Compass 2020

Україна у міжнародних відносинах
Цілі, інструменти, перспективи

Україна-Білорусь: горизонт 2020. Особливості розвитку зовнішньої політики України щодо формування українсько-білоруських відносин на довгострокову перспективу

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ЗМІСТ

Резюме 2

1. Ретроспективний аналіз розвитку українсько-білоруських відносин 3

1.1. Особливості побудови політичного діалогу України та Білорусі 4

1.2. Ретроспектива українсько-білоруських стосунків у міжнародному контексті 4

2. Сучасний стан українсько-білоруських відносин та чинники впливу щодо їх формування.....6

2.1. Політичні стосунки між Україною і Білоруссю як основа міждержавних відносин.....6

2.2. Чинники, що впливають на формування українсько-білоруських відносин.....7

3. Сценарії розвитку відносин України та Білорусі 9

3.1. Сценарій «Російський протекторат» 9

3.2. Сценарій «Регіональна ніша».....10

3.3. Сценарій «Різні вектори та різні швидкості» 11

4. Особливості формування зовнішньополітичного курсу України в контексті розвитку українсько-білоруських відносин (рекомендації).....11

РЕЗЮМЕ

З моменту отримання в 1991 році незалежності Україною і Білоруссю двосторонні відносини між країнами не мали стабільної стратегії співробітництва й були хронічно залежними від зовнішніх обставин та процесів, що відбувалися в регіоні Східної Європи. Часом Київ та Мінськ конкурували за позиції на міжнародній арені, кращі відносини з третіми країнами та міжнародними організаціями, часом намагалися шукати взаємовигідний компроміс і напрацьовували уніфіковані підходи до вирішення спільних проблем, а часом – доходили до стану «холодної війни» на ідеологічному підґрунті.

На часі українсько-білоруські відносини не можна назвати системними, оскільки акцент українським та білоруським керівництвом робиться на досягнення короткострокових цілей і завдань. У політичному плані відносини України і Білорусі перебувають під впливом динаміки відносин кожної країни з Росією. Залишаються невирішеними хронічні проблеми, які заважають оптимізувати міждержавний та міжрегіональний рівні співпраці. В економічній сфері відмічається, після значного падіння, збільшення обсягів зовнішньоторговельного товарообороту, наближення до показників докризового рівня. У той же час, серед товарних груп переважають товари машинобудівного, хімічного комплексу, сільськогосподарська продукція при незначній частці наданих послуг та продукції наукоємних галузей.

Прогнозується, що в період до 2020 року двосторонні відносини будуть і надалі перебувати під значним впливом зовнішніх факторів, які визначатимуть ступінь українсько-білоруської кооперації. Крім того, проходження внутрішньополітичних трансформацій і темпи модернізації промислово-економічних комплексів країн будуть значним чином коригувати динаміку взаємин. Перший сценарій «Російський протекторат» передбачає збільшення впливу Росії на стан відносин України та Білорусі, що супроводжуватиметься згортанням альтернативних інтеграційних процесів та зменшенням амбіцій країн щодо регіонального лідерства в регіоні Східної Європи. Другий сценарій «Регіональна ніша» передбачає зближення України та Білорусі на основі визначення взаємовигідних напрямків співробітництва в політичній і економічній сферах, які відповідатимуть національним інтересам країн та економіко-ресурсній базі. Третій сценарій «Різні вектори та різні швидкості» вказує на ймовірність продовження домінування у зовнішній політиці країн різних (часом взаємовиключних) векторів розвитку, що буде унеможливлювати поглиблення рівня співробітництва.

Необхідною передумовою української зовнішньої політики на період до 2020 року у відношенні до Білорусі є вироблення стратегічного бачення діалогу, зважаючи на важливе геополітичне положення країн, спільні історичні та культурні особливості, соціально-економічні та демографічні характеристики. Головною задачею є визначення потенціальних «точок зростання» у відносинах на основі врахування особливостей соціально економічного розвитку та трансформації політичних систем країн.

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКО-БІЛОРУСЬКИХ ВІДНОСИН

1.1. Особливості побудови політичного діалогу України та Білорусі

Офіційний діалог між Україною та Білоруссю відбувається на основі сформованої протягом певного періоду незалежності держав, під впливовим низки зовнішніх та внутрішньодержавних факторів.

В той же час необхідно зазначити, що міждержавні відносини будувались в умовах:

1) недостатнього досвіду міжнародного співробітництва;

2) різних точок зору на визначення пріоритетних напрямків зовнішньої політики;

3) відсутності відповідного кадрового забезпечення та матеріально-технічної бази для вирішення зов-нішньополітичних задач;

4) початкової стадії формування законодавчої та договірно-правової бази в сфері міжнародних відносин.

У той же час забезпечення ефективного співробітництва на двосторонньому рівні вимагало знань про особливості країн-партнерів, всеохоплюючої інформації про їх політичну та економічну системи, головних політичних "акторів" у країнах: влади, політичних партій, громадських організацій.

Саме в таких умовах започатковувалась співпраця України та Білорусі у 1991 році, коли 22 грудня були встановлені дипломатичні відносини. До жовтня 1993 року держави відкрили дипломатичні представництва.

З першим офіційним візитом до України в грудні 1992 року прибув прем'єр-міністр Білорусі В'ячеслав Кебич. Порядок денний зустрічі був обумовлений необхідністю розвивати економічні контакти між колишніми радянськими республіками по-новому, в умовах колапсу традиційних виробничих комплексів та промислових мереж. Тоді були досягнуті домовленості про вільну торгівлю, безвізовий режим, співробітництво у військовій сфері та щодо врегулювання фінансових питань.

17 липня 1995 року під час офіційного візиту до України Президента Республіки Білорусь (РБ) Олександра Лукашенка був підписаний Договір між Україною та Республікою Білорусь про дружбу, добросусідство та співробітництво, який набув чинності у 1997 році. Саме цим міжнародним нормативним актом було закріплено на довгі роки легальні рамки співробітництва, де сторони домовилися про невтручання у внутрішні справи, непорушність існуючих між ними кордонів та підтвердили, що не мають ніяких територіальних претензій одна до одної.

Однак, як відомо, питання кордону стояло на порядку денному протягом всіх 19 років незалежності двох країн. 12 травня 1997 року Президентом України Леонідом Кучмою та Президентом РБ Олександром Лукашенком був підписаний Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон. Договір було ратифіковано Верховною Радою України 18 липня 1997 року, в той час як білоруська сторона до 2010 року відтягувала момент ратифікації, пов'язуючи його з так званим боргом українських підприємств перед білоруськими, який виник в перші роки незалежності.

У цілому, між країнами станом на початок 2010 року було укладено більш ніж 170 двосторонніх договірно-правових актів, які регулюють практично всі сфери двостороннього діалогу.

Україна та Білорусь взаємодіють і на міжнародній арені, зокрема в ООН, ОБСЄ, ЦЄІ, СНД, в рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство», хоча позиції країн з цілої низки проблемних питань не є узгодженими.

Найефективнішим індикатором розвитку двосторонніх українсько-білоруських відносин є рівень та інтенсивність політичних контактів між державами, які формувалися під впливом внутрішніх та зовнішніх обставин.

У період 1994-2004 рр. політичний діалог України та Білорусі носив переважно стабільний характер без різких коливань на зовнішньополітичному напрямі. Україна підтримувала Білорусь, за виключенням оцінки результатів низки виборчих кампаній. Водночас, немає підстав стверджувати, що Україна в зовнішній політиці Білорусі, як і Білорусь в зовнішньополітичній політиці України, займали вагомі позиції. З одного боку, держави конкурували в зовнішньому середовищі за отримання тих чи інших преференцій від Росії, з іншого – рухалися в різних інтеграційних напрямках у різношвидкісному режимі.

Враховуючи, що з перших років незалежності форми державного правління в обох країнах мали чітко визначену президентську домінанту, то й основний політичний діалог будувався саме на рівні глав держав. Протягом двох каденцій перебування на посту президента України Леоніда Кучми український та білоруський лідери зустрічалися 19 разів. Половина зустрічей проходила під час офіційних візитів глав держав, а половина – під час різних міжнародних багатосторонніх зустрічей та самітів СНД.

З 2004 року акценти у відносинах України та Білорусі значно видозмінилися. Це було пов'язано зі зміною політичних еліт в Україні внаслідок «помаранчевої» революції, що відкрило для України можливості проведення демократичних трансформацій в країні. Конституційна реформа перерозподі-

лила повноваження між основними центрами влади в країні з переміщенням центру впливу від президента до парламенту. Ці події багато в чому внесли корективи у зовнішню політику України, в тому числі й підхід щодо українсько-білоруських відносин.

Починаючи з 2005 року, у двосторонньому політичному діалозі з'явилася певна напруженість. З боку Мінська в цей період спостерігалася неоднозначна оцінка подій, що відбувались у Києві, мали місце побоювання можливого експорту революційних технологій до Білорусі. В цьому контексті необхідно відмітити, що українська влада сама неодноразово заявляла про свої наміри сприяти демократизації Білорусі. Так, уже в квітні 2005 року Президент США Джордж Буш та Президент України Віктор Ющенко підписали спільну заяву «Порядок денний нового століття для українсько-американського стратегічного партнерства», де, зокрема, зобов'язувалися «підтримувати просування свободи в таких країнах як Білорусь та Куба». Заслуговує також на увагу і позиція української делегації в ООН, яка підтримала резолюцію цієї міжнародної організації, про порушення прав людини в Білорусі. Це було виявом нової позиції української сторони щодо побудови політичного діалогу з білоруською стороною.

Зі свого боку керівництво Білорусі також намагалося не залишатися «в боргу», називаючи революції в Україні та Грузії «відкритим бандитизмом під прикриттям демократії».

Восени 2005 року новий формат відносин між Україною та Білоруссю знову зазнав змін. Враховуючи низку зовнішніх та внутрішніх факторів, керівництво України намагалося зосередитись на економічному аспекті відносин, не акцентуючи політичні розбіжності. Певним чином до перегляду українською позиції привів фактор посилення впливу Росії, хоча частково це можна було також пояснити наближенням парламентських виборів в Україні.

Україна відмовилася приєднатись до санкцій ЄС відносно Білорусі, які вводили обмеження проти окремих посадових осіб, мотивуючи неефективністю їх впливу.

2006-2008 рр. не принесли політичної розрядки у двосторонніх відносинах. Їх можна характеризувати як дипломатію by default, коли сторони намагались не акцентувати на політичних розбіжностях, а вказували на успіхи в економічній сфері. З кінця 2006 року між Мінськом і Києвом постійно проходили переговори про організацію зустрічі у двосторонньому форматі на вищому рівні, однак, така зустріч відбулася лише на початку 2009 року. Однією з причин відтермінування зустрічі традиційно була позиція білоруської сторони щодо ув'язування питання ратифікації Договору про державний кордон з питанням про український борг. Україна, яка не визнавала боргові зобов'язання в цьому аспекті як державний борг, відмовлялась ставити на порядок денний «пакетний розгляд» питання кордону та боргів українських підприємств.

В цілому, президенти України та Білорусі за 2005-2008 рр. мали змогу лише тричі зустрітися в рамках самітів глав держав-членів СНД. Цілком очевидно, що такий формат зустрічей не сприяв глибокому осмисленню двостороннього співробітництва і виведенню його на новий рівень.

1.2. Ретроспектива українсько-білоруських стосунків у міжнародному контексті

В умовах переходу до нового статусу існування як незалежні держави, Україна і Білорусь чітко відчули свою геополітичну значущість для побудови нового балансу сил на пострадянському просторі. Україна і Білорусь вже під кінець 80-х років, коли СРСР переживав активну фазу розпаду, на рівні національно-демократичних еліт намагалися осмислити всю важливість свого геополітичного розташування.

Виникали ідеї про створення Балто-Чорноморського союзу, який би зміг об'єднати загальні зусилля суверенних України і Білорусі з іншими державами регіону на противагу впливу Росії, як інструмент вироблення національно-орієнтованої зовнішньої політики цих держав. Символічно, що саме Україна і Білорусь були офіційними дезінтеграторами СРСР, які спільно з Росією підписали Біловезьку угоду про розпад Радянського Союзу 8 грудня 1991 року.

Спочатку ці чинники передбачали можливість якщо не загального, то паралельного руху держав у напрямі встановлення прагматичної зовнішньої політики, яка б спиралася на національні інтереси двох молодих держав. Проте, з часом дороги розвитку двох держав стали кардинально відрізнятися, унаслідок обрання керівництвом України і Білорусі різних зовнішньополітичних пріоритетів.

Досліджуючи взаємодію України і Білорусі на міжнародному рівні, необхідно визначити, які напрями є найбільш пріоритетними з точки зору історичного успіху і перспектив. Можна умовно розділити такі вектори докладання міжнародних зусиль:

1) участь в інтеграційних проектах на пострадянському просторі;
2) міжнародна співпраця в європейському напрямі;
3) членство в міжнародних організаціях або сприяння членству в глобальних інтеграційних проектах.

Найбільш активною і, в той же час, суперечливою можна назвати співпрацю України і Білорусі у форматі Співдружності незалежних держав. 8 грудня

1991 року в Біловезькій Пущі лідери Росії, України і Білорусі оповістили про намір створити Співдружність незалежних держав. СНД, створене для реінтеграції країн пострадянського простору, сприймалося по-різному елітами в Україні і Білорусі. Якщо Україна прагнула відноситися до Співдружності як до інституції, покликаної забезпечити «цивілізоване розлучення» екс-республік СРСР, то Білорусь прагнула побачити в цій організації більш поглиблений проект співпраці, в чомусь схожий з форматом союзної держави. На цій позиції стояло також керівництво Росії, що намагалося в такий спосіб об'єднати республіки в один інституційний механізм з домінуванням РФ як головного правонаступника СРСР.

Саме ця лінія розлому надалі стане визначальною для побудови зовнішньої політики України і Білорусі, як в рамках СНД, так і в інших інтеграційних проектах на пострадянському просторі. Україна стала ярим противником практично всіх секторальних ініціатив Росії відносно зміцнення СНД як наддержавного механізму. Білорусь, навпаки, в цих питаннях йшла в руслі Кремля.

В той же час, стоячи на позиціях зміцнення свого впливу як регіонального лідера південно-західної частини пострадянського простору, Україна виступила з ініціативою створення «альтернативного центру СНД». 10 жовтня 1997 року в Страсбурзі був створений консультативний форум ГУАМ, до якого входили Грузія, Україна, Азербайджан і Молдова. З 1999 по 2005 рік в організацію також входив Узбекистан. Даний проект став неформальною опозицією до активності Росії в регіоні в рамках СНД.

Можна зробити висновок, що Україна і Білорусь в побудові своїх зовнішньополітичних позицій на пострадянському просторі виходили з різних політичних передумов. Україна прагнула укріпити свою незалежну роль в регіоні, тоді як Білорусь повністю підтримувала позицію Росії в побудові інтеграційних проектів на пострадянському просторі.

Потрібно відзначити, що на той час фіксувався слабкий рівень взаємодії і координації українсько-білоруських зусиль у виробленні спільних підходів до дій в рамках інтеграційних ініціатив на пострадянському просторі, що також негативно впливало на рівень двосторонніх стосунків України і Білорусі. Як результат, найбільша кількість зустрічей між президентами України і Білорусі проходила під час самітів СНД, що може свідчити про малу ефективність прийнятих рішень.

Європейський напрям зовнішньополітичних зусиль Україною і Білоруссю характеризувався швидше не взаємодією, а рухом паралельними дорогами. Тому досягнення на шляху до Європи визначалися для кожної з країн сумарними зусиллями, витраченими на проведення внутрішніх реформ в державах і адаптацію європейських демократичних цінностей. На початку 90-х років Україна і Білорусь з оптимізмом дивилися в західному напрямі. Цьому також сприяв той факт, що Росія також намагалася налагодити співробітництво з європейськими інституціями.

12 липня 1992 року Україна подала заявку на членство в Раді Європи. 16 вересня 1992 року Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) надала статус «спеціальних запрошених» Верховній Раді Республіки Білорусь і Верховній Раді України. А вже 12 березня Білорусь подає свою заявку на вступ до РЄ. Починаючи з моменту подачі заявки, Рада Європи почала проводити моніторинг відповідності стандартам політичних систем і законодавства країн. Проведення президентських виборів у 1994 р. в Україні і Білорусі було визнане відповідним демократичним стандартам. Проте подальше просування у напрямку до членства України і Білорусі мало різний результат.

Історія політичного діалогу України і ЄС бере свій початок 2 грудня 1991 року, коли ЄС приймає першу декларацію відносно України, де робиться наголос на демократичному характері референдуму. А вже 14 вересня 1992 відбувається перша зустріч на вищому рівні Україна - ЄС за участю Президента України Леоніда Кравчука і Президента комісії Європейських співтовариств Жака Делора. Наступним важливим моментом є підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС 14 червня 1994 року, яка набрала чинності після ратифікації країнами-членами ЄС 1 березня 1998 року. У цьому ж році починають формуватися двосторонні робочі органи.

Стосунки між Білоруссю і Європейським Союзом починалися з аналогічної відправної точки. Дипломатичні контакти між Республікою Білорусь і Європейським союзом були встановлені в серпні 1992 року. У березні 1995 року в Брюсселі було підписано Угоду про партнерство і співробітництво між Білоруссю і Євросоюзом, яке не набрало чинності, зважаючи на відсутність ратифікації з боку ряду країн-членів ЄС.

У вересні 1997 року Євросоюз ввів ряд обмежувальних заходів відносно Республіки Білорусь, включаючи заборону на контакти на вищому рівні, заморожування практичної співпраці в різних областях і технічного сприяння. В той же час у червні 1998 року Указом Президента України була затверджена Стратегія інтеграції в ЄС, а вже 10 грудня 1999 року на саміті ЄС в Гельсінкі була схвалена стратегія ЄС відносно України.

Потрібно відзначити, що, починаючи з 2004 року, Україна почала солідаризуватися з позицією ЄС

відносно Білорусі. Хоча справа не доходила до підтримки санкцій відносно Білорусі, але при побудові політичного діалогу на вищому рівні позиція Брюсселю враховувалася Україною.

В той час як Київ доволі ефективно реалізовував свою євроінтеграційну політику, Мінськ намагався налагодити політичний контакт з Брюсселем. Показово, що в 2008 році Україна розпочала переговорний процес щодо нової поглибленої угоди між ЄС та Україною. Цього ж року, у відповідь на кроки, зроблені білоруською владою у внутрішньополітичній сфері, в жовтні 2008 року Євросоюз припинив на півроку дію візових обмежень (до квітня 2009 року) і зняв заборону, що діяла з 1997 року, на контакти на вищому рівні з Білоруссю.

СУЧАСНИЙ СТАН УКРАЇНСЬКО-БІЛОРУСЬКИХ ВІДНОСИН ТА ЧИННИКИ ВПЛИВУ ЩОДО ЇХ ФОРМУВАННЯ.

2.1. Політичні стосунки між Україною і Білоруссю як основа міждержавних відносин

Відліком якісно нового особливого етапу розвитку двосторонніх відносин на рівні політичних контактів можна вважати 2008 рік. Не дивлячись на той факт, що в цьому році зустріч глав держав так і не відбулася, європейський напрям дав певну загальну платформу до зближення України і Білорусі, наскільки це було можливо в умовах різниці політичних систем, а також зовнішньополітичних пріоритетів. Поштовхом до цього послужили два моменти.

По-перше, активізація пошуку контактів Білорусі і ЄС, що проявилося у встановленні попередніх умов поглиблення співробітництва.

По-друге, розуміння в Брюсселі необхідності диверсифікації підходів до третіх країн в рамках Європейської програми сусідства, яка з 2004 року пропонувала уніфіковану платформу стосунків від Касабланки до Мурманська.

У червні 2008 року на противагу Середземноморському Союзу, пролобійованому Францією, Польща спільно з Швецією ініціювали проект Східного партнерства, який, за задумом розробників, запропонував би адекватнішу модель співпраці в рамках Європейської програми сусідства для України, Молдови, Грузії, Вірменії, Азербайджану і, з певними застереженнями, Білорусі. Ці застереження, зокрема, стосувались необхідності продовження діалогу Мінська з європейськими інститутами і безперервний курс на демократичні перетворення в країні.

Результати парламентських виборів в Білорусі у вересні 2008 р. і попередня підготовка до них, з огляду на раніше прийняті на себе Мінськом зобов'язання, хоча і не дали підґрунтя європейським інститутам для фіксації значних позитивних зрушень у внутрішньополітичній ситуації в країні, але в той же час і не стали передумовою для ескалації напруженості. Готовність білоруського керівництва вести роботу над помилками і неефективність політики ізоляціонізму призвели до появи нового жесту щодо призупинення санкцій з боку ЄС.

Цей сигнал був чітко сприйнятий в Україні як «зелене світло» на реалізацію своєї посередницької ролі в зближенні позицій ЄС і Білорусі. У жовтні 2008 року в Мінську пройшли консультації МЗС України і Білорусі, де були обговорені можливі спільні дії у відносинах з Європейським Союзом.

Але реальний прорив у відносинах намітився з перших місяців 2009 року, коли поновився канал міждержавної комунікації на рівні глав держави. 20 січня 2009 року в м. Чернігові пройшла зустріч президентів України і Білорусі. Порядок денний зустрічі дозволяє говорити про реальне нове якісне наповнення українсько-білоруських стосунків. Зокрема, в рамках зустрічі були підписані:

- Меморандум про співпрацю в енергетичній сфері;
- Консульська конвенція між Республікою Білорусь і Україною;
- Меморандум між урядами і нацбанками Білорусі і України про напрацювання системи заходів з інтенсифікації двосторонньої торговельно-економічної співпраці в умовах світової фінансово-економічної кризи.

Вже 6 травня 2009 року на підтвердження зародження нового формату українсько-білоруських стосунків Президент України провів зустріч з Президентом РБ в у м. Гомель (Республіка Білорусь). Окрім обговорення перспективних проектів співпраці і вирішення існуючих проблем, також йшлося про можливість надання Україною підтримки щодо поглиблення контактів Мінська з Брюсселем, зокрема, у форматі повноправної участі Білорусі в «Східному партнерстві».

Поглиблення координації спільних дій також можна помітити в заявах О.Лукашенка на кишинівському саміті СНД, що відбувся 9 жовтня 2009 року. Спроба вироблення солідарної позиції Білорусі й України відносно Росії стали яскравим сигналом про готовність білоруської сторони піти далі в поглибленні контактів з Україною в сферах, які представляють значний інтерес для Російської Федерації.

Поза сумнівом, в цьому контексті найбільш змістовним був офіційний візит Президента Білорусі О. Лукашенка до України 4-6 листопада 2009 року, в ході якого були підписані:

- Меморандум між МЗС України і МЗС РБ про взаємодію в реалізації взаємовигідних проектів в

рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство»;

• Протокол про обмін ратифікаційними грамотами Консульської конвенції між Україною і Республікою Білорусь.

Під час перебування Президента Білорусі в Україні була досягнута домовленість про ратифікацію договору про правове оформлення українсько-білоруського державного кордону і вирішення питання з борговими зобов'язаннями України шляхом надання пільгових цін на українську електроенергію, що постачається до Білорусі.

Підвищення ефективності відносин можна відзначити і на рівні роботи зовнішньополітичних відомств України і Білорусі. Цьому, перш за все, сприяло декілька чинників. По-перше, після довгого політичного протистояння і відсутності глави українського зовнішньополітичного відомства 9 жовтня 2009 року Міністром закордонних справ України був призначений Петро Порошенко. По-друге, ще на початку року одним з пріоритетів української зовнішньої політики стало питання врегулювання питання кордону з Білоруссю. По-третє, нова зовнішня політика ЄС «Східне партнерство» вимагала проведення системних і поглиблених консультацій на рівні зовнішньополітичних відомств.

Україна була і залишається одним з основних торговельних партнерів Республіки Білорусь. У 2009 році за обсягом товарообороту з Республікою Білорусь Україна займала друге місце серед країн СНД і четверте – в загальному обсязі зовнішньої торгівлі. У свою чергу, серед торговельних партнерів України Білорусь займала 7-е місце. У 2009 році товарооборот з Україною склав 2,98 млрд доларів США. При цьому обсяги білоруського експорту склали 1,69 млрд доларів, імпорт – 1,29 млрд доларів.

Основу білоруського експорту традиційно складають товари машинобудування, сільськогосподарська техніка, нафтопродукти, продукція харчової, хімічної промисловості. Основу імпорту з України складали металопродукція, електроенергія, фармацевтичні препарати, соняшникова олія, кондитерські вироби, будівельні матеріали.

В той же час в 2009 році не було досягнуто розуміння в питанні можливості транзиту української електроенергії територією Білорусі в країни Балтії. Поряд з певними технічними складнощами така ситуація також обумовлювалася наявністю в білоруської сторони бажання купувати і продавати українську електроенергію, а не виступати її транзитером.

Президентські вибори в Україні в 2010 році дещо змінили акценти у офіційному порядку денному двостороннього українсько-білоруського співробітництва. З приходом до влади Віктора Януковича значно потеплішали відносини між Києвом та Москвою, що припало на пік напруження у політичних російсько-білоруських відносинах. В цьому контексті знову призупинилися процеси щодо вирішення хронічних проблем у двосторонньому співробітництві. Зокрема, незважаючи на той факт, що до травня 2010 року білоруською стороною були реалізовані всі необхідні процедури з ратифікації та підписання Договору про державний кордон, до цього часу обмін ратифікаційними грамотами так і не відбувся. Зустріч двох президентів, яка планувалась в травні у м. Батурин Чернігівської області, не відбулася.

Іншим важливим моментом, який наразі характеризує відносини України та Білорусі, є спільна участь в енергетичних проектах, які надають альтернативу енергетичній залежності від Росії. Зокрема, можливості українських чорноморських портів Мінськ почав використовувати для транспортування венесуельської нафти для переробки на білоруських НПЗ. Хоча на даний час об'єми транспортування є незначними, подібний досвід українсько-білоруської співпраці засвідчує можливість напрацювання стратегічних напрямків майбутньої кооперації.

В цілому, поточний стан українсько-білоруських відносин можна охарактеризувати як такий, що не повністю відповідає національним інтересам двох держав, підлягає постійному впливу з боку зовнішніх факторів та міжнародних акторів.

2.2. Чинники, що впливають на формування українсько-білоруських відносин

Можна стверджувати, що на формування політичного діалогу України та Білорусі, особливо в перші роки незалежності, впливали окремі аспекти становлення політичних систем держав, які мали подібні механізми їх побудови та адміністрування.

По-перше, в Україні та Білорусі розвиток політичних систем відбувався під впливом успадкованих від попередньої історичної епохи факторів, серед яких слід виділити:

• визначальний вплив соціального прошарку номенклатури;

• домінування авторитарної політичної культури на рівні еліти населення;

• незрілість політичних націй та відсутність громадянського суспільства.

По-друге, хоча на нормативно-правовому рівні трансформаційні процеси мали модернізаційну спрямованість, в реальності вони інколи набували тільки зовнішніх ознак, не змінюючи змісту. Особливо було помітно запозичення певних ознак демократичної правової держави, громадянського суспільства, ринкової економіки при збереженні багатьох рудиментів радянської авторитарної командно-

адміністративної системи.

По-третє, в Україні та Білорусі проявлялося «розбалансування» політичних систем через домінантний вплив президентських інституцій. При цьому, фіксувались прояви різного роду тиску на структури законодавчої, судової та виконавчої гілок влади з боку осіб та організацій, які прямо чи опосередковано були пов'язані з главами держав.

По-четверте, для України та Білорусі були характерними недосконалі стосунки між державою та інститутами громадянського суспільства. З одного боку, це було наслідком відсутності необхідної правової та інституційної бази взаємодії, з іншого пов'язано з недостатньо усвідомленою потребою українців та білорусів в самоорганізації та низьким рівнем політичної культури. В Білорусі цей процес був ускладнений цілеспрямованою політикою влади на одержавлення одних інститутів громадянського суспільства та маргіналізацію інших.

По-п'яте, не дивлячись на схожість у багатьох аспектах шляхів розвитку, політичні режими держав також мали свої відмінності. Для України було притаманне конкурування двох систем (демократичної та авторитарної) політичних інститутів, в той час, як в Білорусі переважали авторитарні ознаки режиму при наявності достатньої кількості демократичних атрибутів.

І, насамкінець, соціальний прошарок номенклатури в Україні та Білорусі при аналогічній недемократичності послуговувалися різними формами функціонування: український – корпоративна солідарність; білоруський – відтворення радянської схеми з адміністративними та ідеологічними важелями. При цьому, існуюча етнополітична ситуа-ція обумовлювала тяжіння України до європейського, а Білорусі – до євразійського вектору інтеграції та розвитку.

Враховуючи вищесказане, можливо стверджувати, що подальший розвиток політичних систем України та Білорусі буде значною мірою визначати динаміку і спрямованість двостороннього співробітництва.

Крім особливостей формування політичних систем двох держав, також можна виділити чинники, які формували зовнішню політику двох держав, в тому числі в контексті побудови двосторонніх відносин:

По-перше, це приналежність до пострадянського простору як територіально відособленого регіону, що розвивався в умовах певних уніфікованих політичних, суспільно-культурних і економічних реалій.

По-друге, тісні політичні й економічні зв'язки з Росією, висока економічна залежність, що історично склалися та дозволяли і дозволяють керівництву РФ прямо або опосередковано впливати на процес вироблення зовнішньої політики України і Білорусі.

По-третє, відсутність чіткого бачення в країнах Західної Європи і США подальшого шляху розвитку країн Східної Європи, що звільнилися від радянської залежності.

По-четверте, низька національна самосвідомість українців і білорусів на перших етапах незалежності, тяжіння до ідеалізації перебування республік у складі СРСР, враховуючи відсутність досвіду перебування в незалежних утвореннях. Ностальгічні настрої також обумовлював важкий перебіг реформ у державах.

По-п'яте, не дивлячись на процеси отримання і утвердження незалежності, в державах при владі залишилися переважно представники колишньої радянської партноменклатури, які виграли в політичному протистоянні з опозиційними національно-демократичними силами, представники яких на момент побудови нового управлінського апарату не мали достатнього досвіду управління державою. Враховуючи переважно проросійську орієнтованість таких еліт, чітке визначення контурів зовнішньої політики молодих держав було проблематичним, страждало відсутністю послідовності і довгострокового планування.

По-шосте, важливим чинником формування концепцій поведінки України і Білорусі на міжнародній арені стало розширення на сусідні держави колишнього соціалістичного табору впливу Європейського Союзу (з подальшою інкорпорацією), що усе більш набуває форм інституціоналізованої організації політичного характеру з чіткою орієнтацією на демократичні цінності.

Процес супроводжувався розширенням євроатлантичної зони за допомогою включення держав регіону Центральної Європи в структури НАТО, з аналогічним переміщенням акценту з військової складової на політичну.

По-сьоме, наявність двох потужних центрів впливу (ЄС з НАТО і Росії) змушувала уряди України і Білорусі за основу зовнішньої політики брати т.з. багатовекторність, що полягає в балансуванні між центрами впливу в процесі реалізації своїх національних інтересів.

Від того, яким чином будуть розвиватись відносини України і Білорусі з Росією та Європейським Союзом, який тип інтеграції буде превалювати у хиткій системі багатовекторності, якою послуговуються Україна та Білорусь, буде значною мірою залежати в майбутньому і динаміка політичного та економічного діалогу Мінська і Києва.

Хоча багато в чому наступний чинник українсько-білоруських контактів пов'язаний з форматом відносин України та Білорусі з Росією, все ж таки окремо слід наголосити на зовнішній енергетичній залежності сусідніх держав, низькому рівні енергетичної безпеки. До 1991 року Україна і Білорусь були

складовими частинами СРСР, що обумовлювало їх розвиток в рамках планово-адміністративної економіки в контексті загальносоюзних виробничих промислових комплексів. Це накладало відбиток на рівень енергозабезпечення союзних республік.

Наприклад, в Українській РСР був локалізований комплекс важкої промисловості, що вимагало значних енергетичних витрат. Незважаючи на значні запаси енергоносіїв, що були, у вигляді нафти і газу на території УРСР, вони були вичерпані перед тим, як в СРСР було прийнято рішення розробляти дешевші російські і середньоазіатські родовища вуглеводнів. У 1990 році видобуток газу в УРСР складав 21 млрд куб.м, що дозволяло покрити лише 18% від потреб української економіки (близько 112-120 млрд куб.м), тоді як при використанні 60 млн. тон нафти на території республіки добувалося близько 5 млн тон. У 1990 році Україна була третім за розміром споживачем природного газу після США і Росії.

Залежала від зовнішніх енергоресурсів і Білоруська РСР, маючи розвинений машинобудівний і нафтохімічний комплекс, електро- і теплогенеруючі потужності, що працюють на природному газі. Дешева енергія була одним з принципів розвитку промислового сектору в СРСР. Лише у 1990 році було прийнято рішення про введення ринкових цін на енергоносії, чому зашкодив розпад Радянського Союзу.

На момент набуття незалежності Україною і Білоруссю це зробило молоді держави дуже залежними від зовнішніх постачань вуглеводнів. Цю проблему посилював факт майже монопольної залежності від постачань з Росії або через територію Росії, враховуючи існуючу систему нафто- і газотранзитних комунікацій колишнього СРСР. В цей же час, Україна та Білорусь були головними транзитними державами, через які російські вуглеводні надходили на ринок Західної Європи. Природно, що такий стан економічної залежності давав можливості для Росії використовувати енергоресурси для переслідування своїх політичних цілей.

З 1991 по 2010 рр. Україні й Білорусі, з одного боку, і Росії, з іншого, так і не вдалося виробити чіткі і зрозумілі правила гри в енергетичному секторі. Енергетична безпека в політичних стратегіях української та білоруської держав традиційно зводилася до збереження низьких цін на енергоносії, збереження контролю над нафто- і газотранспортною інфраструктурою, реструктуризації заборгованості за енергоносії. Часткова інкорпорація активів українських та білоруських підприємств енергетичного сектору російською стороною, періодичні енергетичні кризи вказують не неадекватність таких підходів з боку Києва та Мінська.

У транзитному аспекті керівництво двох держав відкрито конкурувало, не приділяючи уваги можливості вироблення спільної позиції у відношенні до Росії. Така політика також виявилася непродуктивною, оскільки російська влада використовувала таку конкуренцію для пресингу на іншого партнера, а в кінцевому підсумку вдалася до реалізації проектів транзиту енергоносіїв, які оминають Україну та Білорусь.

Останнім часом енергетичні питання є пріоритетними на порядку денному українсько-білоруського діалогу, в той же час, конкретних стратегічних напрацювань поки що не отримано. Тому, регіональний енергетичний фактор та політика енергетичної безпеки України й Білорусі будуть протягом середньострокової перспективи одним із головних визначників динаміки відносин цих держав.

СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА БІЛОРУСІ

3.1. Сценарій «Російський протекторат»

Одним із сценаріїв є «Російський протекторат», який може описувати можливу модель розвитку українсько-білоруських відносин в довгостроковій перспективі (10 років і більше), спирається на певні тенденції розвитку зовнішньополітичної ситуації регіону, перерозподіл сфер впливу між основними міжнародними “акторами”.

Цей сценарій передбачає, перш за все, посилення російського впливу на суб’єкти прийняття рішень в Україні і Білорусі. Київ і Мінськ будуть вимушені враховувати свою приналежність до т.з. «сфери привілейованих інтересів» Кремля. Російський капітал, підконтрольний політичній еліті, буде домінувати серед головних акціонерів великих промислових і енергетичних підприємств в Україні і Білорусі. Всі стратегічні галузі промисловості будуть включені до міжнаціональних холдингів під російським контролем, які будуть спільно випускати продукцію в умовах нового кластерного підходу. Особлива увага буде приділена уніфікації оборонного комплексу держав.

Політичні системи України та Білорусі набудуть більш авторитарних рис за рахунок того, що контроль за дотриманням прав і свобод в країнах Східної Європи з боку Заходу буде мінімізований неофіційним «розподілом впливу» між ЄС та Росією. Формат відносин України та Білорусі з Європейським Союзом буде зводитись до окремих економічних проектів. В Україні знову за результатами конституційної реформи буде повернена і утверджена президентська мо-

дель правління із незбалансованим перерозподілом повноважень на користь глави держави. Білорусь зможе утримати наявний стан політичної системи зі збереженням при владі команди діючого президента РБ чи зміною його на більш підконтрольного російській стороні члена його команди. Розвиток інститутів громадянського суспільства буде обмежений.

В той же час, Росія буде активно просувати свої інтеграційні проекти на пострадянському просторі, які будуть об'єднувати сусідні країни СНД. Україна буде змушена ввійти до якої-небудь із версій Єдиного економічного простору, де, крім Росії і Білорусі, можуть з'явитися й інші пострадянські держави.

Україна і Білорусь втратять своє монопольне становище як транзитерів російських та середньо азійських енергоносіїв до країн ЄС за рахунок введення нових обхідних енергошляхів. Всі енергетичні проекти, які будуть надавати можливість Україні та Білорусі створювати альтернативні канали постачання природної енергетичної сировини, будуть обмежуватись російською стороною для збереження потужного інструменту впливу на ці країни. Внутрішні ринки енергозакупівель та мережі транзиту будуть знаходитись під контролем російського газового монополіста «Газпрому», який, в свою чергу, залишиться підконтрольним Кремлю.

В таких умовах українсько-білоруські відносини також будуть зводитись до постійного конкурування за більшу свою вагомість у відносинах з Росією. Розвиток спільних українсько-білоруських проектів буде відбуватися лише там, де це не суперечитиме російським інтересам. Більшість питань двостороннього характеру будуть вирішуватись в рамках багатосторонніх зустрічей міжнародних регіональних об'єднань під егідою Росії.

3.2. Сценарій «Регіональна ніша»

Сценарій «Регіональна ніша» передбачає можливість України та Білорусі більш активно відстоювати свої національні інтереси за рахунок проведення самостійної геополітичної гри в регіоні Східної Європи.

Україна за рахунок своїх достатньо просунутих відносин з Європейським Союзом буде мати безвізовий режим та зону вільної торгівлі з ЄС, що поступово буде трансформувати політичну модель розвитку України за європейським зразком. Як лідер у Європейській програмі сусідства, яка прийде на зміну «Східному партнерству», Україна зможе через спільні економічні проекти залучити Білорусь до активної участі у європейському інтеграційному процесі. Це дозволить Україні і Білорусі отримати доступ до альтернативних європейських енергетичних проектів (приєднання до газопроводу «Набукко», участь ЄС у проекті «Білий потік», проект ЄАНТК, розвиток інфраструктури європейських інтерконнекторів та терміналів СПГ). За рахунок збільшення ступеню енергетичної безпеки України та Білорусі, убезпечення від енергетичних криз з Росією, буде також мінімізовано ступінь політичного впливу Кремля на розвиток політичних процесів у сусідніх країнах.

В енергетичній сфері будуть реалізовані стратегічні проекти, напрацьовано спільну українсько-білоруську транзитну політику, яка унеможливить маніпулювання одним із партнерів з боку Росії.

В той же час, Росія залишиться одним із стратегічних партнерів України та Білорусі, з яким будуть встановлені ринкові відносини та прагматичний політичний діалог, враховуючи зростаючий політичний та економічний потенціал країни.

Україна буде активно залучати Білорусь та Молдову до нового регіонального утворення, яке крім економічного розвитку буде пропонувати також об'єднання навколо певних демократичних цінностей. Країни отримають певний формат відносин з Європейським Союзом, завдяки активній політиці лобіювання їх інтересів сусідніми країнами-членами ЄС (Польща, Литва, Латвія, Угорщина, Чехія, Словаччина). Цілком можливо, що об'єднання країн Східної Європи набуде статусу регіонального безпекового простору, що буде спи-ратися на принципи позаблоковості та нейтральності.

Українсько-білоруські відносини будуть будуватись на врахуванні базових особливостей національних економіко-промислових комплексів. Зважаючи на активну політику імпортозаміщення Росії, спільні українські проекти в сфері економіки будуть спрямовані на поглиблену присутність на європейському ринку, а також освоєння нових регіонів. Перехід на ринкові ціни з Росією в оплаті енергоносіїв, а також нові альтернативні проекти постачання енергетичної сировини змусять Україну та Білорусь спільно шукати та впроваджувати енергозберігаючі технології.

Під впливом позитивної динаміки економічного розвитку на тлі зменшення російського впливу на внутрішньополітичну ситуацію в державах, політичні системи України та Білорусі будуть набувати демократичних рис з посиленням парламентської складової форми правління, активного розвитку місцевого самоврядування та проведення адміністративно-територіальної реформи. Одним з головних каналів українсько-білоруської комунікації буде громадський сектор та прикордонне співробітниц-

тво громад. В середньостроковій перспективі в Білорусі відбудеться значна лібералізація економіки, а також буде частково оновлено політичну еліту за рахунок більш прогресивних політиків. В Україні буде встановлено баланс між основними політичними силами, що дозволить більш помірковано підходити до питань зовнішньої і внутрішньої політики.

Україна буде виступати локомотивом для Білорусі щодо набуття членства в таких міжнародних структурах як Рада Європи, Світова організація торгів-лі, Європейське енергетичне співтовариство.

3.3. Сценарій «Різні вектори та різні швидкості»

Сценарій «Різні вектори та різні швидкості» передбачає обмежену співпрацю Києва та Мінська на політичному рівні внаслідок поглиблення обраних інтеграційних векторів України та Білорусі, які до певного ступеню є взаємовиключнішими.

Враховуючи позитивну динаміку європейського інтеграційного процесу, Україна та Європейський Союз підпишуть Угоду про Асоціацію, яка передбачатиме поглиблений рівень співробітництва. Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі дозволить Україні більш швидко та ефективно інтегруватися до європейського ринку, зайняти своє місце в загальноєвропейському розподілі праці. Прихід до України європейських інвесторів дозволить збалансувати амбіції російського капіталу в країні. Розвиток середнього та малого підприємництва в Україні дозволить розвивати ринок послуг.

Україна зможе отримати доступ до європейських інвестиційних ресурсів для реконструкції та модернізації української ГТС, що збільшить її транзитний потенціал та незалежність від російської сторони.

Київ не візьме на себе зобов'язань щодо вступу до євразійських інтеграційних утворень під егідою Росії, буде намагатись утримати певну політичну рівновагу. З Росією будуть прагматичні відносини, які, перш за все, опиратимуться на економічний базис співробітництва.

Зважаючи на низьку активність політичного діалогу Білорусі та ЄС, участь Мінська в «Східному партнерстві» буде зменшено до підтримки білоруських інститутів громадянського суспільства та контактів з опозиційними політичними силами. Цілком можливе повернення санкцій ЄС щодо політичних еліт. Основними напрямками співробітництва з Європейським Союзом стане реалізація екологічних та соціальних програм без значної системної роботи.

Білоруське керівництво погодиться на згортання політичного діалогу з Заходом, зважаючи на необхідність консервування умов, які дозволяють зберегти поточний авторитарний режим в державі.

Москва і надалі зберігатиме пільгові ціни для Білорусі на енергоносії, що дозволить і надалі спекулювати на них з політичною метою.

Участь Білорусі у Митному Союзі з Росією та Казахстаном віддалить її вступ до Світової організації торгівлі і може створити певні тарифні та інші перепони у розвитку торгівельно-економічного співробітництва з Україною. Співпраця буде зводитись до економічного співробітництва в традиційних сферах з приблизно стабільним щорічним товарооборотом.

На політичному рівні Київ може солідаризуватись з позицією інститутів ЄС та ОБСЄ при наявності значних недемократичних дій білоруської сторони під час виборів різного рівня. В той же час, не слід очікувати прийняття Україною на себе зобов'язань щодо санкцій відносно офіційної влади Білорусі.
Спільна участь України та Білорусі у регіональних міжнародних об'єднаннях під егідою України є малоймовірною.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ЗОВНІШНЬО-ПОЛІТИЧНОГО КУРСУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКО-БІЛОРУСЬКИХ ВІДНОСИН (РЕКОМЕНДАЦІЇ)

Напрацьовані сценарії мають певний ступінь ймовірності та можуть бути реалізовані при частковому збігові зовнішніх та внутрішніх умов, які в кінцевому результаті визначать сам сценарій та наслідки його реалізації.

У кожному випадку для побудови найбільш адекватного сценарію українсько-білоруських відносин керівництву Української держави необхідно проводити збалансовану зовнішню політику по всьому периметру кордонів України на основі національних інтересів.

Перш за все, Україні необхідно переосмислити концепцію побудови відносин з Росією, де при здійсненні тих чи інших дій необхідно виходити суто з національних інтересів та затверджених основ зовнішньої політики.

Незалежно від рівня українсько-російських відносин, Київ має цілеспрямовано проводити політику з диверсифікації поставок енергоносіїв в Україну (приєднання до проекту «Набукко», лобіювання проекту «Білий потік», проект ЄАНТК, побудову терміналу для відбирання СПГ). Забезпечення достатнього рівня енергетичної безпеки

України дозволить більш активно реалізовувати свої зовнішньополітичні інтереси в регіоні.

Україна має зосередитись на питанні найбільш швидкого укладення Угоди про Асоціацію з ЄС, що має прийти на зміну УПС від 1998 року. Нова угода допоможе більш ефективно налагодити співробітництво між Євросоюзом та Україною в економічній сфері, в питанні візового діалогу, а також в царині політичних та адміністративних трансформацій і реформ в Україні.

Незважаючи на незадоволення Брюсселя динамікою політичної лібералізації Мінська, Київ має продовжувати виступати адвокатом повноправної участі Білорусі в «Східному партнерстві». Виключення Білорусі з цього формату співпраці з ЄС знову посилить російський вплив на керівництво держави, якій і на даний час є досить потужним.

Україна має запропонувати Білорусі нову стратегічну угоду про економічне співробітництво на довгострокову перспективу (до 2020 року), де необхідно врахувати всі пріоритетні напрямки розвитку відносин в контексті регіональних амбіцій України. Наразі такого стратегічного документа не напрацьовано. Попередній стратегічний документ втратив чинність у 2008 році.

Україна має відновити свої активні дії в рамках регіональної організації ГУАМ, де має зосередитись на економічній платформі співробітництва. Акцентування саме на економічному підґрунті може зацікавити також Білорусь до участі в цій міжнародній організації.

Compass 2020

Україна у міжнародних відносинах
Цілі, інструменти, перспективи

Дане дослідження підготовлене в рамках проекту «Компас», започаткованого регіональним представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта у співпраці з Інститутом зовнішньої політики з метою підтримки України у виробленні послідовної зовнішньополітичної стратегії та сприяння молодим експертам у цій сфері.

Український «Компас» є спадкоємцем подібного проекту, який був організований Фондом у 2007 році в Німеччині. В результаті його успішної реалізації були підготовлені сценарії розвитку подій у різноманітних сферах зовнішньої політики Німеччини, які в подальшому мали резонанс серед осіб, що приймають рішення у сфері зовнішньої політики.

Дослідження ґрунтується на методології побудови сценаріїв як засобу стратегічного планування. В якості часових меж визначено 2010-2020 роки. Автор представляє загальний стан ситуації, аналіз нормативно-правової бази, політики та стратегії України в обраній темі, та альтернативні сценарії розвитку подій в залежності від внутрішньополітичного розвитку України та змін у міжнародних відносинах у світі, а також можливі шляхи досягнення позитивних зрушень у досліджуваному напрямку та перспективи активізації української політики в цій сфері.

Геннадій Максак - керівник неурядового аналітичного центру "Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень". Сфера наукових інтересів: геополітика Східної Європи, геополітичні трансформації на пострадянському просторі, енергетична безпека.

Фонд ім. Фрідріха Еберта
Представництво в Україні

вул. Пушкінська, 34,
01004, Київ,
Україна
тел.: 044-234-00-38
факс: 044-451-40-31
mail@fes.kiev.ua
www.fes.kiev.ua

Всі тексти доступні за веб-адресою:
www.fes.kiev.ua

Погляди, висловлені в даній публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організації, де працює автор.