

№ 1

березень 2007

**ВПЛИВ ГІЛОК УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ НА ФОРМУВАННЯ  
ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОГО КУРСУ УКРАЇНИ ТА  
ПЕРСПЕКТИВУ ВІДНОСИН З ЄС**



**Автори:**

Дергачов О.П.  
Чалий В.О.  
Сушко О.В.

Олександр Дергачов,  
провідний науковий співробітник  
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України

### **Зовнішня політика України: новий вимір залежності від політики внутрішньої**

Протягом останніх місяців зовнішня політика України стала ареною боротьби політичних сил. Складність проблеми полягає в тому, що політичне протистояння дедалі більше позначається на діяльності гілок влади. Отже мають місце як розходження в розумінні зовнішньополітичних пріоритетів, так і класичне прагнення розширення повноважень та утвердження власної провідної ролі у формуванні державної стратегії. Наразі саме остання обставина є головною, що заважає розвинути усе ще дуже слабкі тенденції зближення позицій і формування консенсусу щодо національних інтересів. Наразі країна погіршує свої партнерські якості, суттєво утруднює політико-дипломатичний процес, умови ведення переговорів. Під сумнів поставлено політичний статус ключових міністрів – закордонних справ і оборони, існує ризик дезорієнтації дипломатичних представництв. Закономірно виникають сумніви щодо можливості вироблення якісних рішень, розвиваються концептуальні засади зовнішньої політики, зафіксовані в державних документах. Починаючи з серпня 2006 року, коли почали діяти антикризова коаліція та уряд, спостерігаються не стільки спроби виробити консолідовану позицію, скільки штучно загострювати суперечності. І це стало кроком назад від напрацювань та узгоджень як результативних, так і невдалих міжфракційних переговорів, які відбувалися до цього. Очевидно, що така ситуація є наслідком не тільки недосконалої чинної Конституції та законодавства в цілому, але й переважно неконструктивної політичної волі багатьох політичних гравців. Водночас, слід не тільки розрізнити суб'єктивне і об'єктивне, але й дослідити нові закономірності та тенденції розвитку політичної ситуації та її вплив на міжнародне становище та зовнішню політику держави.

Україна за останні два роки здійснила серйозний ривок у суспільному і політичному розвитку, але вона все ще далека від того стану, коли зовнішня політика держави у принципових рисах унезалежнюється від результатів виборів і, таким чином набуває стабільності та надійності. Крім того, із січня 2006 року, набули чинності поправки до Конституції, які істотно перерозподіляють повноваження Президента, парламенту і уряду. Сьогодні доводиться говорити про те, що відпрацювання рішень і у сфері зовнішньополітичної стратегії, і з конкретних міжнародних питань відбуватиметься не тільки в оточенні президента, а й в урядовій коаліції. Актуальним є відновлення

ефективної взаємодії гілок влади та відомств у виконанні міжнародних програм і зобов'язань. Вперше в українській політиці виникла потреба уважніше розглянути програмні документи партій і блоків. Вперше набувають вагомого значення їхні домовленості між собою і ті плани, що вони висувають.

Коаліційні переговори, що тривали з березня до серпня, показали, що знайти спільні підходи до деяких питань зовнішньої політики було непросто навіть союзникам по «помаранчевій» коаліції, – Блокові Юлії Тимошенко (БЮТ), Блокові «Наша Україна» (НУ) і Соцпартії (СПУ). Дискусії в цьому форматі показали, що Вікторові Ющенку аж ніяк не просто знайти підтримку в реалізації своїх настанов у царині зовнішньої політики. Його передвиборна програма в цьому аспекті була надзвичайно помірною. Він обіцяв зробити зовнішню політику України чесною, прозорою та послідовною, економічно обґрунтованою та заявляв: «Головне для нас – це обсяги залучених до України інвестицій, просування вітчизняних товарів на міжнародні ринки, захист прав громадян України за кордоном. Відносини з Росією будуть взаємовигідними, дружніми та стабільними. Наші партнери, як на Сході, так і на Заході побачать іншу Україну – міцну, надійну, яка дотримується зобов'язань і разом із тим здатна захистити свої національні інтереси». Вже після перемоги він висунув конкретні й дуже амбітні завдання, які стали основними для Блоку «Наша Україна», а саме вступ до ЄС і НАТО.

У Зверненні Президента України до Верховної Ради обраної в березні 2006 року, Віктор Ющенко зробив наголос на незмінності та безповоротності зовнішньополітичного курсу України. Вже на завершальному етапі підготовки коаліційної угоди між БЮТ, «Нашою Україною» і СПУ він підкреслював, що питання європейської та євроатлантичної інтеграції України є для нього принципово важливими. Тим паче, коли йдеться про наявність могутньої опозиції та необхідність шукати політичних союзників. Під час перемовин між політичними силами, представленими у Верховній Раді, стало зрозумілим, що президентська зовнішньополітична програма не мала шансів на цілковиту підтримку в межах коаліції політичних сил будь-якої конфігурації. Водночас, з урахуванням того, що стратегічні цілі є відносно віддаленими, узгодження програми на найближчу перспективу можна було б досягти й форматі широкої коаліції. Найочевиднішою проблемою, щодо якої досягнення консенсусу наразі неможливе, є вступ до НАТО. Її загостреність видається штучною, оскільки сама можливість вступу офіційно не розглядалася ані в Києві, ані в Брюсселі, а Україні ще належить докласти певних зусиль, щоб досягти критеріїв членства.

Реальний зовнішньополітичний курс країни визначатиметься у співпраці-конкуренції між Президентом і урядом. Закріплені в Універсалі домовленості є

компромісними, і їх надійність залежатиме від уточнення повноважень у перебігу політичної реформи та від динаміки їхнього впливу. У будь-якому разі, можна прогнозувати коригування відносин з основними стратегічними партнерами. Уряд Януковича вже окреслив прагнення зближувати позиції з Москвою, але при цьому підтвердив прихильність європейському вибору. Таким чином, відроджуються деякі елементи двовекторності, яка була відмітною рисою зовнішньої політики часів Леоніда Кучми. Проте це об'єктивно не може бути простим повторенням минулого.

Партія регіонів має програмні напрацювання, які свідчать про готовність реалізувати європейський вибір. З огляду на це їй доведеться долати суперечності пов'язані з ідеологічними настановами своїх лівих союзників, особливо комуністів з їх відвертим антизахідництвом. Ця партія має риси спадкоємця кучмівської політики, але демонструє і розуміння необхідності рухатися вперед. Почасти це пояснюється непридатністю старих засобів ведення політики, почасті – із зацікавленістю принаймні декотрих лідерів і спонсорів у перенесенні бізнесової активності за межі пострадянського простору. Вже у програмі кандидата в президенти Віктора Януковича містилися багатовекторні орієнтири: «участь України у світових і регіональних інтеграційних процесах, євроінтеграційний поступ, співпраця з Російською Федерацією та іншими державами, які є традиційними партнерами, підпорядкована національним інтересам». Партія регіонів та її лідери мають серйозні проблеми зі своїм міжнародним іміджем. Її політична історія накладає певні обмеження щодо завоювання довіри в демократичному міжнародному співтоваристві. Разом із тим, прагматизація стратегії Москви щодо України позбавляє цю політичну силу колишніх переваг перед конкурентами з «помаранчевого» табору, коли йдеться про відвоювання пільг у північного сусіда.

Стратегія економічного розвитку України, розроблена Партією регіонів, зорієнтована на врахування впливу сучасних глобальних процесів і необхідності адаптації не тільки до викликів дедалі більшої відкритості, а й до нових можливостей, що обіцяють переваги від участі в наднаціональних ринках і міжнародних регіональних об'єднаннях. У Стратегії зроблено акцент на надзвичайній важливості обстоювання країною своїх національних інтересів: «Україна повинна припинити бути державою із суверенітетом, керованим ззовні. В міжнародному контексті країна має стати повноцінним глобальним гравцем: її долю – на відміну від нинішнього стану – не повинні визначати чинники нестійкої рівноваги у відносинах США, Росії та ЄС. Україна може й повинна відбутися як повноцінний суб'єкт політично значущих рішень. Твердим орієнтиром структурно-інноваційних змін для України мають стати європейські стандарти та євроатлантичні цивілізаційні цінності з урахуванням нерозривного зв'язку з Росією. На відміну від

нинішньої влади, яка перетворила гасло „європейства” на черговий піар, стратегія передбачає послідовне відстоювання та впровадження євростандартів. Проте в цьому процесі важливо зважати не лише на можливість застосування євростандартів до української економіки, а й на негативи у вигляді зарегламентованості та бюрократизації економіки ЄС».

В Угоді про створення антикризової коаліції Партії регіонів, СПУ і КПУ передбачено: «Здійснення зовнішньополітичного курсу згідно з Конституцією України, чинним законодавством і загально визнаними принципами та нормами міжнародного права. Створення умов для здобуття повноправного членства в Європейському Союзі. Завершення робіт зі створення Єдиного економічного простору. Ухвалення рішення про вступ в НАТО тільки за правовими результатами всеукраїнського референдуму. Розвиток рівноправних і добросусідських відносин із Російською Федерацією та іншими сусідніми країнами. Забезпечення дипломатичними та іншими засобами й методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету та безпеки, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних торговельно-економічних, науково-технічних, культурних та інших інтересів, а також законних прав громадян України та її юридичних осіб за кордоном».

Українська політична еліта накопичила достатній досвід, щоб збудувати прагматичний курс, що враховує стратегію міжнародних партнерів. Це виявляється в уточненні підходів до членства у Світовій організації торгівлі та до співпраці з ЄС. Якщо для «помаранчевої» влади були характерні переважно ідеологічний, почасти романтичний підхід і прагнення змінити геополітичні координати країни, то новий уряд вже виявив такі нові риси зовнішньополітичного курсу, як економізація і більша увага до питань реального зиску. Це не виключає того, що, наприклад, гальмування вступу до СОТ виявиться пов'язаним не лише з бажанням забезпечити собі кращі умови, а й із готовністю до синхронізації цього процесу з Росією. Так само це жодним чином не знімає сумнівів у тому, що шукана вигода стосуватиметься держави в цілому, а не представленого в Партії регіонів великого капіталу.

Після «помаранчевої» революції склалася чітка ієрархія стратегічних пріоритетів: інтеграція в ЄС і співпраця з Росією. Зараз, коли в уряді домінують інші політичні сили, формальних змін може й не статися. Проте зниження ентузіазму в реалізації реформ, передбачених угодами між Україною і Євросоюзом, вже перетворюється на реальність. У структурі уряду ліквідовано Комітет із питань європейської та євроатлантичної інтеграції, який очолював міністр закордонних справ Борис Тарасюк, прихильник максимально швидкого зближення із Заходом. Координація роботи міністерств, відповідальних за

реалізацію планів співпраці з ЄС і НАТО, перейшла безпосередньо до рук Віктора Януковича, і це послугує сигналом для бюрократії, що важливість відповідних завдань знижується. Справді, прем'єр-міністр уже окреслив свій економізований підхід до євроінтеграції: «Тільки тоді, коли економіка, законодавство і рівень життя у країні досягнуть європейських стандартів, постане реальне питання про приєднання до ЄС». Як він заявив, Кабінет Міністрів має намір вивести Україну на рівень країн, які претендують на вступ до ЄС, упродовж 10 років. Слід зазначити, що такий підхід більшою мірою відповідає готовності країни, ніж форсований курс, який прагнув реалізувати Віктор Ющенко. До речі, це цілком влаштовує і Брюссель, котрий явно не має наміру на даному етапі обговорювати з Україною перспективи її членства.

Саміт Україна – ЄС позначив пункт відліку процесу з'ясування західними партнерами того, хто і в який спосіб визначає зовнішньополітичний курс України. Наразі складається практика, коли в західних столицях змушені водночас зважати на позицію Президента та голову уряду. При цьому існує ризик, що з Президентом визначатимуть стратегічні орієнтири, але реальне наповнення угод та планів може опинитися під переважним впливом уряду, де позиції міністрів закордонних справ та оборони не будуть визначальними. Гельсінські попередні домовленості щодо створення зони вільної торгівлі, зближення регуляторної політики і посилення секторальної співпраці вже позначили ухил до економізації співробітництва. Само по собі це не є поганим. Проте складається перспектива посилення ролі уряду у визначенні курсу європейської інтеграції і, при цьому, - зниження уваги до реформ в політичній та правовій сферах, утвердження суто формального ставлення до демократичних принципів. Модель відносин «економічна інтеграція і політична асоціація», запропонований для Брюсселю, може бути використана українськими виконавцями для обґрунтування гальмування досягнення політичних критеріїв членства.

Перемовини у Гельсінкі зафіксували особливу зацікавленість ЄС у збереженні політичної стабільності в Україні та у забезпеченні координації і конструктивної роботі усіх гілок влади. Це має бути взяте до уваги при визначенні позиції Президента стосовно уряду та більшості у ВР, а конкретно, у питаннях можливого перегляду конституційної реформи, розпуску парламенту, чи навіть системного блокування рішень уряду та ветовання законів. Наразі Україна цікава ЄС як партнер, а не як кандидат на вступ, отже наша стабільність є в дійсності пріоритетнішою за реформи. Презентована В.Януковичем налаштованість «не поспішати з членством» є зручною для керівництва Союзу. Це стане серйозним чинником у переговорах про нову Угоду і передовсім у питанні про інтеграційні перспективи України. Водночас, в громадській думці утверджується

розуміння того, що шлях до Європи буде довгим, а проблеми з ним пов'язані не є надто актуальними. На такому фоні виглядають достатньо оптимістичними проекти на кшталт Ялтинської європейської стратегії, – шляху до ЄС до 2020 р.

Існує реальна загроза того, що зовнішня політика стане заручницею внутрішньополітичної боротьби, й ефективне відстоювання національних інтересів унеможливиться. Проте своєрідність ситуації полягає в тому, що країна справді потребує перетворень, здатних забезпечити якісні зміни її геополітичного становища та ролі в міжнародних справах. І засадничою є проблема відповідності між спрямованістю поточної політики і заявленою стратегічною метою, а конкретніше – наближатиме уряд Януковича реалізацію планів президента Ющенка чи готуватиме ґрунт для перегляду їх і як змінюватимуться можливості цих акторів впливати на державні справи.

Тим не менше, виникають передумови для певних позитивних дій. По-перше, є підстави для закріплення і формалізації широкого консенсусу щодо повномасштабного входження України у європейський простір. По-друге, країні, коли вступ до ЄС як геополітичний акт є неможливим, дійсно корисно підвищити економічну самодостатність та конкурентоспроможність, перш ніж брати на себе обтяжливі регламентації та обов'язки, пов'язані з членством. За умов ефективного контролю з боку опозиції та активності президента, чинний уряд може забезпечити рух в даному напрямку. Європейські партнери різко реагуватимуть на будь-які спроби відступити від демократичних завоювань останніх двох років. В цьому вимірі для них Президент є гарантом, а коаліція та уряд розглядаються як гравці, які ще мають довести свою здатність діяти цивілізовано і дотримуватись зобов'язань. Голова уряду виявляє активність у тому, щоб не була й натяку на його обмежену дієздатність у спілкуванні з західними партнерами, що створює додатковий важіль впливу у виконанні зобов'язань щодо демократичних і ринкових реформ.

Наразі сам розвиток подій спонукає до певних практичних кроків. Передовсім йдеться про прагматичне наповнення співпраці з партнерами, з якими перспективи інтеграції наразі ще не стоять безпосередньо на порядку денному. Євроатлантична інтеграція вже не може розглядатися як засіб прискорення внутрішніх перетворень. Натомість вона стане реальністю тільки в результаті серйозного просування у національній консолідації, модернізації суспільної організації та масової свідомості, тобто вирішенні основної частини тих проблем, наявність яких досі слугує аргументом на користь вступу до НАТО. Так само, від партнерів слід вимагати повнішого врахування інтересів України і сфері науково-технічної співпраці, використання потужностей ВПК, торгівлі зброєю використання країнами Альянсу української транспортної авіації та ін.

Партнерство має дати додаткові переконливі свідчення вигідності євроатлантичної інтеграції.

Щодо ЄС, країні доцільно позначити завдання, які мають бути вирішені до того, як відкриється перспектива вступу. Такі завдання повинні мати власну вагому цінність і підвищувати конкурентоспроможність країни. Україна має відійти від тактики прохача і послідовно реалізовувати національні інтереси у форматі партнерства. Лібералізація умов співпраці, залучення європейського капіталу, увага до питань культури бізнесу є абсолютно необхідними складовими поглиблення співпраці з ЄС. І це є тими питаннями, які можуть повною мірою висвітлити дійсну готовність чинного уряду і тих суспільних сил на які він спирається, реалізовувати європейський вибір.

Розбудова відносини з Росією може спиратися на досить широку політичну базу. Якщо відкинути суто спекулятивні моменти, слід констатувати наявність підстав для консенсусу. Жодна з провідних політичних сил не применшує важливості стратегічного партнерств з Росією і, водночас, не обходить питання про захист національних інтересів. Новий український уряд найбільш оптимістично налаштований щодо розвитку стосунків саме з Росією. Це дає підстави сподіватися на зрушення у вирішенні «старих» проблеми двосторонніх відносин. Зокрема йдеться про завершення делімітації морського кордону, узгодження демаркації кордону на суходолі, спрощення процедур перетину кордону, ухвалення угоди про реадмісію у координації з відповідними домовленостями з ЄС. Крім того, дієздатність уряду можна буде перевірити на тих проблемах, які є чутливими для української сторони, наприклад забезпечення прозорості угод в сфері енергетики врегулювання ситуації з торгівлею м'ясо-молочної продукцією, правове забезпечення тимчасового перебування українських громадян, що їздять на заробітки до Росії.

Сьогодні важко розраховувати на швидке виправлення ситуації з визначенням і реалізацію зовнішньополітичного курсу держави. Аби позбутися недосконалостей Конституції доведеться пройти складний і довгий шлях. Більш реалістичним може бути варіант ухвалення низки законів, які врегулюють питання розподілу повноважень та відповідальності гілок та інститутів влади. Але не багато знайдеться оптимістів, які скажуть, що цього буде достатньо. Для того, щоб політичні процеси і державна політика набули належної якості, потрібна еволюція або зміна провідних політичних акторів. Цьому має посприяти активність суспільства, ті завоювання демократії, які забезпечують відкриту політичну конкуренцію. Має спрацювати і зворотній вплив міжнародних чинників на розвиток внутрішньої ситуації: і тиск з боку Росії і прагматична вимогливість Заходу заохочують до набуття державою реальної самодостатності, загалом працюють на підсилення патріотичних почуттів будь-яких політичних сил.

## **ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ, ЩО НАДХОДЯТЬ З МІЖНАРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

**Перепелиця Г.М.**

2006 рік відзначився проявом викликів та загроз національній безпеці України як на глобальному, так і на регіональному рівні. На **глобальному рівні** ці виклики були зумовлено трьома ключовими тенденціями.

*Перша тенденція* полягає у продовженні геополітичної переструктуризації системи міжнародних відносин. Війна в Іраку, дестабілізація ситуації на Близькому Сході, поява ядерної зброї у Північній Кореї, продовження ядерної програми Іраном засвідчили зрушення від однополярної асиметрії на чолі зі Сполученими Штатами Америки до асиметрії багатополлярної в глобальному світоустрої. США почали втрачати здатність здійснювати глобальний контроль над світовими процесами. Натомість динамічний розвиток продемонстрували такі нові центри як Європейський Союз, Китай та Індія. Асиметричний характер розвитку сучасних міжнародних відносин сприяє посиленню диспропорції в економічному розвитку держав, що супроводжується появою багатьох вогнищ локальних та регіональних конфліктів, зростанням цін на енергоресурси та збільшенням їх дефіциту.

Різде зростання цін на енергоносії та дефіцит енергоресурсів робить національну економіку таких країн, як Україна менш конкурентоздатною, що призводить до втрати ними як міжнародних, так і своїх власних національних ринків, скорочення експортного потенціалу і промислового виробництва в країні.

Трансформація однополярного світу в бік асиметричної багатополлярності спричиняє загострення цілого комплексу протиріч. До одного з них відносяться протиріччя між США та ЄС, які набувають не тільки економічних, але й геополітичних ознак. На цих протиріччях намагається грати Російська Федерація заради ствердження себе в якості самостійного центру сили на євразійському просторі.

По мірі економічного зростання Китаю, загострюється суперництво цієї країни зі Сполученими Штатами та Японією за домінування в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні. До іншої групи відносяться міжцивілізаційні протиріччя, які чітко проявились протягом 2006 року в конфлікті США з мусульманським світом, та країнами, які вважали глобальне

домінування США загрозою власному національному суверенітету. До таких країн, зокрема, належать Північна Корея та Іран.

Асиметричною відповіддю Сполученим Штатам Америки в цьому конфлікті став міжнародний тероризм та розповсюдження зброї масового знищення. Поширення цих двох видів глобальних загроз стало злободенним для всього світу, а відтак небезпечним для кожної країни.

Більше того, 2006 рік продемонстрував поєднання цих двох загроз у вигляді ядерного тероризму, яким, зокрема, можна вважати отруєння экс-співробітника ФСБ Росії Олександра Литвиненка радіоактивним полонієм. Такий різновид тероризму складає потенційну загрозу особливо для транзитних країн, територією яких можуть перевозитися небезпечні високотоксичні радіоактивні хімічні матеріали.

Асиметричний характер системи міжнародних відносин та їх трансформація в бік багатополлярності і надалі буде продукувати безліч локальних і регіональних конфліктів, що супроводжуватиметься збільшенням числа біженців, нелегальної торгівлі зброєю, організованої злочинності.

*Друга тенденція* визначається посиленням ролі та впливу таких міжнародних акторів як транснаціональні корпорації (ТНК), фінансово-промислові групи та компанії, міжнародні організації, які послаблюють функції національних держав як всередині країн, так і на міжнародній арені. Під впливом діяльності таких недержавних акторів, чий корпоративні інтереси набувають глобального масштабу, розбудовуються глобальні комунікаційні систем транспорту і зв'язку. Країни й суспільства, стають більш відкритими і транспарентними. Попри позитивні наслідки від створення таких комунікаційних мереж, при послабленні контролюючих функцій національних держав вони стають зручним коридором для поширення нелегальної міграції, контрабанди товарами, організованої злочинності, наркобізнесу, торгівлі людьми. Для України, як транзитної країни, ці загрози були і є вельми актуальними. На перше місце серед них у 2006 році **вийшла нелегальна міграція**. Нині основну кількість незаконних мігрантів, які намагалися використати територію України для незаконного проникнення до країн Заходу, становлять переважно громадяни країн Південно-Східної Азії (59,5%), Близького та Середнього Сходу (38,7%), зокрема, Афганістану, Індії, Китаю, В'єтнаму, Шрі-Ланки та Африки. Незважаючи на зменшення кількості мігрантів, які намагалися незаконно перетнути державний кордон України, вони становлять третю частину порушників, а на кордоні зі Словаччиною та Угорщиною — переважну більшість (70%). Оцінка затримань мігрантів на кордонах України свідчить про транзитний характер міграції: РФ — Україна — країни Західної Європи.

Щороку зростає і кількість виявлених злочинних груп, що переправляють мігрантів на Захід, і кількість організаторів та посібників. Незважаючи на вжиті заходи, у 18% випадків незаконні мігранти все ж потрапляють на Захід<sup>1</sup>.

Перебування нелегальних мігрантів в Україні суттєво погіршує демографічну ситуацію та санітарно-епідеміологічну обстановку в країні. Будучи соціально незахищеними нелегальні мігранти стають розповсюджувачами інфекційних хвороб, таких як: туберкульоз, СНІД, малярія та інших. В окремих регіонах було зафіксовано завезення ними небезпечних хвороб.

Інша небезпека, пов'язана з входженням України до мережі глобальних транспортних комунікацій при необлаштованості її східних кордонів, є завезення в країну продукції, що не відповідає стандартам якості, а іноді й *речовин небезпечних для життя людей*, зокрема, отруйних чи радіоактивних відходів хімічної, фармацевтичної та харчової промисловості. Загрозу внутрішній та економічній безпеці України складає транзит через українські кордони наркотиків, фальшивої валюти, зброї, великих партій контрабандних товарів, які продаються в Україні без сплати ввізного мита та акцизу.

Іншою глобальною загрозою, яка безпосередньо зачепила стан національної безпеки України у 2006 році, стало поширення на її територію *епідемії “пташиного” грипу*. Епідемія “пташиного” грипу захопила Крим, через який пролягають міграційні шляхи перелітних птахів. В результаті в Криму був введений карантин, який дозволив локалізувати цю високопатогенну епідемію. Останній осередок “пташиного” грипу в Україні був зафіксований у червні 2006 року в селі Піски Сумської області.<sup>2</sup>

Інша тенденція, яка визначає глобальний вплив на національну безпеку України, пов'язана з розвитком глобальних інформаційних мереж і боротьбою за вплив в глобальному інформаційному просторі. В контексті цієї тенденції відбувається *захоплення інформаційного простору України іншими державами, культурна та релігійно-політична експансія* на її територію, нав'язування українським громадянам ідеології, стереотипів і переконань, несумісних з уявленнями про державний суверенітет, територіальну цілісність, національні цінності та національні інтереси країни.

Із зарубіжних країн, які здійснюють інформаційний вплив на Україну, небезпеку для інформаційного простору України складає Росія. Стратегія російської політики щодо України спрямована на реінтеграцію (повернення) України в лоно російської державності. Сьогодні, в реалізацій такої стратегії все більше значення починає

---

<sup>1</sup> Є.Б. Кіш. Питання безпеки на нових східних кордонах Європейського Союзу. // Стратегічна панорама. - 2004 -№1- С.25.

<sup>2</sup> МНС: Ситуація з “пташиним” грипом в Україні напружена. – Велика Епоха. 18.07.2006 // [www.epochtimes.com.ua](http://www.epochtimes.com.ua)

приділятися засобам інформаційної війни. Це відбувається, перш за все, завдяки тому, що застосування засобів інформаційної війни носить прихований характер. Їх легко замаскувати або надати їм вигляду боротьби ідей, висловлювань приватних поглядів, критики. До того ж засоби інформаційної війни використовуються в рамках існуючих законів і міжнародного права людини на інформацію, тобто носять офіційний характер і не кваліфікуються як злочинні дії. Важливим чинником щодо визначення пріоритету застосування саме таких засобів є те, що Росія має всі технічні, мовні і ментальні можливості, щоб здійснювати домінуючий інформаційний вплив на населення України. Тож не випадково, що встановлення в Україні української мови як державної розглядається Російською Федерацією, як загроза її національним інтересам, адже запровадження української мови скорочує використання російської мови як засобу спілкування серед населення України і, таким чином, звужує поле російського інформаційного впливу. Це, до речі, є одна з причин того, що Росія так наполегливо домагається запровадження в Україні російської мови як державної. Що ж до проявів такої інформаційної війни з боку Росії, то не важко було помітити, як створювався негативний політичний імідж керівництва України, дискредитувались ідеї української державності. При цьому, замовчувалися позитивні факти і тенденції, а переважала негативна, перекручена інформація про Україну.

Наближається до критичного стан безпеки інформаційно-комп'ютерних систем в галузі державного управління, енергетики, транспорту, банківської системи.

Незважаючи на всеосяжну дію викликів, які є похідними глобальних світових процесів, їх вплив на національну безпеку України носить переважно опосередкований характер і загрози, які випливають з цих глобальних процесів можна кваліфікувати як потенційні. Безпосередній вплив на національну безпеку України спричиняють процеси *регіонального рівня*.

Якщо Україна прагне мати геополітичний статус середньої європейської держави, вона має сформувати навколо себе безпечне геополітичне середовище: наближення Євросоюзу та НАТО, з одного боку, та намагання Росії створити в межах пострадянського простору власну євразійську цивілізацію і утвердитись таким чином в якості великої держави як одного з впливових центрів багатопольярного світу – з іншого, перетворюють **територію України у своєрідну “буферну зону”**. Перебування України в буферній зоні сьогодні відповідає позиції ЄС і цілком вкладається в його концепцію “суспільства”. Оскільки це не передбачає подальшого розширення, а відтак жодних зобов'язань щодо майбутнього членства України в цій організації. З іншого боку, “буфер” можна

використовувати в якості фільтру нелегальної міграції, організованої злочинності та інших м'яких та традиційних загроз європейській безпеці.

Сценарій “ Україна - буферна зона” може бути прийнятним до певної міри і для Північноатлантичного альянсу з військової точки зору, оскільки він не вимагає додаткового розгортання сил на території нових членів і не припускає великих витрат на забезпечення їхньої оборони та безпеки.

Однак цей сценарій не може задовольняти НАТО з політичної точки зору. По-перше, він консервує процес подальшого розширення Альянсу; по-друге, сприяє посиленню авторитаризму і політичної нестабільності в Україні.

Справа в тім, що Україна як “буфер” може сприяти зміцненню євроатлантичної безпеки тільки тоді, коли вона буде внутрішньополітично стабільною країною. Роль буфера позбавляє її зовнішніх умов для забезпечення такої стабільності.

Ситуація невизначеності “буферної зони” буде провокувати Росію повернути під свій повний контроль цю територію. За умови своєї військової присутності в цій “буферній зоні” Росія неминуче намагатиметься здійснити в цій країні своє політичне та економічне панування. При цьому, розвиваючи свої відносини з НАТО та ЄС, Росія буде прагнути ізолювати Україну від процесу інтеграції в ці організації.

Статус “буферної зони” не тільки розкриває широкі можливості для втручання Росії у внутрішні справи України, але й спонукає певні політичні сили в боротьбі за політичну владу в Україні спиратися на російський зовнішньополітичний чинник. Така тенденція суттєво послаблює державний суверенітет України і складає загрозу національній безпеці країни.

Отже, негайною потребою і ***першочерговим геостратегічним завданням для України є вихід України зі стану “буферної зони” і входження в європейський та євроатлантичний безпековий простір.***

Проте на шляху вирішення цього головного геостратегічного завдання у 2006 році Україна зіткнулась з серйозними викликами.

Один з таких викликів лежить в площині відносин США та ЄС і полягає у виникненні геополітичного суперництва між цими двома сторонами. Така ситуація провокує розбіжності між країнами всередині НАТО та Євросоюзу і підриває єдність їх позицій з ключових міжнародних проблем. З іншого боку, це призводить до послаблення ролі США в підтриманні безпеки і стабільності в Європі. Такі розбіжності між ЄС і США розширюють поле можливості маніпуляції цими позиціями для просування своїх інтересів і впливу Росії на розвиток ситуації на європейському континенті.

Викликом для України у другій половині 2006 року стала **втрата нею темпів просування на шляху євроатлантичної та європейської інтеграції.**

Знаковими подіями цієї небезпечної тенденції стали: промова Прем'єр-міністра України В.Януковича під час його вересневої поїздки в Брюссель про неготовність України приєднатися до Плану дій з набуття членства; проголошення обласними радами східних областей підконтрольних Партії регіонів територій, вільних від НАТО; провокації у Феодосії навколо українсько-американських військових навчань "Sea Breeze", влаштовані політичними силами, що склали "антикризову коаліцію" в парламенті; і як результат – не присутність офіційних представників України на Ризькому самміті НАТО та зняття українського питання з порядку денного цього форуму.

Серйозним сигналом для України в реалізації її євроінтеграційних прагнень стала відмова ЄС визначити будь-яку перспективу на членство України в цій організації, в новій посиленій Угоді про партнерство та співробітництво.

2006 рік, особливо його друга половина, **також позначився різким погіршенням міжнародного іміджу України та втратою її позицій на міжнародній арені.** Нездатність помаранчевих сил сформувати демократичну більшість у Верховній Раді та створення "антикризової коаліції", що дотримується інших, ніж Президент України зовнішньополітичних пріоритетів, призвели до внутрішньополітичної кризи в країні.

Внаслідок запровадження Конституційної реформи та приходу до влади нового уряду в Україні утворилось два центри влади прийняття зовнішньополітичних рішень. **Конфлікт між Урядом та Президентом з приводу владних повноважень спричинив кризові явища в зовнішній політиці України.** Вона стала розбалансованою, непередбачуваною і малорезультативною. З'явилися суперечності в формулюванні офіційної позиції України, коли Уряд та Президент часом висловлювали протилежні за змістом заяви, як це було у відношенні до термінів перебування Чорноморського Флоту РФ на території України, активів управління газотранспортним консорціумом, євроатлантичної інтеграції та інших.

Все це дезорієнтувало зарубіжні країни в ідентифікації офіційної позиції України та офіційних осіб, які мають представляти її на міжнародній арені. Така тенденція призвела до **втрати довіри до України та її керівництва з боку міжнародної спільноти.** Жертвою і заручником конфлікту між зазначеними гілками влади став Міністр закордонних справ та його міністерство. Під загрозою зриву опинилась низка офіційних візитів і міждержавних переговорів.

Ескалація конфлікту між гілками влади веде до руйнації інститутів держави, послаблення її суверенітету, зростання можливостей іноземних держав втручатися у

внутрішні справи країни та впливати на прийняття зовнішньополітичних та внутрішньополітичних рішень.

Наслідком зазначеного внутрішньополітичного конфлікту стало намагання “антикризової коаліції” та Уряду не тільки перебрати на себе повноваження Президента в сфері зовнішньої політики, але й змінити зовнішньополітичний курс країни шляхом перегляду відповідної законодавчої бази.

Про намір переглянути засади зовнішньої політики України Прем’єр-міністр України В.Янукович заявив 12 жовтня 2006 р., мотивуючи це тим, що сьогодні є відповідні настрої в суспільстві і вони відображені в парламенті. 16 жовтня В.Янукович підтвердив свою позицію, заявивши на прес-конференції в Києві, що такий законопроект уже підготовлено за участі трьох фракцій від імені коаліції – Партії регіонів, Соціалістичної партії та Комуністичної партії. Його буде розглянуто в парламенті.

Консенсусними позиціями в цьому документі, за умови яких він може бути прийнятим, є дотримання Україною позаблокового статусу та повномасштабна інтеграція в Єдиний економічний простір. Спроба ревізії зовнішньополітичного курсу України може бути кваліфікованою як загроза її національній безпеці, оскільки вона позбавляє країну подібних механізмів захисту її безпеки і оборони.

***Викликом для безпеки країни є також намагання визначити засади зовнішньої політики під правлячу коаліцію.*** В такому разі з кожним переформуванням парламентської більшості буде змінюватись і зовнішньополітичний курс країни. Небезпека такої тенденції полягає в тому, що тоді зовнішня політика буде віддзеркалювати не національні інтереси, а корпоративні чи вузько кланові інтереси та партійні програмні. В такому разі вона взагалі буде позбавлена всілякого сенсу.

Збереження такої небезпечної для країни тенденції призведе до втрати Україною її державного суверенітету і незалежності, загострить цілий комплекс проблем у її відносинах з Російською Федерацією. Що такі проблеми набули загрозливого для національної безпеки України характеру свідчать події, які відбулись протягом 2006 року.

До таких подій у 2006 році належали:

- конфлікт між Україною та Росією з приводу транзиту газу до Європи та ціни на російський газ;
- загострення питання присутності Чорноморського Флоту на території України;
- посилення інформаційного впливу Росії на території України;
- торгівельні війни.

Проте, незважаючи на важливість кожної з цих проблем, **найбільшу загрозу для України складає намагання Росії повернути собі статус великої держави, як одного з впливових центрів багатополярного світу за рахунок реінтеграції в лоно своєї державності країн пострадянського простору.**

Для України таким реінтеграційним проектом з боку Росії є залучення її до формування Єдиного економічного простору. Цей проект покликаний стати для України своєрідною альтернативою ЄС, що деяким часом змусить її відмовитись від ідеї європейської та євроатлантичної інтеграції та рухатись в руслі реалізації російських та євразійських геополітичних і гео економічних проектів.

Газова війна між Росією та Україною, яка досягла своєї кульмінації в перші дні січня 2006 року і завершилась підписанням 6 січня цього року відповідної угоди між урядами обох країн, а також торговельні війни, які проявились в забороні на ввезення української м'ясо-молочної продукції в Росію, засвідчили появу цілого спектру загроз економічній безпеці України.

*По-перше*, це безпосередня загроза припинення постачання енергоресурсів в Україну в силу її критичної залежності в цьому секторі економічних відносин від Росії.

*По-друге*, це потенційна загроза втрати українською економікою своєї конкурентоспроможності, особливо тих виробництв, які пов'язані з використанням газу.

*По-третє*, втрата зовнішніх ринків збуту української продукції, особливо тих видів продукції, де доля російського ринку складає 50 і більше відсотків, як наприклад, сиру (67%).

*По-четверте*, потенційна загроза втрати транзитного потенціалу країни, яка обумовлена прагненням Росії взяти під свій контроль українську газотранспортну систему.

*По-п'яте*, загроза втрати довіри до України з боку Євросоюзу, як до країни-транзитера енергоносіїв.

Економічні важелі тиску на Україну використовувались Росією також для отримання геополітичних преференцій, зокрема, в таких питаннях, як: синхронізація набуття членства в СОТ, відмова України від членства в НАТО, пролонгація терміну перебування Чорноморського Флоту РФ після 2017 року, відмова від активної участі України у формуванні таких об'єднань, як ГУАМ та Спільнота демократичного вибору, координація з Москвою зовнішньої політики у відносинах з НАТО та ЄС.

Поступки України в таких ключових для зовнішньої політики питаннях складатиме реальну загрозу інтересам безпеки країни в політичній сфері. Не випадково британська газета "The Time" цілком справедливо зазначала, що "українська газова угода затьмарена

страхом втрати самостійності”.<sup>3</sup> До цієї сфери безпеки відноситься загострення відносин навколо передачі українській стороні системи навігаційно–гідрографічного обладнання (маяків), які до цього часу знаходяться в підпорядкуванні Чорноморського Флоту РФ. Окрім загрози безпеці мореплавству такий стан підриває довіру до України як до морської держави.

Протягом 2006 року посилюється спектр загроз в *гуманітарній сфері* відносин між Україною та Росією. Він стосувався насамперед намагання російської сторони посилити роль російської мови в суспільному і політичному житті та сприяти в наданні їй статусу державної мови в Україні. Очевидно, метою таких намагань Росії є відновлення єдиного з Україною історично-культурного та інформаційного простору. В подальшому цей інтерес передбачає повернення до духовної єдності між українським і російським народами на основі російської національної ідеї, яку сповідують народність, російська державність і православ'я.

Тому не менш важливим, ніж створення газотранспортного консорціума за задумами російських стратегів, умовою допуску України до видобутку нафти і газу в Росії має бути відмова Києва від “авантюри зі створенням української помісної церкви” і збереження церковної пуповини, що зв'язує Україну та Росію – Російської православної церкви, невід'ємною частиною якої є Українська православна церква (Московського патріархату – ав.).<sup>4</sup>

Отже, 2006 рік позначився для України цілим спектром загроз.

*На глобальному рівні їх склали:*

- зменшення конкурентоздатності української економіки внаслідок підвищення світових цін на енергоносії;
- завезення в Україну небезпечних для життя людей високотоксичних радіоактивних та хімічних матеріалів, відходів хімічної, фармацевтичної та харчової промисловості;
- поширення впливу транснаціональних корпорацій та груп, які послаблюють суверенітет країни;
- нелегальна міграція;
- поширення епідемії “пташиного грипу”;
- захоплення національного інформаційного простору України іншими державами, культурна та релігійно-політична експансія.

*На регіональному рівні до таких загроз і викликів національній безпеці належать:*

<sup>3</sup> The Time. // [www.inopressa.ru/times/2006/10/25/10:42:43/antonomy](http://www.inopressa.ru/times/2006/10/25/10:42:43/antonomy)

<sup>4</sup> Фролов. Путин сделал Украине историческое предложение. / KM.RU. – 2007. – 5 февраля

- перетворення України в “буферну зону”, що призведе до втрати нею статусу середньої європейської держави;
- втрата динамічного наступу на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції;
- погіршення міжнародного іміджу та позицій України на міжнародній арені;
- кризові явища в зовнішній політиці України пов’язані з перерозподілом владних повноважень між гілками влади в країні;
- намагання Росії повернути собі статус великої держави як одного з впливових центрів багатопольярного світу за рахунок реінтеграції країн пострадянського простору, зокрема, України, що породжує в українсько-російських відносинах цілий комплекс викликів і загроз національній безпеці України.

Переважає більшість цих тенденцій і загроз в міжнародному середовищі очевидно збережеться для України і в 2007 році. Відповідно це потребуватиме від України цілого комплексу узгоджених між гілками влади дій і заходів, а також розробки стратегії по нейтралізації та упередженню цих негативних, а часом і загрозливих явищ і процесів. Відповідно безпековий компонент має бути одним із головних напрямків зовнішньої політики України.

## ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У 2006 РОЦІ: АНАЛІЗ ТА ПРОГНОЗ

*Основні характеристики, що визначали зміст зовнішньої політики у 2006 році, є наступними:*

*Процес прийняття та реалізації зовнішньополітичних рішень зазнав серйозних викликів та ускладнень внаслідок запровадження конституційної реформи, котра зумовила розбалансування даного процесу і виникнення двох **паралельних владних центрів***

*На практиці формування уряду антикризової коаліції спричинило появу «двох зовнішніх політик» - президентської (Ющенко, Тарасюк, Гриценко) і прем'єрської (Янукович, Азаров, Орел, Гриценко), які розходяться у деяких принципових питаннях (членство в НАТО, базування Чорноморського флоту РФ).*

*Міжнародне становище України перебуває під постійним тиском згаданої розбалансованості і двоїстості, зарубіжні партнери дезорієнтовані у процесі ідентифікації надійних переговорників з українського боку за багатьма напрямками двосторонніх та багатосторонніх відносин.*

*Досягнення української зовнішньої політики за згаданих обставин є поодинокими і мають місце лише у випадках, коли досягається порозуміння між двома центрами влади, як у випадку з ухваленням пакету законопроектів щодо вступу в СОТ.*

*Прогноз на 2007 рік базується на високій імовірності **конфронтаційного сценарію** із поглибленням протиріч між президентською та прем'єрською гілками виконавчої влади, що зумовлюватиме низьку ефективність зовнішньої політики України в цілому.*

*Даний аналіз базується на результатах опитування експертів, проведеного у грудні 2006 року за традиційною методикою серед чотирьох груп осіб, причетних до аналізу, планування, експертизи зовнішньої та безпекової політики України та прийняття політичних рішень (працівники органів державної влади й державних аналітичних структур, військова еліта, фахівці неурядових організацій, журналісти). До опитування було залучено 67 осіб у січні 2006 року, і 51 особа у листопаді 2006 року.*

*До порівняльних даних залучені результати опитувань експертів, отримані під час діяльності попередніх урядів України – Юлії Тимошенко (опитування серпня 2005 року) та Юрія Єханурова (опитування січня 2006 року)*

## **ВІД «ПОМАРАНЧЕВОЇ» ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДО СПІВІСНУВАННЯ ДВОХ ПОЛІТИК**

2006 рік в зовнішній політиці України, як і загалом в політичному житті держави може бути поділений на дві співмірні за часом частини: січень-липень (уряд Юрія Єханурова) та серпень-грудень (уряд Віктора Януковича).

У перший зі згаданих періодів контроль за зовнішньополітичною діяльністю держави знаходився в руках президента Віктора Ющенка, а основним провідником реалізації політики президента виступало міністерство закордонних справ, очолюване Борисом Тарасюком. У цей період МЗС досягло максимально високого впливу на зовнішню політику, основні важелі формування поточної зовнішньополітичної діяльності та її концептуального забезпечення знаходились в руках зовнішньополітичного відомства. Керівництво Верховної Ради та Кабінету міністрів у даний період не справляло відчутного впливу на зовнішню політику України.

Другий період позначився початком та ескалацією жорсткого конфлікту між непідконтрольною президенту «антикризовою коаліцією» в парламенті в складі Партії Регіонів, СПУ та КПУ та керівництвом Кабміну на чолі з Віктором Януковичем з одного боку та президентом (разом з МЗС) – з іншого.

Різничитання суперечливої конституційної реформи, що набула повної сили із формуванням нового складу парламенту, зумовили постійний конфлікт з приводу повноважень у сфері формування зовнішньополітичного курсу України.

Політичні розходження між «помаранчевою» частиною політичного спектру та Партією регіонів рельєфно виявились іще під час парламентської кампанії 2006 року, коли представники останньої гостро критикували курс президента Ющенка на вступ до НАТО та звинувачували команду президента в ускладненні відносин з Російською Федерацією, блокуванні переговорів щодо створення ЄСП тощо.

Провал створення «коаліції демократичних сил», а також подальша невдача ідеї «широкої коаліції» спричинили формування уряду політичними силами, що дотримуються відмінних від президента поглядів на тактику та стратегію зовнішньої політики України. Якщо Партія Регіонів та СПУ традиційно виступали проти вступу в НАТО, за нейтральний статус та, де-факто, за поміркований ізоляціонізм (з російським

ухилом), то КПУ не приховувала своїх радикально антизахідницьких та проросійських позицій.

Оскільки Конституція надає президенту право висувати кандидатів на посади міністра закордонних справ та оборони, після формування нового уряду на цих посадах залишились представники «помаранчевого» спектру Борис Тарасюк та Анатолій Гриценко. Однак із самого початку виявилось, що співіснування двох політичних ліній в рамках одного уряду є проблематичним.

У складі уряду на ключових посадах з'явилися особи із відверто проросійськими поглядами, такі як перший віце-прем'єр Микола Азаров та віце-прем'єр Дмитро Табачник. Контроль за парламентською більшістю дав керівництву уряду потужний інструмент легітимації власних дій, в тому числі і в зовнішній політиці.

Втрата президентом контролю за парламентською більшістю та урядом спонукали Віктора Ющенка до спроб мобілізації наявних ресурсів та використання існуючих конституційних механізмів, таких як РНБО. Секретарем РНБО було призначено Віталія Гайдука, а зовнішньополітичний напрямок роботи у секретаріаті президента очолив Олександр Чалий – обидва причетні до великого бізнесу через ІСД. Однак ступінь організованості та злагодженості дій президента, його Секретаріату, РНБО та МЗС є невисокою у порівнянні із антикризовою коаліцією та її урядом.

Конфронтація між президентом та прем'єром у сфері зовнішньої політики розпочалась у вересні, коли під час перебування у Брюсселі прем'єр висловив позиції щодо вступу в НАТО, відмінні від курсу президента України. Свого піку ця конфронтація досягла наприкінці листопада – на початку грудня, коли внаслідок намагання президентського табору повернути собі передбачене Конституцією лідерство у зовнішньополітичній діяльності ледве не було зірвано запланований візит прем'єр-міністра Януковича до США.

Відповіддю “антикризової коаліції” стало блискавичне звільнення міністра закордонних справ Бориса Тарасюка, якого звинуватили у навмисних діях на зрив візиту, хоча очевидно, що міністерство лише виконувало волю президента в цьому питанні. За кілька днів по тому, 5 грудня Печерський суд м. Києва визнав звільнення незаконним, і Тарасюк був відновлений на посаді, хоча питання легітимності процедури звільнення міністрів президентської квоти залишається відкритим.

Наразі в Україні не знайдено механізмів, які би забезпечували ефективне узгодження політичних поглядів та тактичних підходів в умовах співіснування («cohabitation») двох політичних команд в одній системі виконавчої влади.

За даними опитувань експертів ЦМКЗПУ внаслідок запровадження конституційної реформи та формування уряду «антикризової коаліції» в Україні відбувся перерозподіл впливу на прийняття зовнішньополітичних рішень. Істотно зріс індикатор впливу керівництва Кабінету міністрів (з 30 до 70%) та фінансово-промислових груп, знизився вплив Міністерства закордонних справ, яке в період «помаранчевих» урядів було центральним осередком генерування зовнішньополітичних рішень в Україні.

Показово, що попри намагання президента зміцнити роль РНБО як легітимної інституції-провідника позицій глави держави, в тому числі й на питання зовнішньої політики, вплив цього органу, на думку експертів, значно знизився.

*”Які державні інститути та групи еліт всередині України мають сьогодні найбільший вплив на зовнішню політику України?”* (сума відсотків більше 100, оскільки експерти могли обирати до трьох варіантів):

	Серпень 2005	Січень 2006	Грудень 2006
<b>1. Керівництво Кабінету Міністрів</b>	31,5%	29,8%	70,5%
<b>2. Секретаріат Президента України</b>	37%	29,8%	29,4%
<b>3. Вузьке неформальне коло осіб навколо Президента</b>	41,1%	41,8%	27,4%
<b>4. Регіональні лідери</b>	0%	1,5%	7,8%
<b>5. Міністерство Закордонних Справ</b>	49,3%	58,2%	41,1%
<b>6. Рада національної безпеки та оборони</b>	43,8%	22,4%	3,9%
<b>7. Верховна Рада України</b>	13,7%	28,3%	31,3%
<b>8. Фінансово-промислові групи</b>	27,4%	28,3%	49%
<b>9. Незалежні аналітики, експерти, журналісти</b>	2,7%	1,5%	0

## ВІДНОСИНИ З КЛЮЧОВИМИ ПАРТНЕРАМИ: ПОРІВНЯЛЬНІ ОЦІНКИ

Баланс «зближення-дистанціювання» у відносинах з Європейським Союзом та США змінився від «зближення» до «стабільності, збереження статус-кво». Уряд Януковича поки що не зробив кроків, які б однозначно свідчили про відмову від курсу на європейську інтеграцію, явних ознак згортання демократичних свобод також поки що не зафіксовано, отже фундаментальних причин погіршення відносин на західному векторі наразі немає, однак потенціал зближення за існуючих умов є дуже обмеженим.

Баланс «зближення-дистанціювання» у відносинах з РФ відчутно змістився в бік зближення. Однак звертає на себе увагу, що рівень «напруги» у відносинах з Росією зберігається практично на тому ж рівні, що і за часів помаранчевих урядів. Це свідчить про високий об'єктивний рівень конфліктності українсько-російських взаємин незалежно від політичного кольору влади в Києві.

### Характеристика якісного стану нинішніх відносин України з її ключовими зовнішніми партнерами (%)

	Європейський Союз			Російська Федерація			Сполучені Штати Америки		
	Серпень 2005	Січень 2006	Грудень 2006	Серпень 2005	Січень 2006	Грудень 2006	Серпень 2005	Січень 2006	Грудень 2006
<b>Зближення</b>	60,3	47,7	29,4	6,9	0	23,5	51,7	41,8	15,7
<b>Дистанціювання</b>	8,6	4,5	9,8	50	49,2	5,9	6,03	1,5	15,7
<b>Стабільність, збереження статус-кво</b>	25,9	26,9	37,2	12,1	3	3,9	34,5	35,8	47
<b>Інтеграція</b>	35,3	20,9	3,9	4,3	0	0	6,9	1,5	0
<b>Стагнація відносин</b>	12,9	20,9	33,3	29,3	17,8	5,9	6	7,5	23,5
<b>Сателітна залежність України</b>	7,7	3	0	33,6	16,4	25,5	21,5	13,4	11,7
<b>Рівноправне партнерство</b>	15,5	6	1,9	5,2	15	0	10,3	3	3,9
<b>Нерівноправне, асиметричне партнерство</b>	34,5	25,4	29,4	42,2	28,3	51	58,6	41,6	29,4
<b>Конкуренція,</b>	4,3	1,5	0	38,8	14,9	15,7	2,6	1,5	0

<b>суперництво</b>									
<b>Напруга</b>	6	3	0	45,7	55,2	47	2,6	1,5	1,9
<b>Ворожнеча</b>	0	0	0	5,2	29,8	9,8	0	0	0
<b>Взаємозалежність</b>	6	4,5	5,9	25	16,4	17,6	3,4	4,5	0
<b>Клієнт-патрональні відносини</b>	---	7,5	13,7	---	11,9	11,7	---	23,9	17,6

### **Відносини з Європейським Союзом та вступ до СОТ**

27 жовтня 2006 року, під час проведення саміту Україна-ЄС у Гельсінкі, було парафоровано угоди про спрощення візового режиму та реадмісію. Угода про спрощення візового режиму може вважатися найбільшим досягненням у відносинах Україна-ЄС у 2006 році (змістові цієї угоди, її наслідкам та подальшим перспективам візового діалогу між Україною та ЄС ЦМКЗПУ присвятив окрему аналітичну доповідь).

Другим суттєвим успіхом у відносинах Україна-ЄС стала плідна співпраця із прикордонних та митних питань у трикутнику Україна-ЄС-Молдова. Початок роботи Місії ЄС з надання допомоги у прикордонних питаннях Україні та Молдові (грудень 2005 року) та запровадження Україною та Молдовою нового митного режиму 6 березня 2006 року стало першим прикладом подібної вдалої багатосторонньої співпраці під патронатом ЄС. Втім основоположної мети даної співпраці – врегулювання придністровської проблеми – так і не було досягнуто, відсутність прогресу у даному питанні породжує обґрунтовані сумніви у достатності тих зусиль, які докладаються ЄС спільно з Україною та Молдовою у цьому питанні. Зростаюча роль ЄС щодо вирішення придністровської проблеми виявила істотні розбіжності між позиціями ЄС та Росії з цього питання, що позначилось і на атмосфері українсько-російських стосунків.

На саміті в Гельсінкі Україна та ЄС не розпочали переговори про нову поглиблену угоду та створення зони вільної торгівлі, оскільки фактичною умовою початку таких переговорів з боку ЄС є вступ України до СОТ. Оскільки станом на жовтень українська сторона не завершила ані внутрішніх, ані зовнішніх процедур щодо вступу в СОТ, питання нової угоди не було внесене до порядку денного саміту. Вступ до СОТ як передумова переговорів про нову угоду зафіксоване в ухваленому у лютому 2005 році Плані Дій Україна ЄС.

Ухвалення законопроектів, необхідних для вступу України в СОТ було завершено лише в грудні, і нині їх розглядає робоча група щодо вступу України в СОТ на предмет відповідності зобов'язанням, раніше взятим на себе Україною.

Європейська комісія вже отримала від ради ЄС мандат на ведення переговорів з Україною щодо нової угоди. Принципові позиції з цього питання виголосила і українська сторона. На даному етапі очевидно, що з деяких концептуальних питань позиції сторін різняться. Україна виступає за фіксацію в новій поглибленій угоді асоційованих відносин із перспективою членства в ЄС, тоді як Євросоюз на даному етапі не виглядає готовим надати таку перспективу Україні. Попередні консультації між Україною та ЄС щодо нової угоди вже розпочалися.

Перспектива головування Німеччини в ЄС, що розпочинається з 1 січня 2007 року, підвищує вагу останніх німецьких пропозицій щодо модифікації Європейської політики сусідства (ЄПС) і виділення європейських сусідів ЄС, насамперед України, в окрему групу з привілейованим статусом у порівнянні з країнами Північного Середземномор'я та Близького Сходу. Однак детальні контури такого статусу залишають невизначеними.

В той же час звертає на себе увагу факт, що перше місце в переліку перешкод євроінтеграції України впевнено посідає «нездатність лідерів держави визначити та втілювати на практиці стратегічні пріоритети» (зростання у порівнянні з періодом попереднього уряду), тоді як на другому місці – «вплив російського чинника», замість «повільних економічних реформ», що посідали другу позицію у січні 2006 року. Також майже втричі зросла кількість експертів, що вказують на небажання правлячої еліти інтегруватися.

**Що в Україні сьогодні головним чином перешкоджає її інтеграції до Європи (сума відсотків більше 100, оскільки експерти могли обирати до трьох варіантів)**

## **Відносини з НАТО**

Відносини України з НАТО зазнали найбільших втрат внаслідок внутріполітичних процесів в Україні та формування нового уряду «антикризової коаліції».

У першій половині року значної шкоди відносинам між Україною та Альянсом завдав зрив низки військових навчань на території України за участю провідних країн Альянсу через неухвалення парламентом законопроекту про допуск іноземних військових підрозділів на територію України. Зрив навчань супроводжувався добре організованими і резонансними акціями протесту в Криму проти прибуття іноземних військових для участі у навчаннях. Офіційний Київ фактично програв і парламентське і публічне поле в цих суперечках, тоді як організатори протестів, спираючись на організаційну та медійну підтримку з боку РФ, змогли нав'язати як українському, так і зарубіжному споживачеві інформації тезу про масовість і пасіонарність антинатовських настроїв в Україні. У грудні ця тенденція мала продовження у вигляді організованого КПУ в Криму “народного референдуму” проти вступу України в НАТО.

Тим не менше до червня 2006 року існувала реальна можливість приєднання України до Плану дій з набуття членства в НАТО на Ризькому саміті Альянсу (листопад 2006 р.)

На засіданні Комісії Україна-НАТО на рівні міністрів закордонних справ у квітні в Софії (Болгарія) міністр закордонних справ України отримав запевнення, що НАТО визнає значний поступ України у проведенні вільних та демократичних парламентських виборів, і у разі формування демократичного уряду, який підтвердить прагнення до членства в Альянсі, рішення про ПДЧ для України буде ухвалене ще до Ризького саміту.

Однак невдача з формуванням «коаліції демократичних сил» закреслила ці плани. Створення коаліції та уряду політичними силами, що виступали проти членства України в Альянсі, зняло з порядку денного НАТО питання ПДЧ для України ще у липні-серпні.

Тому висловлювання прем'єр-міністра Януковича у Брюсселі 14 вересня щодо необхідності розведення питань членства і співпраці з Альянсом та «паузи» в євроатлантичній інтеграції України лише унаочнили факт перенесення питання про членство України в НАТО, і навіть про надання Україні ПДЧ на невизначену перспективу.

В той же час експерти продовжують вважати підготовку до членства в НАТО основним пріоритетом співробітництва з Альянсом.

**Які напрямки співробітництва з НАТО є пріоритетними для України сьогодні? (%)** (сума відсотків більше 100, оскільки експерти могли обрати до трьох варіантів)

	Січень 06	Грудень 06
таких немає, співробітництво з НАТО взагалі не потрібне		0
створення передумов для вступу України до НАТО в перспективі	22,4	23,5
створення передумов для вступу України до НАТО найближчим часом	50,7	47
спільна розробка концептуальних засад військової політики	7,5	11,7
пряма допомога у здійсненні військової реформи	34,3	33,3
допомога у створенні системи демократичного цивільного контролю за силовими структурами	32,8	29,4
надання додаткових гарантій безпеки Україні	55,2	37,2
узгодження військово-технічної політики, підтримка ВПК	19,4	35,3
торгівля зброєю, спецтехнікою, послугами військово-технічного призначення	10,4	13,7
підготовка кадрів	20,9	13,7
спільні навчання	8,9	17,6
участь у миротворчих операціях	8,9	13,7

## Україна-Росія

З формуванням нового уряду значно зросла інтенсивність російсько-українських контактів на міжурядовому рівні. Прем'єр-міністр особисто здійснив вже чотири поїздки до РФ (жодну іншу країну він не відвідував більше одного разу), при чому всі вони мали характер неофіційних візитів.

22 грудня відбувається візит в Україну президента РФ В.Путіна в рамках першого засідання міждержавної комісії Ющенко-Путін на найвищому рівні. Це перший візит президента РФ в Україну за понад півтора роки.

Готується до підписання Декларація про зміст україно-російського стратегічного партнерства та план дій Україна-Росія на 2007-2008 роки. Кабміну доручено прийняти заходи для підписання угоди про реадмісію, а також протоколу про внесення змін і доповнень до міждержавної угоди про пункти пропуску через державний кордон між Україною і РФ.

Основною проблемою українсько-російських відносин залишається непрозорість багатьох механізмів ухвалення рішень, а також економічних взаємин. В уряді України працюють особи, безпосередньо або опосередковано пов'язані з великим російським бізнесом, зокрема, Газпромом та його непрозорою посередницькою компанією Росукренерго (міністр палива та енергетики Юрій Бойко).

Використовуючи відносно вигідну для себе внутріполітичну кон'юнктуру, пов'язану з домінуючою присутністю проросійських сил в діючому уряді, РФ намагається вирішити найбільш цікаві для себе питання, зокрема, статусу російської мови в Україні, продовження базування ЧФ РФ після 2017 року, або, як мінімум, отримання свободи рук у використанні усієї супутньої інфраструктури флоту включно з полігонами, що розташовані поза межами основної дислокації ЧФ.

Важливою геостратегічною метою РФ є недопущення вступу України в НАТО та нейтралізація ролі Києва як самостійного гравця в Чорноморсько-Каспійському регіоні. Москва ставить за мету домогтися перегляду української позиції щодо Молдови - Придністров'я, а також невтягнення Києва у суперечки навколо політики РФ щодо Грузії.

Газпром цікавиться подальшим проникненням на внутрішній ринок газопостачання в Україні, оскільки визнає, що отримання контролю над транзитними газовими магістралями України на даному етапі не є реалістичною метою.

В той же час у двосторонніх відносинах зберігається значний потенціал конфліктності як в політичних, економічних, так і в гуманітарних питаннях. Наприкінці року, зокрема, значного розголосу набули різнотлумачення питань голодомору 1933 року в Україні та незадоволення російської сторони з приводу визнання парламентом України цієї події геноцидом українського народу.

Політика України в СНД не є в достатній мірі ініціативною, а спирається до певної міри на інерцію, хоча і з спробою розстановки власних акцентів. Досвід участі української делегації в останніх самітах СНД в Казані та Мінську свідчить про те, що Україна намагається здійснювати свою співпрацю в рамках Співдружності незалежних держав (СНД) з урахуванням обраного державою стратегічного курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію.

Про це, зокрема, йдеться в рішенні Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ) від 17 листопада 2006 року "Про подальшу співпрацю України в рамках Співдружності Незалежних Держав", введеному в дію указом Президента України Віктора Ющенка 15 грудня ц.р.

Згідно з рішенням, СНД розглядається як один з важливих механізмів проведення міждержавних консультацій і переговорів з метою забезпечення національних інтересів України на пострадянському просторі, зокрема, шляхом узгодження і реалізації в рамках Співдружності проектів багатостороннього співробітництва в різних сферах.

Пріоритетними напрямками діяльності України в рамках СНД визначено: послідовне впровадження зони вільної торгівлі за участю всіх держав-учасників СНД з урахуванням вимог СОТ; ініціація розробки проектів щодо реалізації потенціалу України як транзитної держави, ліквідації надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, боротьби з організованою злочинністю і незаконною міграцією і т.п.; поглиблення багатостороннього співробітництва в галузях енергетики, транспорту, агропромислового комплексу, охорони здоров'я, науки, соціальній сфері; розв'язання "заморожених" конфліктів на пострадянському просторі, протидія трансграничній злочинності і співпраця в правоохоронній сфері.

### **ГУАМ та Спільнота демократичного вибору**

23 травня 2006 року в Києві завершився процес перетворення ГУАМ в повномасштабну міжнародну організацію під оновленою назвою – "Організація за демократію та демократичний розвиток – ГУАМ". Глави держав України, Молдови, Грузії та Азербайджану підписали Київську декларацію, у якій проголосили створення міжнародної організації, діяльність якої спрямовано на «зміцнення демократії, верховенства права, основних прав і свобод людини, економічний розвиток держав та забезпечення безпеки та стабільності»<sup>5</sup> Таким чином, організація набула всіх формальних атрибутів повноцінного учасника міжнародних відносин.

---

<sup>5</sup> Київська декларація про створення Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ <http://www.guam.org.ua/188.565.0.0.1.0.phtml>

ГУАМ впевнено заявив про себе як організація, що колективно відстоює принципи територіальної цілісності держав-членів. Слід відзначити колективні заяви ГУАМ щодо невизнання референдумів про незалежність Придністров'я, Абхазії, Північної Осетії та Нагорного Карабаху. Дипломатичним успіхом ГУАМ можна вважати і проголосоване мінімальною більшістю голосів внесення до порядку денного Генеральної Асамблеї ООН питання щодо врегулювання заморожених конфліктів.

Тим не менше, поточний рік не став проривним у діяльності даної організації. Проблема ставлення до заморожених конфліктів виявилась єдиною, де проявилась солідарна воля країн організації при тому, що офіційно заявлений порядок денний ГУАМ є значно ширшим.

ГУАМ не підтримав Грузію у її конфлікті з Росією, зумовленим економічним тиском останньої. Парламент України ухиляється від ратифікації Статуту ГУАМ, що потенційно ставить під сумнів легітимність участі найбільшої країни в діяльності організації.

**Спільнота демократичного вибору** може залишитися паперовим проектом, оскільки ініціативи, проголошені на першому саміті СДВ, не набули належного розвитку. Другий саміт у Вільнюсі (травень) відбувся під видозміненою назвою – Вільнюський форум. І хоча порядок денний СДВ у Вільнюсі набув підтвердження та розвитку, а рівень представництва найвпливовіших партнерів (ЄС та США) значно зріс, ідентичність СДВ як проекту, ініційованого Україною та Грузією, виявилась розмитою. Робочі групи за основними напрямками роботи об'єднання так і не були створені, хоча така ідея пропонувалася підготовчою групою, що збиралась у березні в Тбілісі.

Третій раунд СДВ взагалі зазнав істотної модифікації за ініціативою приймаючої румунської сторони, яка надала перевагу трансформації проекту в контексті власних пріоритетів – форум відбувся у червні під назвою “Чорноморський форум”.

Четвертий саміт, що планувався на осінь у Тбілісі, кілька разів переносився, але так і не відбувся.

Ініціатори СДВ хоча і привернули увагу світу своєю ініціативою, але на даний час не спромоглися наповнити її регулярним порядком денним та послідовною діяльністю.

## **ДИНАМІКА ЗОВНІШНІХ ВПЛИВІВ НА ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ**

Перші кроки керівництва нового уряду у сфері відносин з НАТО, енергетичних питань, проблеми базування Чорноморського флоту РФ свідчать, що даний уряд в більшій

мірі, ніж попередні, схильний прислухатися до думки Російської Федерації. Це відзначили експерти, 94% з яких вказали на те, що РФ має вплив на прийняття рішень в Україні. Деякі призначення в президентській частині виконавчої влади (Гайдук, Чалий, Хорошковський) також можуть свідчити про врахування інтересів та поглядів РФ. На цьому тлі дещо знизився фактор впливу США – з понад 80 до 70%, однак цей вплив все ж залишається високим. У внутрішній політиці уряд не завжди готовий іти на поступки США, прикладом чому є збереження квотування експорту зерна з України. Готовність уряду виявляти солідарну з США позицію у більшості позицій порядку денного є високою, однак у випадку розходження позицій США та ЄС українська влада вочевидь балансуватиме у залежності від поточної кон'юнктури, частіше схиляючись до позиції ЄС (як у випадку з оцінками смертного вироку Саддаму Хусейну).

Вплив ЄС є стабільно помірним. Показником збереження впливу ЄС можна вважати продовження новим урядом попередньої політики стосовно Молдови та Придністров'я (незважаючи на критику Партією Регіонів цієї політики в минулому), а також чітко задекларовану прем'єр-міністром позицію щодо неучасті України в митному союзі в рамках ЄЕП.

На графіку для порівняння подано експертні оцінки, отримані в серпні 2005 року, січні та грудні 2006 року.

***Вплив зарубіжних партнерів на прийняття рішень в Україні***

