в ЕС, рамки ее участия в ЕЭП в настоящее время уточняются*.

Тем не менее Украина в своей интеграции в СНГ и ЕЭП усматривает резервы для решения практических вопросов экономического, социального и гуманитарного характера.

Являясь наблюдателем в **ЕврАзЭС**, Украина воздерживается от вступления в сообщество.

Однако Киев не исключает возможность участия в отдельных важных проектах этой организации, а также своего ассоциированного членства в ней. Такая позиция, похоже, мотивируется эвентуальностью преобразованием ЕврАзЭС – наряду с ЕС – в одну из базовых конструкций формирования единого европейского экономического пространства.

Украина – одна из основателей **ГУАМ** и претендует на неформальное лидерство в юго-западном углу постсоветского пространства, ставит целью создание Зоны свободной торговли (ЗСТ) стран-участниц объединения и эффективно действующего транс-

* Украина хочет быть уверенной в наличии адаптированных для украинского товаропроизводителя рынков сбыта и реальной возможности модернизации экономического сотрудничества с РФ, Казахстаном и Белоруссией

портного коридора между Европой и Азией.

Киев проявляет заинтересованность в привлечении ГУАМ (в том числе его миротворческого воинизированого формирования) к разрешению так называемых “замороженных конфликтов” на постсоветском пространстве (Приднестровье, Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах).

В этом вопросе Украина выступает за изменение существующего формата переговоров по урегулированию и замену российских миротворческих миссий на международные с участием, помимо ГУАМ, США и ЕС.

Киев форсирует вступление в **ВТО**, с тем чтобы до присоединения к этой организации России существенно расширить экспорт своей металлургической и химической продукции в страны ЕС и США и потеснить российских производителей.

Украина уже выступает прямым конкурентом России на мировом рынке вооружений. Стать членом организации Киев намерен до конца 2007 г.

Соответствующие протоколы о допуске на рынки товаров и услуг Украина подписала уже практически со всеми странами-членами **ВТО**. В настоящее время в Верховной Раде ведется работа по принятию необходимых законов, соответствующих европейским юридическим нормам.

Продолжая последовательно позиционировать себя как один из наиболее активных членов **ООН**, Киев принял активное участие в 61-й сессии Генеральной ассамблеи ООН в сентябре 2006 г., подтвердил готовность наращивать сотрудничество с этой организацией для нахождения оптимальных путей ее обновления.

В частности, украинцы подчеркивают, что любой вариант реформы Совета Безопасности должен учитывать

принцип справедливого географического представительства, обязательно включая место для стран Восточноевропейской региональной группы, от которой Украина претендует на дополнительное место в Совете Безопасности.

Формально придерживаясь статуса неядерного государства, Украина проявляет заинтересованность в обеспечении сокращения ядерных арсеналов и укреплении режима нераспространения, всячески приветствует повышение эффективности контрольной деятельности **МАГАТЭ**.

Киев также открыт для международных инспекций в сфере контроля над обычными вооружениями.

Важной составляющей национальной и международной безопасности Украина рассматривает противодействие терроризму, наркотрафику и оргпреступности.

С 2004 г. она является наблюдателем в **Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма (ЕАГ)**.

Украина участвует в международных **миротворческих операциях**.

По линии ООН и ОБСЕ, например, более 3 тыс. украинских миротворцев выполняют свои миссии в 12 странах, в том числе в Косово, Приднестровье, Ираке.

После вывода своего контингента из Ирака (1600 чел.) Украина, похоже, продолжит направлять туда военных специалистов.

Кроме того, Киев неоднократно заявлял о готовности направить 200 миротворцев в состав сил ООН по наблюдению за разъединением войск на Голанских высотах в контексте реализации плана “Дорожной карты” ближневосточного урегулирования.

Будучи формально нейтральным государством, Украина свой *нейтральный (внеблоковый) статус* всерьез не рассматривает. Основная причина, как

ей представляется, зыбкость гарантий безопасности, пассивная и второразрядная роль нейтральных государств в мировой политике.

Особое значение придается развитию стратегического **партнерства с США**, поскольку Киев рассматривает это государство как неотъемлемый компонент обеспечения национальной безопасности Украины.

Киев, например, удовлетворен американской поддержкой своих проектов диверсификации источников и транзита энергоносителей.

Мининдел А.Яценюк выступает за обновление политического диалога между Украиной и США и предлагает американцам "дорожную карту" дальнейшего развития двусторонних отношений как в политической, так и экономической областях (идея, похоже, аналогичная идее о Большом договоре с Россией).

В Европе интенсифицируются отношения с ФРГ и Францией.

Германия рассматривается Киевом как "локомотив движения в объединенную Европу", тогда как его сотрудничество с **Парижем**, главным образом, нацелено на активизацию экономического сотрудничества, в том числе в энергетической области.

Укрепляющиеся связи с **Японией** развиваются с расчетом на привлечение японских инвестиций, главным образом в строительные и транспортные комплексы Украины.

В системе межгосударственных отношений важное место занимают страны **Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)**.

Киев проявляет интерес к более тесному сотрудничеству в первую очередь с новыми членами ЕС и НАТО, как на двусторонней основе, так и на региональном уровне (Вышеградская четверка, Вильнюсская десятка, Центрально-европейская инициатива).

Особое место отводится **Польше**, по-прежнему выступающей главным "адвокатом" европейских и евроатлантических устремлений Украины.

Из стран Балтии выделяется **Литва**, выступающая за предоставление Киеву "максимально ясной перспективы трансатлантической интеграции".

Среди ближайших соседей **Молдавия** и **Румыния** представляют собой "болевые точки" внешней политики Украины из-за продолжающегося приднестровского кризиса и неурегулированности вопроса украинско-румынской делимитации континентального шельфа и исключительных экономических зон в Черном море.

После "оранжевой революции" (2004 г.) Украина не оставляет попытки утвердить себя в качестве самостоятельного игрока на международной арене, причем без привязки к сотрудничеству с Россией и СНГ. С приходом же к власти "антикризисного" коалиционного правительства в стране, по существу, сложились два центра, претендующих на главную роль в определении и реализации внешнеполитического курса.

Президент В.Ющенко (плюс мининдел, минобороны, СБУ; секретариат президента – как бы *1-й центр*) пытается сохранить единоначалие в украинской внешней политике, выступает за большой прагматизм и смягчение антироссийской риторики, однако по-прежнему ставит главной целью присоединение к Евросоюзу и ускоренное вступление в НАТО, считая такой курс безальтернативным (заявление на сентябрьском 2006 г. заседании СНБОУ).

Его главные внешнеполитические ориентиры – это формирование вокруг Украины безопасной и благоприятной международной среды, полномасштабную интеграцию страны в европейские и евроатлантические структуры (без-

опасности, экономического сотрудничества и культурного взаимодействия), активное и конструктивное региональное присутствие Украины, развитие украинско-российского конструктивного партнерства как фактора общеевропейской стабильности.

Под нажимом президента принципиальная установка на сотрудничество с Западом зафиксирована в так называемом Универсале национального единства, подписанным 3 августа 2006 г. лидерами всех политических сил, представленных в Верховной Раде Украины.

Одновременно В.Ющенко и его сторонники, похоже, готовы жертвовать добрыми отношениями с Россией и накопленным потенциалом российско-украинского сотрудничества. Привнесение порой недружественных элементов в отношения с Россией уже привели к замедлению и снижению уровня двустороннего диалога, вызвали, кстати, настороженность на Западе, где не хотели бы видеть российско-украинские отношения напряженными.

На сегодня по-прежнему в заторном состоянии находится решение таких вопросов двусторонних отношений, как:

- разграничение в Азово-керченской и Черноморской акваториях;
- пребывание и функционирование Черноморского флота в Крыму;
- общая общественно-политическая ситуация в Крыму;
- идеологическое и культурно-языковое размежевание с Россией;
- долготелая стагнация внешне-торгового оборота с Россией на уровне 23 млрд. долл.;
- односторонние конкурентные преимущества Украины в торгово-экономических отношениях, как на двусторонней, так и многосторонней основе, в том числе недопущение новых российских инвестиций, например, в мо-

дернизацию и управление действующей газотранспортной системы страны.

Евроинтеграционной цели, по сути, подчинена и активность Украины на региональном уровне.

Киев активно поддерживает подбрасываемые с Запада альтернативные СНГ проекты типа ГУАМ, Содружество демократического выбора (СДВ), румынской инициативы о черноморском диалоге и партнерстве, не переставая претендовать на роль лидера в выстраивании балто-черноморско-каспийской дуги, отделяющей Россию от Европы и работающей на размыв действующих интеграционных схем, прежде всего СНГ.

Очевидным успехом своей внешней политики Украина считает преобразование ГУАМ в международную организацию по продвижению европейских демократических ценностей стабильности и процветания в Восточной Европе – ОДЭР-ГУАМ.

Коалиционное правительство В.Януковича (плюс возглавляемый им же правительственный комитет по правовой политике, обороне и евроинтеграции – как бы *2-й центр*) все настойчивее позиционирует себя в качестве самостоятельного игрока с “длинной скамьей запасных” (бывшие мининдел А.Зленко, К.Грищенко, например) и выступает за проведение сбалансированной многовекторной внешней политики.

Признавая неэффективность провозглашенного “оранжевыми” одностороннего курса в сторону Запада, одним из приоритетов он называет развитие тесных разносторонних связей с Россией и странами СНГ в целом, но, прежде всего, однако, в экономической сфере.

По словам В.Януковича, на этом треке надо “стараться сглаживать острые углы и переводить отношения в русло прагматизма”.

Риторически декларируется приверженность развитию широких культурно-гуманитарных связей с Россией, необходимость придания русскому языку наряду с украинским статуса государственного. Не исключается далее идея эвентуальной федерализации Украины как пути решения политических и гуманитарных проблем двуязычного, по сути, украинского народа.

Но при фактической дерусификации всех сегментов культурно-языкового пространства, осуществляемой официальным Киевом, В.Янукович, очевидно, продолжает соглашательский с “оранжевыми” курс в гуманитарных вопросах для укрепления своих позиций в экономическом секторе.

Что касается европейского выбора Украины, который поддерживается крупным экспортно-ориентированным украинским бизнесом (на страны ЕС приходится более 40% внешнеторгового оборота Украины, тогда как на Россию – около 27%), то В.Янукович делает акцент на необходимость поэтапного достижения евростандартов внутри страны с последующим вхождением в ЕС в качестве его равноправного члена, “способного вносить весомый вклад в развитие объединенной Европы”.

Премьер и его команда демонстрируют сдержанность в отношении НАТО и предлагают действовать по схеме: расширение сотрудничества с отсрочкой решения вопроса о членстве на отдаленную перспективу (так называемая “доктрина Януковича”).

По мнению премьера, украинцам необходимо избавиться от евроромантизма и стать европрагматиками. Поэтому пока отношения продолжают на основе ежегодных целевых планов Украина –

НАТО в рамках Интенсивного диалога (по А.Квасьневскому, этокое “обусловленное членство” в альянсе).

Окончательный же ответ на вопрос о членстве мог бы быть дан по результатам всеукраинского референдума, проведение которого, как считает В.Янукович, целесообразно после основательного информирования населения о преимуществах вступления страны в альянс, а также после завершения реформы избирательного законодательства и внесения изменений в судебные, гражданские и административные процедуры, что необходимо для соответствия требованиям альянса.

Однако очевидно, что, исходя из тех же интересов крупного украинского бизнеса, отношение к НАТО может быть пересмотрено коалиционным правительством в пользу скорейшего обретения членства в альянсе, сулящего дополнительные возможности привлечения крупных иностранных инвестиций в украинскую экономику. Переговоры о ПДЧ, поэтому, в рабочем порядке продолжаются.

Между указанными двумя центрами, пожалуй, нет особых разногласий и в вопросе разворачивания элементов ПРО США в Чехии и Польше.

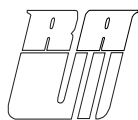
В.Ющенко и В.Янукович заявляют, что Украина не рассматривала и не ставит вопрос о своем участии в американских планах по ПРО в ЦВЕ, хотя оба опосредственно высказываются в том плане, что Украина могла бы внести “значительный вклад в создание такой глобальной системы”. При этом, с оглядкой на Москву, выражается обеспокоенность планами США без предварительного обсуждения их с Россией и Украиной, а также понимание негативной реакции России.

Украина является, по заявлениям первых лиц российского государства, стратегическим партнером России на пространстве СНГ и главным внешнеполитическим

партнером России при решении двусторонних, региональных и важнейших международных вопросов.

С ней ведется активный диалог по выстраиванию системы международных и межгосударственных отношений, основанной на принципах добрососедства, сотрудничества, прагматизма, взаимной выгоды, учета взаимных интересов. Механизмом такого диалога является запущенный в конце 2005 г. формат межгоскомиссии “Путин – Ющенко”, включающей подкомитет по международному сотрудничеству.

Придерживаясь “алгоритма благожелательного прагматизма”, Россия работает на активизацию российско-украинских отношений, учитывая позиции пророссийски настроенной части бизнес-сообщества и политикума Украины, в том числе понятную заинтересованность здравомыслящих украинцев в сотрудничестве с Россией и на европейском направлении – для достижения европейских стандартов модернизации внутренней жизни и организации отвечающего современным условиям и вызовам внешнего взаимодействия.



ОБЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su>
BSEVER E-mail: observer@nasled.ru

*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2007 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2007 гг.) на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.