

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 9 (57)

2004

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Головний редактор Людмила Шангіна
Макет Павло Войтенко
Олександр Москаленко

Техніко-комп'ютерна підтримка Антон Балицький

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається українською
та англійською мовами
Загальний тираж
3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.uceps.org>

При використанні матеріалів
посилання на журнал
«Національна безпека і оборона»
обов'язкове

Редакція може не поділяти точки зору авторів

Фотографії:

PhotoUA — стор. 3;
Прес-служба МЗС — стор. 5;
Євробюлетень — стор. 7, 29, 34;
Українформ — стор. 8, 9, 35, 38, 39;
Україна-НАТО — стор. 10;
Корреспондент — стор. 11;
Публичные люди — стор. 26;
Профіль — стор. 36;
УНІАН — стор. 41, 43;
Бизнес — стор. 42.

© Центр Разумкова, 2004

З М І С Т

НОВА ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ДЛЯ НОВОЇ УКРАЇНИ <i>Валерій ЧАЛИЙ, Олександр СУШКО, Михайло ПАШКОВ</i>	2
ПЛАН ДІЙ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (Проект)	12
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ, ВТРАТИ, ПЕРСПЕКТИВИ (Заочний круглий стіл)	
КОРЕКЦІЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ МОЖЛИВА ЛИШЕ ЗА УМОВИ ЗМІНИ ВЛАДНОЇ КОМАНДИ <i>Антон БУТЕЙКО</i>	24
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ МАЄ БУТИ ЖОРСТКО ПРАГМАТИЧНОЮ ЯК НА ГЛОБАЛЬНОМУ, ТАК І НА ДВОСТОРОННЬОМУ РІВНЯХ <i>Анатолій ЗЛЕНКО</i>	25
“БАГАТОВЕКТОРНІСТЬ” ВКОТРЕ ЛОГІЧНО ЗАВЕРШИЛАСЯ “РОСІЙСЬКИМ ВИБОРОМ” <i>Євген КАМІНСЬКИЙ</i>	26
НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНИ — ОСНОВА ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОГО КУРСУ <i>Георгій КРЮЧКОВ</i>	27
ПОТРІБНІ СТРАТЕГІЧНІ КОРЕКТИВИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ <i>Леонід ЛЕЩЕНКО</i>	28
УКРАЇНА МАЄ ДАТИ ЧІТКУ ВІДПОВІДЬ СТОСОВНО КІЛЬКОХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОСТОРІВ <i>Григорій НЕМИРЯ</i>	28
ІДЕЙНА КРИЗА ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЗБЕРІГАТИМЕТЬСЯ, ДОКИ НЕ З'ЯВЛЯТЬСЯ МЕХАНІЗМИ ВІЯВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ <i>Борис ТАРАСЮК</i>	30
ПЕРШОЧЕРГОВИМ КРОКОМ МАЄ БУТИ ЗВЕРНЕННЯ ДО ЄС І НАТО ІЗ ЗАЯВКАМИ НА ВСТУП <i>Олександр ЧАЛИЙ</i>	31
МИ ДОСІ НЕ ЗНАЙШЛИ СВОЄ МІСЦЕ У ТРИКУТНИКУ УКРАЇНА-РОСІЯ-ЗАХІД <i>Юрій ЩЕРБАК</i>	32
СТАТТІ	
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: УСПАДКОВАНІ ПРОБЛЕМИ І НОВІ ПЕРСПЕКТИВИ <i>Олександр ДЕРГАЧОВ</i>	33
КОМПРОМИС И ЕГО ПРЕДЕЛЫ <i>Аркадий МОШЕС</i>	37
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА НАСТУПНОГО ПРЕЗИДЕНТА: СУВОРІ ОБМЕЖЕННЯ, ВАЖКИЙ ВИБІР <i>Джеймс ШЕРР</i>	40
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ОПИТУВАННЯ ЕКСПЕРТІВ	44
ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	49

НОВА ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ДЛЯ НОВОЇ УКРАЇНИ



Валерій ЧАЛИЙ,
директор
міжнародних
програм Центру
Разумкова



**Олександр
СУШКО**,
директор
Центру миру,
конверсії та
зовнішньої
політики
України



**Михайло
ПАШКОВ**,
провідний
експерт Центру
Разумкова

Помаранчева революція листопада-грудня 2004р. підвела ризик під цілим етапом вітчизняної політичної історії, відкривши шлях до створення нової України. У країні відбулися кардинальні зміни — насамперед, у суспільній свідомості — внаслідок яких стало очевидно, що спадкоємність попереднього курсу, його консервація є вже неприйнятними. Суспільство сформулювало публічний громадський запит на якісно нову державну політику.

Зміни, що сталися в Україні, стосуються навіть не окремих напрямів політики режиму Л.Кучми, а її характеру, способів і механізмів здійснення. Отже, першим пунктом порядку денного для України є формування принципово нової природи державної політики, у т.ч. на міжнародній арені.

Є всі підстави стверджувати, що зовнішня політика України на нинішньому етапі перебуває у кризовому стані — не реалізована переважна частина поставлених цілей, міжнародне становище України не є стабільним, міжнародний авторитет — належним. Відтак, зовнішня політика потребує якісного оновлення — ідеологічного, інституційного, кадрового.

В Україні, згідно зі статтею 106 Конституції, Президент “здійснює керівництво зовнішньою політикою України”. (Конституційна реформа не передбачає перегляду цього положення. Отже, і після набуття чинності змін до Конституції Президент залишиться ключовою фігурою у здійсненні зовнішньополітичного курсу держави.)

Новий глава держави зіткнеться з необхідністю “інвентаризації” всіх здобутків і втрат зовнішньої політики попередніх часів, формування її пріоритетних завдань. Поданий нижче аналіз має на меті, з одного боку, систематизацію зовнішньополітичних проблем, з іншого — визначення перспектив і конкретних дій нової влади на світовій арені.

*Головний принцип мості зовнішньої політики —
добре правління всередині країни.
Уільям Гладстон*

Зовнішня політика України *де-юре* і *де-факто*

У найбільш загальному вигляді зовнішню політику можна визначити як систему цілей та засобів їх досягнення державою у її міжнародних відносинах. Очевидно, що діяльність країни на міжнародній арені обумовлена внутрішніми факторами, тобто, за відомою аксіомою, зовнішня політика є продовженням політики внутрішньої.

Саме внутрішня політика режиму Л.Кучми є причиною кризового стану зовнішньої політики України, її неспроможності ефективно забезпечити національні інтереси, реалізувати визначені завдання. Останніми роками, внаслідок згорання демократичних процесів

у країні, загострення внутрішніх кризових явищ критично збільшувалася відстань між задекларованою і реальною зовнішньою політикою. Тому є підстави говорити про формальне і реальне обличчя української зовнішньої політики — її *де-юре* і *де-факто*.

Де-юре, в українському законодавстві визначені механізми здійснення зовнішньої політики: *правове забезпечення* (закони та інші нормативні акти у сфері зовнішніх відносин); *фінансове* (бюджетні видатки в т.ч. валютні ресурси); *матеріальне та кадрове* (комплекс будівель, комунікацій, обладнання; система освітніх закладів підготовки і перепідготовки фахівців і дипломатичних кадрів); *інфраструктурне*

(державні структури в Україні, представництва країни за кордоном: посольства, торговельно-економічні місії, культурні, інформаційні центри).

Де-факто, система цих механізмів не є ефективною. Правове забезпечення зовнішньої політики України не відповідає сучасним реаліям. Зокрема, основоположний документ “Основні напрями зовнішньої політики України”, ухвалений 2 липня 1993р., *по-перше*, не має достатньої зобов’язуючої сили, адже затверджений не Законом, а Постановою Верховної Ради України. *По-друге* — є застарілим; він не враховує кардинальних змін на світовій арені за останнє десятиріччя, не охоплює всього переліку зовнішньополітичних завдань, що стоять зараз перед Україною, не дає відповідей на нові виклики та загрози (міжнародний тероризм, нелегальна міграція, торгівля людьми, наркоторгівля, нелегальна торгівля зброєю і військовими технологіями). Ці виклики вимагають чіткого визначення спектру сучасних національних інтересів країни (з урахуванням потреб її внутрішнього розвитку, наявного потенціалу).

Останніми роками спостерігалось бюджетне недофінансування зовнішньополітичної діяльності, а надані кошти використовувалися неефективно (в т.ч. через недосконалість нормативного забезпечення виконання бюджетних програм).

Набула усталеного характеру практика “технічних”, кон’юнктурних призначень керівників посольств, спостерігається “залишковий” принцип формування кадрового складу дипломатичних представництв у регіоні СНД, не виконується законодавча вимога (стаття 13 Закону України “Про дипломатичну службу”) стосовно консультацій з Верховною Радою при призначенні керівників дипломатичних місій. Не створено ефективної системи культурно-інформаційних центрів за кордоном.

Де-юре, засади зовнішньої політики визначаються Парламентом, на Президента покладено керівництво зовнішньополітичною діяльністю, Кабінет Міністрів здійснює зовнішню політику, а Міністерство закордонних справ (МЗС) координує діяльність органів державної виконавчої влади у сфері зовнішніх відносин.

Де-факто, стали повсякденною практикою підготовка та ухвалення міжнародних документів, що стосуються засад зовнішньої політики в обхід Парламенту, без врахування позиції профільних міністерств. Ряд принципів міжнародних угод України, всупереч законодавству, підписувалися без внесення до їх тексту норми про набуття цими угодами чинності лише після ратифікації. Ухвалення стратегічно важливих зовнішньополітичних рішень і координації зовнішньої діяльності державних структур зосередилося в Адміністрації Президента — органі, відповідні повноваження якого в Конституції відсутні.

Де-юре, зовнішня політика України спрямована на реалізацію трьох основних груп **національних інтересів** у сфері міжнародних відносин: забезпечення національної безпеки України, захист її політичної незалежності; інтегрування економіки України у світове господарство; забезпечення різноманітних потреб внутрішнього розвитку України.



Де-факто, Україна визнана країнами світу, ввійшла до складу провідних міжнародних організацій, уклала базові політичні договори з сусідніми країнами, включилася в систему світових торгово-економічних відносин. Однак, останніми роками країна поступово, але неухильно перетворювалася з суб’єкта на об’єкт світової політики. Не створена ефективна система захисту від небезпечних впливів ззовні на внутрішню ситуацію. Особливо чутливість України до зовнішніх впливів виявилася під час президентських виборів 2004р. Фактично, сценарій виборчої кампанії, що спрямовував її на використання та свідоме загострення фактору регіональних відмінностей і призивів до загрозливих для цілісності країни наслідків, був продиктований іноземними політтехнологіями.

Створення умов для повноцінної інтеграції у світове господарство унеможливлювалося тінізацією економіки України (за різними оцінками, 35-50% ВВП), несприятливими умовами для інвесторів, величезними масштабами корупції в державних органах¹. Сприяння науково-технічному прогресу блокувалося неефективною державною політикою у сфері інноваційного розвитку.

Де-юре, українська зовнішня політика здійснюється на **чотирьох головних напрямках**: розвиток двосторонніх міждержавних відносин; розширення участі в європейському регіональному співробітництві; співробітництво в рамках СНД; членство в ООН, інших універсальних міжнародних організаціях.

Де-факто, двосторонні відносини з більшістю іноземних держав є несистемними та непослідовними, часто їх пріоритети не відповідають національним інтересам України. Європейська інтеграція України залишилася набором декларацій, не підкріплених конкретними діями; співробітництво у форматі СНД є, по суті, малорезультативним. Співдружність не стала ні центром тяжіння в економічній сфері, ні надійним механізмом зняття внутрішніх конфліктів, ні ефективним інструментом у вирішенні ключових міжнародних питань. Ефективність участі в ООН, інших міжнародних структурах знижувалася хронічною несплатою членських внесків, нарощуванням боргу перед міжнародними організаціями (зокрема, МАГАТЕ, МОП, ВООЗ). Так, у 2000р. через несплату внесків Україна була тимчасово позбавлена права голосу в Генеральній асамблеї ООН.

¹ Майже 90% усіх позовів до України в міжнародних судових інстанціях пов’язані з претензіями зарубіжних компаній до українських державних органів. Як правило, іноземці скаржаться на порушення умов приватизації, інвестиційних договорів і розрахунків з боку українських чиновників. — Див.: Бизнес, 22 ноября 2004г., с.44.

Реалізація завдань: відмітка у графі “не виконано”

Очевидно, що ефективність зовнішньої політики визначається станом практичного виконання шести “найголовніших завдань”, визначених у чинному документі “Основні напрями зовнішньої політики України”.

Переважна частина цих завдань, сформульованих, по суті, як концептуальні цілі, через понад 11 років від часу ухвалення залишаються повністю або частково невиконаними.

Виконання завдання “Утвердження і розвиток України як незалежної демократичної держави” є сумнівним, оскільки Україна дедалі більшою мірою залежить у прийнятті важливих рішень від впливів із-за кордону (відмова під тиском США від участі в Бушарському проєкті, здача ключових позицій на російському напрямі, в т.ч. у сфері енергетики, сумнівне, з точки зору національних інтересів, рішення про реверс нафтопроводу Одеса — Броди), спроба розміну національних інтересів на політичну підтримку під час виборів (маніпуляції з мовним питанням, подвійним громадянством, питанням вступу до ЄС і НАТО).

Водночас, очевидним був регрес демократичних трансформацій, сповзання до авторитаризму (що в найзагрозливішій формі виявилось під час виборів Президента), посилення впливу кланово-олігархічних груп, цілковите відчуження суспільства від влади, критична соціальна поляризація населення.

Не виконане завдання “Забезпечення стабільності міжнародного становища України”. Дії влади похитнули репутацію держави, зумовили недовіру та негативне ставлення до неї з боку іноземних партнерів. Досить згадати про принизливу для України заміну на Празькому самміті НАТО (2002р.), англійського алфавіту на французький — з тим, щоб Президент Л.Кучма за столом переговорів не зайняв місце поруч з американським і британським лідерами.

Не можна вважати остаточно вирішеним завдання “Збереження територіальної цілісності держави та недоторкваності її кордонів”. Кон’юнктурність зовнішнього курсу, гра на антизахідних настроях, розігрування “російської карти” на фоні явних розбіжностей у зовнішньополітичних орієнтаціях жителів різних регіонів призвела до латентного сепаратизму. А дії влади під час виборчої кампанії інспірували його відкрити ескалацію: у листопаді 2004р. у східному регіоні відбулися спроби створення неконституційних місцевих органів влади. 28 листопада з’їзд депутатів усіх рівнів у Северодонецьку заявив про можливість референдуму про створення Південно-східної української автономної республіки; Харківська обласна рада вдалася до спроби призупинити перерахування коштів до Державного бюджету. Така ситуація несе загрозу суверенітету та територіальній цілісності України.

Україна дійсно збереглася в кордонах, успадкованих від СРСР, хоча й досі потерпає від незавершеності процесу їх договірно-правового оформлення. Не знята з порядку денного проблема оформлення кордонів з Росією (розмежування Азово-Керченської протоки, демаркація кордону), з Білоруссю (нератифікація

Мінськом Договору про державний кордон), з Молдовою (демаркація кордону). З Румунією питання кордонів перейшло у “фазу загострення” (конфлікт навколо делімітації континентального шельфу та виключних економічних зон у Чорному морі розглядатиметься в Міжнародному суді ООН в Гаазі).

Не виконане завдання “Включення національного господарства у світову економічну систему для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення потреб громадян і підвищення добробуту народу”.

Не виправданим є зволікання підготовки та постійне внутрішнє гальмування процесу вступу України до Світової організації торгівлі (з моменту подачі заявки про вступ до СОТ пройшло вже 11 років). Українські підприємства постійно потерпають від антидемпінгових розслідувань, причиною чого є, зокрема, відсутність статусу країни з ринковою економікою. Негативний інвестиційний клімат істотно стримує приплив іноземного капіталу — Україна посідає одне з останніх місць в Європі та СНД за рівнем іноземних інвестицій на душу населення.

Не можна вважати виконаним завдання “Захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримання контактів з зарубіжними українцями і вихідцями з України, подання їм допомоги згідно з міжнародним правом”.

Останніми роками дуже великих масштабів набула виїзна трудова міграція українських громадян². Однак досі не створена ефективна система забезпечення прав українських мігрантів за кордоном. Є проблеми з імплементацією Закону “Про правовий статус закордонних українців”. Не створені ефективні внутрішні механізми боротьби з торгівлею людьми (протягом 1998–2003рр. проти торговців людьми порушені 604 кримінальні справи, з яких лише 61 завершилася винесенням судового вироку).

Державна політика відносин із закордонним українством не сформована. Національна програма “Закордонне українство”, затверджена Указом Президента України 24 вересня 2001р., через брак фінансування виконується незадовільно (попередня аналогічна програма з тієї ж причини була майже повністю не реалізована).

Немає підстав стверджувати, що виконане завдання “Поширення у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера”. Низка міжнародних скандалів (“касетний”, “кольчужний”, “справа Лазаренка”) та суперечливі рішення керівництва України (відхід від задекларованого курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію) істотно похитнули репутацію країни, викликали гостру кризу довіри у відносинах з іноземними партнерами.

Водночас, відповідні іміджеві програми Уряду фінансуються за остаточним принципом, залишаючись фактично на папері. (Зокрема, у 2005р. на фінансування Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України передбачено виділити 5 млн. грн.)

Отже, зовнішньополітичні завдання, поставлені Парламентом понад 11 років тому, залишилися, фактично, невиконаними. Таке становище не дає підстав характеризувати зовнішню політику України як ефективну.

² За різними оцінками, від 3 до 7 млн. громадян України постійно або тимчасово працюють за кордоном.

Дефіцит ефективності

Зовнішня політика є легітимною та ефективною, коли спирається на національний консенсус. Рамки такого консенсусу визначаються як регулярними публічними політичними дебатами, так і діями органів влади, роль і повноваження яких визначені у законний спосіб, а діяльність є прозорою і підконтрольною суспільству. Зміст і форми політичної практики в Україні засвідчують відсутність такого консенсусу, більше того — відсутність спроб владної еліти такий консенсус забезпечити.

Справжньою метою зовнішньої політики стало обслуговування приватних або корпоративних інтересів владної еліти. Зовнішня політика України протягом останніх років невпинно втрачала зв'язок з реалізацією національних інтересів України. Практична зовнішньополітична діяльність стала надмірно персоніфікованою, владні важелі прийняття рішень майже повністю зосередилися в руках Президента та його найближчого оточення.

Важливі зовнішньополітичні рішення приймалися, виходячи з *VIP*-інтересів та внутрішньої політичної кон'юнктури. Зокрема, запроваджувалися протекціоністські рішення у галузях металургії, автомобілебудування — начебто з метою “захисту національного виробника”, а насправді — заради усунення конкуренції фінансово-промисловим групам, близьким до влади. Прикладом такої політики є блокування участі іноземних інвесторів у приватизаційних тендерах (найбільш відомий випадок — ситуація навколо приватизації “Криворіжсталі”).

Не створена прозора, зрозуміла та ефективна система ініціювання, ухвалення та імплементації зовнішньополітичних рішень. Низка важливих рішень, що принциповим чином визначають міжнародне становище України, ухвалені кулуарно, за лаштунками публічної політики, в обхід законодавчої гілки влади, а часом навіть без участі МЗС, без належного фахового обґрунтування і громадського контролю. Процес прийняття стратегічно важливих рішень є непрозорим.

У закритому режимі відбувалася розробка українсько-російського проекту консорціуму з управління та розвитку газотранспортної системи України. Несподіванкою не лише для громадськості України, але й для вищих державних чиновників, експертів стала заява про намір України приєднатися до ЄврАзЕС, заява чотирьох президентів про створення Єдиного економічного простору (ЄЕП). Влада заблокувала або проігнорувала публічні дискусії навколо участі України в ЄЕП, а здійснення відповідних внутрішньодержавних процедур відбувалося під потужним адміністративним тиском. Був утаємничений від громадськості конкретний зміст рішень Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України 23 травня 2002р. про стратегію відносин України з НАТО.

Водночас був згорнутий діалог виконавчої влади з експертними колами навколо актуальних проблем зовнішньої політики. У 2003р. *де-факто* припинила діяльність Консультативна рада неурядових організацій при МЗС України. Президентська Адміністрація співпрацювала винятково з лояльними аналітичними структурами, поза рамками “паперових” консультативно-дорадчих органів, створених при Президенті України.

Існує дублювання функцій органів виконавчої влади в зовнішньополітичній галузі — що є однією з головних причин низької ефективності реалізації національних інтересів України. Дублювання відбувається або внаслідок виконання легітимними державними органами не властивих їм функцій, або як результат створення “напівформальних” центрів ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері, повноваження яких не визначені Конституцією і законами України.

Така тенденція виразно проглядається в гіпертрофованій ролі Адміністрації Президента. 29 листопада 2003р. Указом Президента “Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави” Головному управлінню з питань зовнішньої політики Адміністрації Президента України були надані функції контролю над МЗС і визначення його кадрової політики. Отже, структура, що не має конституційних функцій і повноважень, реально перебрала на себе роль головного центру зовнішньополітичної діяльності, а МЗС перетворилося на інструмент реалізації її політики.

Практика дублювання спостерігається між МЗС та Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції у сфері відносин з ЄС, що спричиняє проблеми у поточній діяльності Уряду. Дублюються функції МЗС і Державного комітету України у справах національностей і міграції у сфері співробітництва з українцями за кордоном.

Зовнішня політика України є непослідовною. Найбільш очевидно така непослідовність простежується в діях України на європейському та євроатлантичному напрямках. У 2002р. в Посланні Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір” були визначені практичні кроки європейської інтеграції: 2002-2003рр. — набуття членства в СОТ; 2007р. — отримання асоційованого статусу в ЄС; 2011р. — створення реальних передумов для вступу до ЄС. Водночас, як згадувалося вище, у травні 2002р. РНБО України прийняла рішення про стратегію відносин України з НАТО, метою якої є вступ до Альянсу. Під час зустрічі з членами Північноатлантичної Ради 9 липня того ж року у Києві Президент України заявив: “...сьогодні одним з пріоритетів зовнішньої політики України є повномасштабна євроатлантична інтеграція, кінцевою метою якої є вступ до Альянсу. Саме в цьому полягає суть рішення Ради національної безпеки і оборони, ухваленого 23 травня ц.р.”³.



³ Див.: Офіційне Інтернет-представництво Президента України. — <http://www.president.gov.ua/activity/zayavinterv/performance/1027770839.html>.

УКРАЇНА У ДЗЕРКАЛІ МІЖНАРОДНИХ РЕЙТИНГІВ

Міжнародні рейтинги засвідчують неоднозначність міжнародного становища України¹. Деякі з них, що визначають окремі економічні показники, хоч і фіксують певну позитивну динаміку, але не дають підстав для висновків про докорінні зміни на краще. Так, хоч останніми роками рейтинг рівня економічної свободи (*"Heritage Foundation"*) в Україні підвищувався, вона залишається в категорії країн, де економіка "переважно невільна" (*mostly unfree*). "Рейтингові сусіди" України — Аргентина, Росія, Лесото, Замбія.

За індексом людського розвитку (Програма розвитку ООН), Україна посідає 70 позицію зі 177 країн світу². Поруч у рейтингу — Венесуела (68), Румунія (69), Сент-Люсія (71), Бразилія (72). Показник України забезпечується, насамперед, високим рівнем освіти населення України, майже повним охопленням писемністю; водночас, за іншою складовою — рівнем ВВП на душу населення, Україна відстає від країн, що перебувають у рейтингу поруч з нею.

Рейтинги, що відбивають стан демократичних свобод і політичних інститутів, рівень корупції, засвідчують регрес України.

За рейтингом рівня корупції (*"Transparency International"*) Україну почали оцінювати у 1998р. З того часу спостерігалася негативна динаміка з найгіршим результатом у 2000р., коли Україна посіла 87 місце з-поміж 90 країн світу — лише три країни мали гірший показник. Після того рейтинг "стабілізувався" — Україна нині перебуває поряд з такими країнами, як Болівія, Гватемала, Казахстан, Киргизія, Нігер і Судан.

Рейтинг свободи (*Freedom House*) з 1991р. і до цього часу має невпинну негативну динаміку. Загалом Україну характеризують як "частково вільну" державу — як за рівнем *політичної*, так і *громадянської* свободи. Стан демократичних трансформацій в Україні на початок 2004р. отримав середню оцінку 4,88 бала, що співмірно з показниками Грузії (4,83), Молдови (4,92), Вірменії (5,00)³. Випереджають Україну не лише країни, що стали членами ЄС, але й Румунія, Болгарія і країни Західних Балкан.

Freedom House негативно оцінює також динаміку електорального процесу в Україні. Починаючи з 1997р., щороку погіршується ситуація з дотриманням виборчих прав громадян. Вибори все меншою мірою є інструментом реальної конкуренції за владу і все більше — предметом маніпуляцій. За цим показником Україна значно відстає від країн Центрально-Східної Європи, втративши протягом шести років 1 бал.

Ще більш негативними є оцінки стану незалежних медіа в Україні. З 1997р. Україна втратила 1 бал внаслідок хвилі переслідувань незалежних ЗМІ та журналістів, що набуло широкого розголосу у світі. Україна і цензура — поняття синонімічні, а ім'я вбитого журналіста Г.Гонгадзе стало відомим усьому світу.

Рейтингові оцінки міжнародного становища України засвідчують невідповідність існуючого стану об'єктивному потенціалу України як європейської держави. Маючи загалом непогані показники рівня людського розвитку, Україна опинилася в нижній частині рейтингів стану демократії, свободи преси та рівня корупції — тобто тих параметрів, які визначають ефективність руху країни до спільноти цивілізованих націй.

¹ Міжнародні рейтинги розробляються різними аналітичними структурами, що використовують власні методики для оцінки тих чи інших параметрів суспільно-політичного та економічного життя. Очевидно, що ці рейтинги не спроможні охопити всі фактори. Водночас, вони не є й суто суб'єктивними, або "замовними", як їх намагається трактувати українська влада. Для повноти розуміння нинішнього міжнародного становища України варто привернути увагу принаймні до деяких з них.

² За даними Доповіді про людський розвиток 2004р., що базується на даних, отриманих у 2002р.

³ Найкращою оцінкою є 1 бал, найгіршою — 7 балів. Гіршою за Україну була ситуація в Росії (5,25), Азербайджані (5,63), найгіршою — в Білорусі (6,54) і Туркменістані (6,88).

Індекс людського розвитку (Програма розвитку ООН)

Рік	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Індекс	0,721	0,744	0,742	0,748	0,766	0,777
Місце в рейтингу	91	78	74	80	75	70

Рівень корупції ("Transparency International")

Рік	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Індекс	2,8	2,6	1,5	2,1	2,4	2,3	2,2
Місце в рейтингу	69 з 85	75 з 99	87 з 90	83 з 91	85 з 102	106 з 133	122 з 146

Рейтинг свободи (Freedom House), 2004р.

Показник	Електоральний процес	Громадянське суспільство	Незалежні ЗМІ	Управління	Конституційний лад та правовий устрій	Корупція	Середнє значення
Індекс	4,25	3,75	5,50	5,25	4,75	5,75	4,88

Електоральний процес (Freedom House)

Рік	1997	1988	1999-2000	2001	2002	2003	2004
Індекс	3,25	3,50	3,50	4,00	4,50	4,00	4,25

Незалежні ЗМІ (Freedom House)

Рік	1997	1988	1999-2000	2001	2002	2003	2004
Індекс	4,50	4,75	5,00	5,25	5,50	5,50	5,50

А вже у червні 2004р. пролунала заява Президента України на Стамбульському самміті НАТО про неготовність приєднатися до Альянсу. У липні на самміті Україна-ЄС в Гаазі Президент заявив про неготовність країни до вступу до ЄС. Указом Президента від 15 липня 2004р. з Воєнної доктрини України були вилучені положення про намір членства України в НАТО і ЄС. У вересні-жовтні в межах виборчої президентської кампанії про відмову від вступу до НАТО неодноразово заявляв прем'єр-міністр України.

Як наслідок, Україна не отримала жодного істотного прогресу у стосунках з ЄС та НАТО, а в самих цих організаціях закріпилася думка про Україну як про державу, якій не можна довіряти. Відмовою від раніше проголошених цілей Україна підірвала позиції своїх симпатиків та лобістів і загнала відносини із своїми ключовими партнерами у глухий кут.

Непослідовність зовнішньої політики країни спричинила не обґрунтоване політично і не підкріплене економічно використання такого важливого механізму, як стратегічне партнерство. Загальна кількість країн, у відносинах з якими вживається термін "стратегічне партнерство", на цей час дорівнює двадцяти⁴. Тобто майже кожна десята країна світу — наш стратегічний партнер. Така практика ставить під сумнів наявність у держави чітко визначеної стратегії зовнішньої політики, поглиблює недовіру до неї з боку іноземних партнерів.

Правляча еліта втратила як зовнішній, так і внутрішній кредит довіри до її політики на світовій арені через непослідовність, непередбачуваність курсу, через явну невідповідність внутрішньої практики проголошеним намірам. З потенційно впливового суб'єкта світових процесів Україна почала перетворюватися на об'єкт впливу.

⁴ Докладно див.: Стратегічні партнери України: декларації і реалії. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Центр Разумкова 2000, Київ, 2001, с.16-71.

На роздоріжжі стратегічних напрямів

Найбільш виразно суперечливість української зовнішньої політики, її незбалансованість виявилися на основних стратегічних напрямках — у відносинах з ЄС, США та Росією.

Україна - Європейський Союз. У відносинах між Україною та ЄС домінують стагнаційні процеси. Обидві сторони, по суті, не мають чітко вираженої стратегії розвитку відносин, незважаючи на те, що така стратегія неодноразово декларувалась, а пізніше переглядалася та уточнювалася.

На цей момент Брюссель не готовий розглядати перспективи вступу України до ЄС. Послання Європейської Комісії “Ширша Європа — сусідство” від 11 березня 2003р. встановлює довгострокову перспективу входження України (разом з іншими країнами Східної Європи, Північної Африки та Близького Сходу) до внутрішнього ринку ЄС без набуття членства.

Однак після розширення 1 травня 2004р. в ЄС значно посилюється голос тих, хто виступає за надання Україні перспективи членства. Країни Вишеградської четвірки та Балтії послідовно декларують підтримку євроінтеграційних амбіцій України. Особливо потужним тут є голос Польщі. Більш амбітну програму стосовно України готові підтримати уряди Австрії, Фінляндії та Швеції. Позиція Франції, Іспанії, держав Бенілюксу залишається переважно консервативною.

З 2003р. почався відхід офіційного Києва від раніше задекларованих пріоритетів. На зміну “євроромантизму” прийшов специфічний український “евроскептицизм”, суть якого полягає у надзвичайно поширеному останнім часом гаслі “в Європі нас не чекають”. У 2004р. з’явилася формула “конструктивної євроінтеграції”, яка передбачає відмову від активної політики інтеграції в ЄС та її заміну на вибірковий, “прагматичний” підхід. Офіційний Київ фактично перестав висловлювати прагнення вступу до ЄС, задовольнившись форматом “співпраці”, що не вимагає неухильного дотримання Копенгагенських критеріїв. Уряд В.Януковича взяв на озброєння у відносинах з ЄС риторичку російського зразка — замість намірів вступу, пропонується “рівноправне партнерство” з ЄС.

Схоже, що точка перетину “політики сусідства”, як її розуміє ЄС, та “конструктивної євроінтеграції”, як її розуміє офіційний Київ, є своєрідною *точкою комфорту* європейських та українських правлячих еліт, яка задовольняє на цьому етапі обидві сторони і дозволяє уникати постановки більш далекосяжних цілей і завдань.

Під час президентської кампанії український “евроскептицизм” набув потужного імпульсу та модифікувався в системне підбурювання антиєвропейських настроїв у суспільстві. Через ЗМІ громадянам нав’язувалася думка про те, що вступ до ЄС є не вигідним для України, що його розширення несе Україні значні збитки, а європейські еліти винятково упереджено ставляться до України.

Нині, внаслідок подій в Україні листопада-грудня 2004р., формуються сприятливі передумови для позитивної зміни характеру відносин Україна-ЄС. ЄС доклав значних зусиль до розв’язання політичної кризи в Україні, а в його інститутах знову лунають голоси за чітке визнання перспективи членства України в ЄС.



Українське суспільство, що проявило свою зрілість і справжню європейськість у думках та діях, дало новий владі аргументи на користь європейського майбутнього України.

Нова влада має можливості використати ці обставини для відновлення динаміки і довіри у стосунках з ЄС, виведення їх на новий рівень.

Україна - США. Відносини між Україною та США на початку 2004р. виглядали більш конструктивними, ніж два роки тому. Україна є учасником очолюваної американцями коаліції в Іраку, що є певною формою союзницьких відносин. Однак підвалини утвореного консенсусу не є міцними. У двосторонніх відносинах продовжувала існувати недовіра (можливо, більш латентна, ніж у 2002р.). Сторони розвивали співпрацю на підґрунті *спільних інтересів* в окремих взаємоважливих питаннях, однак стабільне і глибоке партнерство, а тим більше — союзництво, може бути побудоване винятково на *спільних цінностях*.

Другий термін президентства Л.Кучми, який майже збігся у часі з правлінням республіканської Адміністрації Дж.Буша, виявився загалом чи не найбільш контрпродуктивним періодом двосторонніх відносин з моменту проголошення незалежності України. Жодної офіційної зустрічі президентів Л.Кучми і Дж.Буша до самміту НАТО у Стамбулі в червні 2004р. не було (єдине неформальне спілкування відбулося під час сесії Генеральної асамблеї ООН у 2003р.). Це — своєрідний “антирекорд” українсько-американських стосунків. Під час президентства Б.Клінтона зустрічі на вищому рівні відбувалися регулярно, в середньому раз на рік.

Адміністрація Дж.Буша-молодшого виявляла менший інтерес до України, ніж попередня. Скандали лише поглибили відчуженість. Новий Держсекретар (у минулому — радник Президента США з питань національної безпеки) Кондоліза Райс, за оцінками експертів, вважається фігурою, що надає максимальної уваги Росії (події 11 вересня 2001р. лише прискорили настання “медового місяця” у відносинах США і РФ у 2001-2002рр.). Органічним союзником США Україна не стала, хоч і мала для цього достатньо раціональних причин. Для хоча б ситуативного союзництва тривалий час не вистачало приводу. Таким приводом став Ірак.

Антихусейнівська кампанія, в рамках якої Україна виступила найбільшим за чисельністю військового контингенту партнером США в коаліції з-поміж усіх країн-нечленів НАТО, окреслила межі ситуативного союзництва в умовах латентної кризи.

Попри покращання клімату відносин, відновлення довіри не сталося. Внутріполітичні події в Україні лише додали напруги атмосфері двосторонніх взаємин. Під час передвиборчої кампанії антиамериканська риторика стала невід'ємною складовою аргументації прихильників кандидата від влади. Були використані всі фобії і стереотипи часів холодної війни. Кандидата від опозиції звинувачували у виконанні політичних замовлень США.

Сполучені Штати виявили значний інтерес до президентської кампанії в Україні, який полягав насамперед у закликах проведення чесних і справедливих виборів, — що викликало роздратування в офіційному Києві. Саме США були першою країною, яка не визнала сфальсифіковані результати голосування 21 листопада і зажадала від української влади відновити справедливість.

Оздоровлення політичної ситуації в країні внаслідок зміни влади легітимним демократичним шляхом створить позитивне тло для поштовху двостороннім відносинам.

Україна - Росія. В останні роки президентства Л.Кучми у зовнішній політиці України проросійський крен посилювався — про це свідчили як частота зустрічей на найвищому рівні, так і інтенсивність інформаційного супроводу двосторонніх відносин.

Однак, кількість не трансформувалась у принципово нову якість: продовжувався традиційний політико-економічний “бартер”: політична підтримка — економічні преференції, але (з ускладненням внутрішньої ситуації в Україні та навколо неї) в дедалі більш асиметричному форматі: російська політична підтримка зосереджувалася на забезпеченні спадкоємності діючого режиму, Україна натомість поступалася національними інтересами.

Двосторонній діалог, за всієї його зовнішньої активності та ефектних (але не ефективних) PR-акціях, був надто централізованим і непрозорим. Найбільш важливі проекти традиційно готувалися за лаштунками і не підлягали публічній експертизі. Нерідко ініціативи президентів підміняли легітимні процедури.

Виразним свідченням тінювого характеру двосторонніх відносин став саміт президентів у Криму 12-13 листопада 2004р., коли до висвітлення події не були допущені журналісти, і суспільство так і не дізналося, про що протягом доби (!) вели мову президенти за тиждень до другого туру президентських виборів в Україні. Невідомо і про реальний зміст білц-зустрічі двох президентів 2 грудня 2004р. в аеропорту “Внуково-2”.

Криза, що виникла у відносинах України із Заходом з кінця 2000р., була вміло використана кремлівськими стратегами. Адміністрація В.Путіна надавала політичну підтримку Л.Кучмі, під час кризових внутрішніх ситуацій, забезпечуючи при цьому умови реалізації стратегічних національних інтересів Росії в Україні. Рішення про створення ЄЕП і реверс нафтопроводу “Одеса — Броди” є виявом високопродуктивних зусиль Росії на українському напрямі. Водночас окремі анонсовані амбітні бізнес-проекти, що могли б принести користь Україні (на зразок спільного виробництва літаків) залишалися у стані стагнації.



Росія брала активну участь у президентській кампанії в Україні. За кілька днів до першого туру виборів Президент Росії В.Путін особисто прибув до Києва, щоб взяти участь у військовому параді на Хрещатику та виступити з інтерв'ю на трьох загальнонаціональних українських телеканалах. Російський лідер не агітував прямо на користь кандидата від влади, однак його вислови стосовно діяльності українського Уряду не залишали сумнівів стосовно симпатій Президента РФ. Державна пропагандистська машина Росії, провідні мас-медіа були залучені до підтримки єдиного кандидата від влади В.Януковича. В агітаційній кампанії в Україні, попри законодавчу заборону, брали участь російські громадяни — політики, співаки та ін.

Російське керівництво зайняло контрпродуктивну позицію, фактично підтримавши одного з кандидатів. Президент РФ ще до офіційного встановлення результатів виборів двічі (!) привітав з перемогою В.Януковича, що стало сигналом для аналогічних кроків основних союзників Росії з табору СНД.

Спостерігачі від Росії та СНД, попри очевидні масові порушення виборчого законодавства, визнали вибори Президента України демократичними і чесними.

Під час політичної кризи офіційні представники Росії неодноразово ставили під сумнів легітимні рішення органів української влади (Верховної Ради, Верховного Суду), спрямовані на відновлення справедливості і досягнення консенсусу. Мер Москви Ю.Лужков взяв участь у сепаратистському з'їзді депутатів у Севе́родонецьку.

Позиція кремлівського керівництва щодо виборів в Україні отримала негативну оцінку з боку Заходу, помітно ускладнила відносини Росії із США та ЄС. Саме українська тема спричинила “прохолодну” атмосферу на саміті Росія-ЄС (11 листопада 2004р.). На думку західних спостерігачів, така політика Москви може призвести до появи нових розподільчих ліній між країнами, які поважають право на самовизначення своїх сусідів, і країнами, владні верхівки яких “домовляються про все за лаштунками, щоб потім лише загорнути свої рішення у красиву обгортку виборів і референдумів”⁵.

⁵ *Neue Zürcher Zeitung*: Російський ведмідь в агонії. Україна укріплює помилковий курс Кремля. 1 грудня 2004р. — <http://www.nzz.ch/2004/12/01/al/page-newzzE27REN2C-12.html>.

Стан відносин України в “геополітичному трикутнику” — стагнація співробітництва з ЄС і США, очевидна здача позицій на російському напрямі — не відповідає її національним інтересам. Попри масу декларацій і гучних заяв, керівництво України не спромоглося вийти на рівень динамічного, рівноправного і взаємовигідного співробітництва з Брюсселем, Москвою і Вашингтоном.

Спектр зовнішньополітичних перспектив

Традиційно популярними в Україні є дебати навколо “векторів” зовнішньої політики. Переважна частина фахівців вважають, що пріоритетним напрямом має бути європейський чи євроатлантичний⁶, що виражається у стратегії набуття членства в ЄС і НАТО. Є ті, хто вважає більш перспективним і природним східний напрям — розвиток відносин насамперед з Росією та іншими країнами СНД. Існує і своєрідний український ізоляціонізм, прихильники якого закликають покладатися на власні ресурси і зосереджуватися на внутрішньому розвитку без надмірної міжнародної активності. Часто можна почути тези про “державу-міст” між Європою та Азією. Є прихильники так званої багатовекторності — підходу, що декларує багатоманітність зовнішньополітичних пріоритетів без домінування жодного з них.

Потенціал багатовекторної політики під час другого президентського терміну Л.Кучми був повністю вичерпаний. Зовнішня політика фактично перетворилася на міжнародну еквілібристику, балансування між Заходом і Сходом, що завершилося останніми роками одновекторною орієнтацією на Росію.

У перші роки незалежності очевидні розбіжності у зовнішньополітичних симпатіях громадян Сходу і Заходу України були однією з причин формування політики багатовекторності. В останню каденцію Л.Кучми — навпаки, багатовекторний курс став головною причиною поглиблення розмежування у зовнішніх позиціях жителів регіонів України. Неспроможність влади запропонувати суспільству об’єднуючу національну ідею унеможливила формування чітко визначеного стратегічного зовнішньополітичного курсу, послідовного і прогнозованого, що спирався б на широку підтримку громадськості.

Така ситуація призвела до розмежування національної еліти, подальшої різкої поляризації зовнішньополітичних орієнтацій громадян. Україна стала не “державою-мостом”, а маловпливовою буферною країною на стику двох геополітичних центрів — євроатлантичного (США, ЄС) і євразійського (Росія).

За останні два роки геополітична ситуація довкола України кардинально змінилася. Процеси розширення ЄС і НАТО на схід, утворення ЄЄП поставили проблему вибору, внаслідок чого подальша реалізація моделі традиційної багатовекторності є неможливою. Це вибір не між Заходом і Сходом в геополітичному сенсі, а між різними моделями розвитку. Загалом, ідеться про проблему подальшої самоідентифікації України в рамках регіональних структур, тобто про *приєднання до певної системи цінностей, норм, стандартів, політико-економічних культур*, які домінують чи в ЄС, чи в ЄЄП. Вибір на користь ЄЄП містить принаймні дві очевидні загрози.



Перша. Остаточна втрата інтеграційного інтересу з боку ЄС до України і набуття останньою статусу “вічного сусіда”. **Друга.** Автаркія ЄЄП у результаті згорання демократичних процесів, зміцнення авторитаризму в країнах-учасниках (про реальність такого розвитку подій свідчать результати останніх виборів у Білорусі, Казахстані, РФ).

Імовірно, ці загрози могли б зменшитися, з одного боку, забезпеченням критичної маси демократичних трансформацій в Україні, з іншого — реалізацією проекту ЄЄП на базі загальноєвропейських політико-економічних стандартів, норм СОТ, у контексті перспективи формування загальноєвропейського простору.

Загалом, для України участь у процесах регіональної інтеграції має визначатися стратегією входження до європейських структур (під таким кутом зору слід розглядати формат і характер участі України в ЄЄП, що не повинен блокувати чи гальмувати рух до ЄС).

Виборча кампанія 2004р. ще більше загострила існуючу проблему самовизначення України. Стало зрозумілим, що реалізація “східного проекту”, як його мислять ініціатори, може призвести до формування простору, якісно відмінного від європейського за ключовими параметрами — рівнем демократії, економічних свобод, забезпечення прав людини.

Шляхи оновлення зовнішньої політики

Зовнішня політика нової України має спиратися на **національний консенсус**. Останній не може бути простою механічною сумою наявних точок зору, а є результатом спільної роботи правлячої еліти та активної частини суспільства з формулювання прийнятних для абсолютної більшості громадян цілей і напрямів політики. По суті, цей консенсус ще належить сформувати, звільнивши громадську думку від тиску фобій і стереотипів, нав’язаних усіма інструментами маніпулювання свідомістю — від радянської пропаганди до сучасних “темників”. Необхідно створити механізми, які б забезпечили постійний і дієвий зв’язок між суспільством і владою: від загального гарантування свободи медіа, системи доступу до інформації, до створення спеціалізованих громадських експертних і дорадчих рад та інших

⁶ Зокрема, це підтверджується результатами експертного опитування, розміщеного в цьому журналі.

установ, покликаних сформувати інституційну мережу, в якій творитиметься прозора та відкрита зовнішня політика нової України.

Основою зовнішньої політики України має стати **неухильне дотримання міжнародних зобов'язань України**, зокрема, перед ЄС, Радою Європи, ОБСЄ, ООН та іншими міжнародними інституціями. Для цього необхідно послідовно коригувати національне законодавство в напрямі його відповідності міжнародним зобов'язанням, насамперед, у сфері демократії і прав людини, і забезпечувати його повне виконання.

Необхідно забезпечити **відповідність зовнішньої політики України нормам Конституції і законів України**. Зовнішня політика України має формуватися, здійснюватися і контролюватися легітимними, конституційними державними інституціями, що діють у межах встановлених законом повноважень. Зовнішня політика країни мусить бути виведена з площини тіньових відносин. Для подолання дезорганізації у зовнішній політиці необхідно **забезпечити її прозорість і відкритість**: з одного боку, через нейтралізацію впливу напівофіційних органів, з іншого — через формування чіткої і прозорої системи взаємин між державним апаратом, бізнесом і громадськістю.

Вироблення та реалізація зовнішньополітичного курсу мають спиратися на **ефективну взаємодію в інституційному трикутнику: “Парламент — Уряд — Президент”**. Визначення засад зовнішньої політики — виключна прерогатива Парламенту. Саме цей підхід забезпечує легітимність і репрезентативність зовнішньої політики, ефективну реалізацію національних інтересів України.

Потребує якісного зміцнення **економічна складова зовнішньої політики** — для забезпечення ефективного включення в міжнародні режими регулювання торгівлі, створення недискримінаційних умов для українських експортерів на зовнішніх ринках та запровадження апробованих у світі інструментів заохочення інвестиційної активності. Україна має у стислі терміни завершити процес приєднання до СОТ. Нині ризики і втрати від невступу до СОТ перевищують ризики та втрати від вступу.

Необхідно поступово знімати торговельні бар'єри з максимально можливим колом економічних партнерів, формувати системи вільної торгівлі на всіх напрямках економічних інтересів України. Це дасть можливість ефективно використовувати основні ресурси зовнішньоекономічної діяльності України — її індустріальний потенціал, транзитні потужності, рекреаційні ресурси та високі технології.

Слід забезпечити послідовність конкретних кроків у напрямі **набуття членства в ЄС** шляхом поетапного досягнення основних демократичних, соціально-економічних, законодавчо-правових стандартів ЄС (вступ до СОТ; отримання статусу країни з ринковою економікою; створення зони вільної торгівлі; адаптація українського законодавства до європейських норм; забезпечення реального захисту прав і свобод людини, свободи ЗМІ, незалежності судів; створення умов для розвитку структур громадянського суспільства). Визначальним критерієм інтеграції України в ЄС повинен стати принцип повної відповідності внутрішніх трансформацій фундаментальним основам розвитку ЄС, особливо тим, що визначатимуть політико-правові основи української держави.



Україна має максимально використовувати можливості, закладені в “Європейській політиці сусідства” (ЄПС), зокрема, у форматі “чотирьох свобод”: руху капіталів, товарів, послуг і людей. ЄПС має розглядатися як перехідний етап від партнерства до асоційованих відносин з перспективою членства. Протягом цього етапу має бути виконаний комплекс заходів (План дій), спрямованих на інтеграцію України в єдиний ринок ЄС.

На російському напрямі слід активно запроваджувати курс на формування нової природи партнерства на основі чіткого дотримання національних інтересів, розвитку відносин на засадах європейських норм і правил, надання прозорості і збалансованості процесів прийняття рішень з ключових проблем двостороннього співробітництва. Разом з російською стороною слід провести модернізацію діючих механізмів політичних, економічних і гуманітарних відносин.

Необхідно формувати атмосферу довіри **у контактах зі США**, запровадити регулярний діалог на вищому рівні, забезпечити відновлення відносин стратегічного партнерства, наповнювати їх конкретним змістом, впроваджувати ефективний режим співробітництва з проблем, що становлять спільний інтерес.

Слід зосередити політико-дипломатичні зусилля на поглибленні взаємовигідних партнерських **відносин з країнами-сусідами**, вирішення застарілих проблем (у т.ч. навколо правового оформлення кордонів) для творення стабільної смуги добросусідства і безпеки по периметру державних кордонів.

Важливим завданням є реалізація конкретних заходів зі створення умов для повної **інтеграції України в ефективну систему колективної безпеки**, основу якої складає НАТО. В контексті формування Європейської політики безпеки і оборони (ESDP) та Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (CFSP) ЄС Україна має виступити з ініціативою про включення у структуровані формати діалогу з питань безпеки, що їх практикує ЄС для країн-кандидатів та асоційованих країн.

Безпековий вимір зовнішньої політики набув особливої ваги внаслідок появи цілого комплексу “нових загроз безпеці”. Україна має реалізувати двоєдину мету: *по-перше*, мінімізувати ризики нових загроз безпеки всередині країни та її найближчому

оточенні, *по-друге*, підтвердити та закріпити роль учасника міжнародних зусиль з гарантування безпеки, встановлення та підтримання миру в усьому світі.

Слід вдосконалити **відносини з міжнародними організаціями**, максимально використовувати інститут членства у провідних міжнародних структурах для ефективного просування національних інтересів України на світовій арені.

Необхідно розвивати механізми **регіонального співробітництва** для реалізації національних інтересів країни, закріплення за Україною ролі впливового регіонального лідера.

Потребує модернізації політика візових режимів. Сьогодні полегшений асиметричний візовий режим діє у відносинах з Польщею, Литвою та Угорщиною. Після приєднання до Шенгенської угоди (орієнтовно у 2007р.) ці країни змушені будуть керуватися більш жорсткими правилами. Отже, наявний трирічний термін має бути використаний для переговорного процесу з метою використання потенціалу “гнучкості” шенгенських норм.

Шенгенські візи мають стати більш доступними (в т.ч. багаторазові і довгострокові) для багатьох категорій громадян, які регулярно перетинають кордон (студенти, спортсмени, підприємці); мають запроваджуватися спрощені процедури; візова процедура має бути гуманізована — слід усувати процедурні вимоги, що на практиці порушують людську гідність (зокрема, вимоги надання приватної інформації). Очевидно, що успішність переговорів з іноземними країнами стосовно лібералізації візового режиму і, в перспективі, — скасування віз, залежить від налагодження атмосфери довіри і відновлення репутації України як надійного партнера.

Україна має проводити **дружню політику кордонів**, що передбачає максимально спрощений доступ для законослужняних громадян іноземних держав на її територію. Розвиток інфраструктури кордонів у напрямі застосування новітніх технологій (запровадження електронних перевірок на основні ідентифікаційних карт, створення баз даних) має скоротити час, необхідний на перетин кордону України, і підвищити ефективність боротьби з нелегальною міграцією, контрабандою, іншими формами транскордонної злочинності.

Необхідно сформувати ефективну **систему захисту інтересів громадян України за кордоном**. Процеси глобалізації зумовлюють активне залучення громадян України до системи міжнародних комунікацій: гуманітарних обмінів, туризму, трудової міграції. Створення сприятливих умов працевлаштування за кордоном та водночас — покращання ситуації на ринку праці в Україні, знімуть гостроту проблеми нелегальної міграції з України, дозволять винести на порядок денний питання лібералізації правил перебування громадян України за кордоном.



Потрібно забезпечити умови для **повномасштабної інтеграції України до світового освітнього, науково-технологічного простору**, зокрема, активно використовувати програми та механізми європейського співробітництва в галузі освіти, науки, інноваційних технологій.

На першому плані української зовнішньої політики має бути **формування позитивного міжнародного іміджу України**. Події Помаранчевої революції, що заклали добрий фундамент для творення образу нової України та викликали безпрецедентну увагу світової спільноти — є лише початком. Без прискореного реформування економіки, проведення адміністративних, правових, соціальної реформ, без підвищення ефективності зовнішніх зв'язків України, формування стабільного громадянського суспільства навряд чи можна сподіватися на закріплення позитивних тенденцій сприйняття України світом.

Водночас, необхідно сформувати ефективні механізми для покращання репутації країни у світі, залучати до їх діяльності громадські структури, організації і асоціації підприємців, іноземні представництва вітчизняних кампаній, осередки української діаспори.

Післявиборний етап розвитку України є новим етапом її зовнішньої політики. Постає необхідність “інвентаризації” здобутків і втрат на міжнародній арені за минулі роки, формування комплексу конкретних завдань на головних напрямках міжнародного співробітництва, вдосконалення механізмів забезпечення національних інтересів країни у сфері зовнішніх відносин.

На порядку денному — створення нової зовнішньої політики України. Не “паперової”, не декларативної, а прозорої, послідовної, підкріпленої реальними діями. Вона має стати невід’ємною складовою нової загальнодержавної української політики.

Реалізація запропонованого експертами Центру Разумкова і Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України Плану дій, на нашу думку, сприятиме виконанню цих завдань. ■

ПЛАН ДІЙ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (ПРОЕКТ)

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
1. Формування засад нового зовнішньополітичного курсу		
1.1 Забезпечення передбачуваності, послідовності зовнішньої політики, її відповідності національним інтересам України	<p>Оприлюднити Звернення до урядів і парламентів країн світу, в якому викласти принципи і пріоритети зовнішньої політики України, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ забезпечення прогнозованої, прозорої зовнішньої політики; жорстке дотримання міжнародних зобов'язань; ❖ відмова від декларативності, непослідовності та суперечливості зовнішньої політики; ❖ курс на інтеграцію до ЄС та НАТО, підкріплений реальними діями із запровадження європейських демократичних, правових та соціально-економічних стандартів у внутрішній політиці; ❖ формування нової природи взаємовигідного, стабільного партнерства із стратегічними партнерами України – Росією і США. <p>Внести на розгляд Верховної Ради України (як першочерговий) проект Закону “Про засади зовнішньої політики та зовнішніх зносин України”, в якому:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ сформулювати національні інтереси України з урахуванням сучасних світових реалій та потреб внутрішнього розвитку; ❖ визначити засади, основні напрями і пріоритети зовнішньої політики держави на новому етапі; ❖ окреслити систему функцій і механізмів здійснення зовнішньої політики; ❖ визначити критерії і порядок встановлення відносин стратегічного партнерства України з іноземними державами; ❖ визначити зовнішньополітичну діяльність як інструмент забезпечення економічного розвитку країни. 	<p>Президент, січень 2005р.</p> <p>Президент, I квартал 2005р.</p>
1.2 Забезпечення прозорості, відкритості зовнішньої політики	<p>Видати Указ Президента “Про забезпечення відкритості і прозорості зовнішньої політики України”, яким передбачити:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ запровадження практики попереднього обговорення та експертизи проектів нормативних документів з питань зовнішньої політики за участі фахівців профільних міністерств, відомств, парламентських комітетів, державних і неурядових аналітичних центрів із залученням ЗМІ; ❖ розміщення на веб-сайтах Уряду та МЗС України проектів нормативно-правових документів з питань зовнішньої політики, міжнародних угод (за згодою сторін), звітів про використання бюджетних коштів на міжнародну діяльність, інформаційних матеріалів за результатами реалізації дво- і багатосторонніх угод, роботи змішаних комісій тощо; ❖ розміщення на веб-сайтах Президента України та РНБО України звітів про засідання РНБО із зовнішньополітичних проблем і питань безпеки; ❖ запровадження практики регулярних громадських слухань з актуальних питань зовнішньої політики. <p>Видати Указ Президента “Про створення громадських рад”, яким передбачити формування:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ при Президенті: Громадської експертно-консультативної Ради з питань зовнішньої політики; ❖ при РНБО: Громадської Ради з підготовки та експертизи рішень у сфері національної безпеки. <p>Відновити роботу Консультативної ради неурядових організацій при МЗС України.</p> <p>Запровадити практику:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ щомісячних телеінтерв'ю Президента з актуальних проблем української політики, в т.ч. зовнішньої; ❖ щомісячних брифінгів з питань зовнішньої політики за участю міністра закордонних справ; ❖ регулярних регіональних громадських слухань з актуальних проблем зовнішньої політики України на базі представництв МЗС у регіонах; ❖ участі експертів з неурядових організацій в закордонних візитах офіційних делегацій та посадових осіб. 	<p>Президент, січень 2005р.</p> <p>Президент, лютий 2005р.</p> <p>МЗС, січень 2005р.</p> <p>Президент, МЗС, I півріччя 2005р.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Запровадити механізм залучення неурядових організацій та аналітичних центрів, що займаються питаннями зовнішньої політики, до розробки, експертизи та інформаційно-аналітичного супроводження державних рішень, яким передбачити, зокрема, проведення відкритих тендерів на виконання досліджень у сфері міжнародних відносин.</p> <p>Ініціювати створення Асоціації з питань зовнішньої політики і безпеки, до якої б увійшли державні та неурядові організації, бізнес-структури, фахівці, політики, представники ЗМІ. Запропонувати наступні напрями діяльності Асоціації: здійснення аналітичних досліджень; експертиза проектів нормативних актів, моніторинг реалізації рішень органів влади, проведення дискусій із запрошенням відомих іноземних політичних діячів; просвітницька діяльність; сприяння покращанню міжнародного іміджу України.</p>	<p>Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Учасники Асоціації, I півріччя 2005р.</p>
1.3 Економізація зовнішньої політики	<p>Забезпечити ефективне використання інструментів зовнішньої політики для покращання соціально-економічної ситуації в країні (подолання бідності, безробіття, підвищення добробуту населення). З цією метою:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ провести інвентаризацію діючих проектів у рамках надання Україні міжнародної технічної допомоги з метою їх координації та узгодження з пріоритетами соціально-економічного розвитку країни. Внести відповідні зміни до Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2004-2007рр.¹; ❖ розробити Координаційну програму інфраструктурного розвитку прикордонних регіонів із залученням бюджетного фінансування та фінансування в рамках програм TACIS ("Сусідство") для комплексного розвитку інфраструктури регіонів (насамперед, транспортної, туристичної, зв'язку); ❖ розробити і подати спільні з територіями-учасницями євро регіонів заявки на фінансування проектів 2005-2007рр., спрямованих на розвиток об'єктів соціальної інфраструктури. <p>Провести переговори з МВФ, СБ, МБРР та ЄБРР стосовно актуалізації діючих угод з метою спрямування фінансових потоків на реалізацію першочергових економічних програм, пов'язаних зі створенням нових робочих місць.</p> <p>Видати Указ Президента "Про вдосконалення роботи торговельно-економічних місій України за кордоном", яким передбачити: забезпечення ефективної координації їх діяльності з відповідними структурами посольств, представництвами українських підприємств за кордоном; поліпшення інформаційного забезпечення місій про інвестиційні потреби та експортні можливості, комерційні пропозиції українських господарюючих суб'єктів.</p> <p>Запропонувати зміни до статті 4 Закону України "Про дипломатичну службу", де визнати одним з основних завдань дипломатичних представництв за кордоном сприяння зовнішньо-економічній діяльності, підтримку інтересів національного бізнесу на світовій арені.</p> <p>Створити в Міністерстві юстиції відділ з правової підтримки українського бізнесу за кордоном.</p> <p>Запровадити практику стажування дипломатів у великих фірмах, що працюють на зовнішніх ринках.</p> <p>Укласти угоди між МЗС та асоціаціями ділових кіл України стосовно політичної, консульської, інформаційної підтримки їх діяльності.</p> <p>Трансформувати українсько-російський економічний форум у Харкові в загально-європейський форум "Інвестиції в Україну – нові можливості".</p> <p>Забезпечити державну фінансову, організаційну, технічну підтримку участі України у Всесвітній виставці "Експо-2005" (Японія). Сприяти участі в ній провідних українських компаній і фірм, комерційних структур. Забезпечити необхідну кількість технічного персоналу української експозиції протягом діяльності виставки (березень-вересень 2005р.).</p> <p>Забезпечити регулярну участь України на високому рівні у глобальних і регіональних економічних форумах (у т.ч. Давосі, Криниць, Зальцбурзі).</p>	<p>Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, ОДА, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, МЗС, I півріччя 2005р.</p> <p>Президент, лютий 2005р.</p> <p>Президент, I квартал 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>МЗС, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, 2005р.</p>

¹ Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №15 від 14 січня 2004р.

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
1.4 Вдосконалення інституційного забезпечення зовнішньої політики	<p>Ліквідувати дублювання функцій між МЗС і АП у здійсненні зовнішньої політики країни. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ скасувати Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності зовнішньополітичної діяльності держави” №1387 від 29 листопада 2003р.; ❖ внести зміни до “Положення про Адміністрацію Президента України” від 19 лютого 1997р., якими передбачити реорганізацію Головного управління з питань зовнішньої політики у службу радника Президента із зовнішньополітичних питань, що не матиме контрольних функцій стосовно діяльності дипломатичної служби. <p>У проекті Закону “Про Кабінет Міністрів України” передбачити:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ підвищення ролі Уряду, представників регіонів у процесі ухвалення рішень і реалізації зовнішньої політики; ❖ впровадження посади віце-прем’єра – міністра закордонних справ з наданням відповідних повноважень у сфері координації зовнішньополітичної діяльності; ❖ впровадження у структурі міністерств і відомств посади дипломатичного радника. <p>Видати Указ Президента “Про створення Міністерства європейської інтеграції” із загальним його підпорядкуванням віце-прем’єру – міністру закордонних справ України.</p> <p>Внести на розгляд Верховної Ради проект Закону “Про внесення змін до Закону “Про дипломатичну службу України”, яким вдосконалити:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ механізм координації МЗС України діяльності міністерств, інших органів державної виконавчої влади, відомств та установ у сфері зовнішніх відносин; ❖ принципи формування кадрового складу МЗС; ❖ взаємовідносини центрального апарату МЗС з дипломатичними місіями; ❖ процедуру погодження кандидатур послів у Комітеті Верховної Ради України у закордонних справах (згідно статті 13 Закону України “Про дипломатичну службу України”). <p>Ухвалити Постанову Кабінету Міністрів України “Про реформу заробітної плати працівників МЗС” з метою зменшення диспропорції між зарплатою працівників центрального апарату та закордонних установ, а також усунення існуючих дисбалансів у соціальному забезпеченні працівників МЗС та інших міністерств.</p>	<p>Президент, січень 2005р.</p> <p>Президент, I квартал 2005р.</p> <p>Президент, січень 2005р.</p> <p>Президент, I квартал 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I квартал 2005р.</p>
2. Створення передумов для набуття членства України в Європейському Союзі		
2.1 Забезпечення поетапної реалізації стратегічного завдання вступу до ЄС	<p>Оприлюднити спільне звернення Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів до Європарламенту, Ради Європейського Союзу та Європейської Комісії із закликом до чіткого визнання перспективи членства України в ЄС у випадку досягнення нею відповідності Копенгагенським критеріям.</p> <p>У Зверненні акцентувати увагу на необхідності вирішення ряду проблемних питань, які протягом довгого періоду перебували на розгляді ЄС: надання Україні статусу країни з ринковою економікою, невідкладний початок переговорів про спрощення візового режиму, позитивне рішення щодо надання соціальних преференцій у рамках загальної системи преференцій ЄС, підписання ряду угод у політичній, економічній, енергетичній сферах та у сфері безпеки.</p> <p>Розпочати реалізацію Плану дій Україна-ЄС в рамках Європейської політики сусідства. Водночас виступити із застереженням, що Україна розглядає цей План як перехідний інструмент у контексті власної мети набуття членства в Європейському Союзі.</p> <p>З урахуванням якісно нової ситуації в Україні після президентських виборів, запропонувати ухвалення додаткових документів, які б поглиблювали окремі напрями Плану дій, зокрема, в галузі економічної інтеграції, юстиції і внутрішніх справ, візової політики.</p> <p>Затвердити Указом Президента України нову редакцію “Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” з урахуванням розширення ЄС, нової Європейської політики сусідства, Плану дій Україна-ЄС, внутрішніх адміністративно-кадрових змін. Визначити виконання завдань, закладених у План дій Україна-ЄС, одним з основних пріоритетів державної політики України із забезпеченням відповідного бюджетного фінансування у повному обсязі.</p> <p>Створити у східних регіонах України мережу інформаційних бізнес-центрів співробітництва з ЄС для розвитку контактів представників малого та середнього бізнесу України і країн-членів ЄС.</p>	<p>Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, лютий 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I квартал 2005р.</p> <p>Президент, I квартал 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, ОДА, I півріччя 2005р.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Провести моніторинг реалізації проектів транскордонного співробітництва, зокрема, у сфері малого та середнього бізнесу в рамках єврорегіонів (“Карпатський”, “Верхній Прут”, “Нижній Дунай”, “Буг”), що фінансуються в рамках програм ЄС (TACIS). Визначити перспективні напрями подальшого розвитку цих проектів з урахуванням пріоритетів соціально-економічної політики України.</p> <p>Запропонувати створення міжнародного клубу президентів країн-нових членів ЄС “Єврокарта для України”. Мета – підтримка європейського курсу України, надання успішного досвіду інтеграції до ЄС.</p> <p>Забезпечити виконання в повному обсязі (з відповідним бюджетним фінансуванням та залученням позабюджетних коштів):</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004-2007рр.; ❖ Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр. 	<p>Президент, I квартал 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, 2005р.</p>
2.2 Інституційне забезпечення інтеграції до ЄС	<p>Створити Міністерство європейської інтеграції на базі: Департаменту європейської інтеграції Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України та інших профільних підрозділів міністерств і відомств.</p> <p>Скоординувати діяльність Міністерства з роботою Державної ради з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, відповідних відділів та управлінь міністерств і відомств, Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.</p> <p>Внести відповідні зміни до Указу Президента України “Про Положення про Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції” №48 від 30 січня 2003р.</p> <p>Внести зміни до Указу Президента України “Питання організації виконання Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” №965 від 21 серпня 2004р., згідно з якими Міністерство європейської інтеграції визначити уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС з наданням функцій координації цієї роботи.</p> <p>Роботу Центру європейського та порівняльного права, що діє при Міністерстві юстиції, підпорядкувати новоствореному Міністерству європейської інтеграції. Залучати до роботи Центру профільні громадські організації та аналітичні центри.</p> <p>Ініціювати створення Національного Конвенту з європейської інтеграції, до участі в якому запросити неурядові організації, що працюють за відповідними напрямками. Структурувати секції Національного Конвенту за наступними напрямками: бізнес і торгівля; юстиція і внутрішні справи; зовнішня політика та політика безпеки; освіта, наука та культура. Запровадити практику оприлюднення рішень Конвенту, які обов’язково розглядатимуться урядовими структурами.</p>	<p>Президент, Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Президент, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Президент, I півріччя 2005р.</p>
2.3 Вхідження до спільного європейського освітнього та науково-технологічного простору	<p>Підготувати окремий План дій Україна-ЄС у галузі науки і технологій.</p> <p>У рамках Міжвідомчої комісії забезпечити виконання завдань з приєднання системи національної освіти до Болонського процесу. Підписати Болонську декларацію з вищої освіти. Для реалізації цього завдання:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ підготувати проекти змін до законів України “Про освіту” та “Про вищу освіту”, якими передбачити перехід на два освітньо-кваліфікаційних рівня (бакалавр, магістр), забезпечення доступності “освіти протягом життя”; ❖ провести реформу стипендій студентів, зарплат викладачів вищих навчальних закладів; ❖ внести зміни до галузевих стандартів вищої освіти відповідно до вимог Болонського процесу, забезпечити широке впровадження модульної системи організації навчального процесу; ❖ приєднання до Болонського процесу визначити пріоритетом у рамках Програми <i>Tempus</i> для України. (Сприяти поширенню Програми на східні області.) <p>Підписати Меморандуми про співробітництво між НКАУ і космічними агентствами країн ЄС – учасників створення систем <i>EGNOS</i> і <i>Galileo</i> (Франція, Італія, Іспанія).</p>	<p>Кабінет Міністрів, МОН, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, НКАУ, 2005р.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Укласти з Європейською Комісією Угоду про співробітництво в рамках проекту європейської супутникової навігаційної системи <i>Galileo</i>. Розробити відповідну цільову космічну програму на період 2005-2008рр. Скординувати з цією програмою пакет діючих цільових космічних програм на 2003-2007рр.</p> <p>Забезпечити розширення мережі регіональних центрів науково-технічної інформації (під егідою Національного інформаційного центру зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій) для забезпечення умов ефективної участі України в Сьомій рамковій програмі (2006-2010рр.).</p>	Кабінет Міністрів, 2005р.
3. Створення нової природи відносин з Російською Федерацією		
3.1 Забезпечення ефективності, відкритості відносин з РФ	<p>Оприлюднити відкрите звернення Президента України до керівництва РФ “Шлях до нової природи партнерства”. У документі констатувати, що нинішній стан двосторонніх відносин не відповідає принципам рівноправності і взаємоповаги, потребам і можливостям обох сторін. Висловити сподівання на те, що деструктивні дії окремих політиків Росії під час виборів 2004р. стануть останнім випадком у практиці двосторонніх відносин. Визначити прагнення України формувати нову природу стратегічного співробітництва з РФ на основі: а) чіткого дотримання національних інтересів; б) забезпечення атмосфери довіри і взаємоповаги; в) відмови від кулуарності та непрозорості політики; г) незмінності і послідовності курсу України на інтеграцію до ЄС та НАТО при розвитку взаємовигідного стратегічного партнерства між Україною та Росією.</p> <p>Запросити Президента РФ відвідати Україну з офіційним візитом.</p> <p>Ухвалити Стратегію відносин з РФ на новому етапі, де визначити пріоритетними напрямками:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ надання прозорості і збалансованості процесу прийняття рішень з ключових проблем взаємовідносин: а) розширити участь урядових і парламентських структур при розробці спільних рішень; б) підвищити роль у переговорному процесі представників регіонів, бізнесових кіл; в) забезпечити публічність діалогу на вищому рівні (запропонувати регулярне проведення Президентського клубу у форматі телемосту, на якому президенти, урядовці, громадські діячі, експерти обговорюватимуть проблеми співробітництва); г) створити стабільні канали співробітництва між політичними партіями, громадськими організаціями, бізнесовими колами; ❖ вирішення “хронічних” проблем: а) забезпечення ефективного режиму Державного кордону; б) делімітація водної та демаркація його суходільної частини; в) врегулювання міграційних проблем; г) поділ закордонного майна колишнього СРСР; д) зняття вилучень з режиму вільної торгівлі тощо; ❖ модернізація механізмів співробітництва: а) відновити діяльність Стратегічної групи при президентах РФ і України, розширити її склад за рахунок регіональних лідерів, підприємців, оприлюднювати результати її роботи; б) запровадити практику участі президентів у засіданнях Змішаної українсько-російської комісії зі співробітництва; ❖ вдосконалення договірної бази двосторонніх відносин. У рамках Змішаної українсько-російської комісії зі співробітництва провести інвентаризацію договірно-правової бази з метою виявлення застарілих і нечинних документів та розробки пропозицій з коригування довгострокових програм співробітництва. <p>Виступити з ініціативами зміцнення контактів на недержавному рівні:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ організувати постійно діючий Форум громадських організацій України і Росії, мета якого – створення стабільних каналів співробітництва між громадськими організаціями обох країн; ❖ створити Україно-російський міжурядовий Фонд підтримки громадських ініціатив, завданням якого стало б сприяння громадським організаціям у реалізації спільних проектів, спрямованих на розвиток двостороннього співробітництва в політичній, соціально-економічній, гуманітарній сферах, поглиблення демократичних перетворень в обох країнах; ❖ проводити регулярні (двічі на рік) публічні слухання з питань українсько-російського співробітництва за участі представників органів влади, громадських організацій, політичних партій, підприємців, журналістів. 	<p>Президент, січень 2005р.</p> <p>Президент, січень 2005р.</p> <p>Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Президент, Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
3.2 Поглиблення економічного співробітництва	<p>Ухвалити Концепцію економічного співробітництва з РФ на 2005-2010рр., якою передбачити:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ гармонізацію нормативної бази відносин відповідно до міжнародних стандартів і принципів СОТ, усунення бар'єрів на шляху вільного переміщення товарів, послуг, капіталу та робочої сили між країнами; ❖ створення конкурентоспроможних транснаціональних корпорацій, підприємств, асоціацій у різних сферах діяльності, в реалізації проектів у третіх країнах, у т.ч. у сфері енергетики, транспорту, високотехнологічного військово-технічного співробітництва; ❖ об'єднання зусиль у розвитку пріоритетних наукових напрямів у галузях досліджень космічного простору, авіаційних технологій, біотехнологій і сільського господарства, ресурсо- й енергозбереження, створення нових матеріалів та інформаційних технологій; ❖ узгодження транзитних режимів, систем стягування місцевих податків і зборів, поглиблення співробітництва в галузі торговельного судноплавства, повітряного сполучення, трубопровідного транспорту, транзиту і поставок електроенергії до третіх країн; ❖ диверсифікація торговельно-економічного співробітництва шляхом створення українсько-російських асоціацій малого і середнього бізнесу. <p>Провести засідання Змішаної українсько-російської комісії зі співробітництва з метою завершення переговорів про створення режиму вільної торгівлі без вилучень та обмежень (Підписати Протокол узгодження поетапного скасування вилучень з режиму вільної торгівлі) та унормування антидемпінгових процедур; розв'язати проблемні питання щодо спільного виробництва авіаційної техніки (літак АН-70); розглянути питання про укладення довгострокових угод про співробітництво в галузях наукомістких виробництв та інноваційних технологій. Заявити позицію, що у випадку невиконання Росією зобов'язань з поставок нафти, рішення про реверс нафтопроводу Одеса — Броди буде переглянуте.</p> <p>Заявити, що Угода про створення газотранспортного консорціуму не повною мірою відповідає національним інтересам України і була укладена з порушеннями законодавства. Державна політика в цій сфері здійснюватиметься за формулою приватизації пакету (до 50%) акцій газотранспортних мереж України на умовах тендеру із збереженням контрольного пакету (50% +1 акція) у власності держави.</p> <p>Забезпечити підвищення ефективності реалізації економічного потенціалу міжрегіонального співробітництва. Провести моніторинг виконання Програми міжрегіонального та прикордонного співробітництва на 2001-2007рр. Сприяти формуванню міжрегіональних утворень за принципом євро регіонів ("Слобожанщина"), розширенню участі в роботі європейських структур міжрегіонального співробітництва.</p>	<p>Президент, Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I квартал 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I квартал 2005р.</p>
3.3 Забезпечення потреб українців у РФ	<p>При підготовці змін до Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України та Російської Федерації виходити з необхідності збереження на даний момент у переліку документів для в'їзду, виїзду та пересування територією Росії паспорта громадянина України.</p> <p>Підготувати проекти угод про впровадження спрощеного режиму перетину пунктів пропуску на державному кордоні з Росією, якими передбачити: створення об'єднаних пунктів пропуску, "зелених коридорів" для спрощеного контролю; скорочення переліку документів, необхідних для проходження митного та прикордонного контролю; зменшення оплати за документи на тимчасове ввезення транспортних засобів та їх страхування.</p> <p>Провести переговори з керівниками регіонів компактного проживання українців з метою реалізації проектів випуску регіональних видань українською мовою, запровадження радіомовлення, відкриття українських шкіл, культурних центрів.</p> <p>Сприяти реалізації проекту видання Об'єднання українців Росії і Федеральної національно-культурної автономії "Українці в Росії" — журналу "Український огляд".</p>	<p>Кабінет Міністрів, МЗС, I квартал 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, МЗС, МОН, I квартал 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, МЗС, I квартал 2005р.</p>
4. Розвиток відносин із США		
4.1 Відновлення відносин стратегічного партнерства	<p>Відновити регулярний діалог на вищому рівні між Україною та США. Запросити Президента США відвідати Україну з офіційним візитом.</p> <p>Забезпечити регулярну роботу українсько-американської Комісії на вищому рівні включно з її профільними комітетами.</p>	Президент, I півріччя 2005р.

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Проводити регулярні консультації на рівні зовнішньополітичних відомств з метою вироблення спільних позицій з питань глобальної та регіональної безпеки, насамперед, у Чорноморському регіоні, Східній Європі та на Близькому Сході.</p> <p>Ініціювати укладення двосторонніх домовленостей про співробітництво зі стратегічних питань (зокрема, боротьба з тероризмом, організованою злочинністю, нерозповсюдження зброї масового знищення, експортний контроль, миротворча діяльність).</p> <p>Забезпечити підтримку з боку США намірів України інтегруватися в євроатлантичну спільноту.</p> <p>Сформувати ефективні механізми співробітництва з українською діаспорою у США (за участі Світового Конгресу Українців) для лобіювання інтересів України в США, в т.ч. на рівні штатів, партій та груп впливу.</p> <p>Ініціювати створення спільної експертно-аналітичної ради із залученням провідних фахівців обох країн у галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики та політики безпеки.</p>	<p>МЗС, 2005р.</p> <p>Президент, Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>МЗС, I півріччя 2005р.</p> <p>МЗС, аналітичні центри, 2005р.</p>
4.2 Розвиток економічної співпраці із США	<p>Підписати Протокол про взаємний доступ на ринки, що є необхідною умовою завершення процесу вступу України до СОТ. Для цього вдосконалити механізми реалізації нормативних актів, що регламентують захист прав інтелектуальної власності у відповідності з міжнародними стандартами.</p> <p>Ініціювати проведення українсько-американського бізнес-форуму, в рамках якого обговорити нові можливості залучення американських інвестицій в Україну, проблеми гарантування юридичного захисту інвесторів, доступу українського бізнесу на американський ринок.</p> <p>Прискорити процес надання Україні статусу країни з ринковою економікою; наполягати на остаточному скасуванні поправки Джексона-Веніка стосовно України. Домогтися покращення умов експорту українських товарів на ринки США.</p> <p>Запропонувати проекти поглиблення українсько-американської співпраці в галузі високих технологій, зокрема, у сфері ракетної та космічної техніки, реформи оборонно-промислового комплексу, енергозбереження, енергетичної безпеки (насамперед, атомної енергетики), інформаційних технологій.</p> <p>Провести переговори з керівництвом Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) стосовно програм міжнародної допомоги Україні з метою їх координації та узгодження з пріоритетами соціально-економічного розвитку країни (розвиток інфраструктури, створення нових робочих місць, подолання безробіття).</p>	Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.
5. Забезпечення ефективного розвитку відносин з країнами-сусідами		
5.1 Створення стабільної смуги добросусідства і безпеки по периметру державних кордонів, розвиток взаємовигідних партнерських відносин з країнами-сусідами	<p>Республіка Польща. На рівні президентів (спільна заява) підтвердити статус двосторонніх відносин як стратегічного партнерства, метою якого є створення передумов для набуття Україною членства в ЄС.</p> <p>Проводити регулярні консультації з метою вироблення спільної позиції з ключових питань європейської та глобальної політики.</p> <p>Підписати угоду про добудову нафтопроводу Одеса — Броди до Плоцька з наданням інвестиційних гарантій, провести прозорий тендер інвесторів.</p> <p>Пропонувати спільні ініціативи з розвитку та оптимізації <i>Європейської політики сусідства</i>, зокрема, в напрямі її диференціації з урахуванням ролі й місця України як європейської держави.</p> <p>Виступити з ініціативою спільного проекту розвитку транспортної і туристичної інфраструктури прикордонних регіонів з метою збільшення потоку туристів з обох країн, а також із третіх держав. Запровадити українсько-польські туристичні маршрути у прикордонних регіонах.</p>	<p>Президент, 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, ОДА, I півріччя 2005р.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Узгодити і підписати з польською стороною міжурядову Угоду про створення двосторонньої українсько-польської комісії з питань освіти, культури і національних меншин.</p> <p>Словаччина. Провести переговори з метою переходу до асиметричного візового режиму за моделлю, що існує у відносинах України з Польщею, Угорщиною та Литвою. Запровадити безвізовий режим для громадян Словаччини та безкоштовні візи для громадян України. Домогтися скасування транзитних віз для поїздок громадян України територією Словаччини у випадку наявності шенгенської візи, запровадити довгострокові та багаторазові візи для максимального числа регулярних відвідувачів Словаччини.</p> <p>Розвивати співпрацю в галузі охорони кордону з урахуванням надвисокого тиску нелегальної міграції та найбільшої (з усіх ділянок кордону України) кількості спроб нелегального перетину кордону.</p> <p>Запровадити нові пункти перетину кордону, зокрема, в с.Малі Селменці – Великі Селменці.</p> <p>Угорщина. Забезпечувати розвиток інфраструктури кордонів, полегшення процедур перетину кордонів та відновлення інтенсивного транскордонного руху людей.</p> <p>Розробити програму співробітництва в галузі розвитку транспортних коридорів.</p> <p>Виступити зі спільними ініціативами стосовно подальшого розвитку Дунайського регіону з метою мінімізації торговельних і гуманітарних бар'єрів.</p> <p>Розробити комплексні програми попередження паводків та повеней у басейні р.Тиса із залученням до їх реалізації місцевих громад.</p> <p>Румунія. Інтенсифікувати процес вирішення проблеми державних кордонів та підтримувати постійний діалог з метою обміну досвідом європейської інтеграції, захисту прав національних меншин.</p> <p>Досягти компромісу стосовно розподілу континентального шельфу в Чорному морі та виключних економічних зон.</p> <p>Розв'язати проблемні питання щодо створення судноплавного каналу в українській частині дельти Дунаю. Провести міжнародну екологічну експертизу проекту. Подальший розвиток проекту здійснювати з дотриманням принципів прозорості та відкритості.</p> <p>Запровадити постійно діючу двосторонню комісію з питань довілля з метою спільного моніторингу ситуації в басейні р.Тиса та нижнього Дунаю.</p> <p>Республіка Молдова. Виробити план скоординованих дій з метою наближення вступу до Європейського Союзу, врахувавши досвід країн Вишеградської групи в галузі європейської інтеграції.</p> <p>Підтримувати територіальну цілісність Молдови і припинити будь-які залаштункові контакти із самопроголошеним урядом Тирасполя.</p> <p>Відновити роль активного учасника врегулювання Придністровської проблеми. Виступити з ініціативою проведення у Києві міжнародної конференції на найвищому рівні, метою якої стало б знаходження формули врегулювання конфлікту.</p> <p>Підписати Угоду про співробітництво у забезпеченні прав національних меншин.</p> <p>Білорусь. Домогтися ратифікації білоруською стороною Договору про Державний кордон.</p> <p>При підготовці змін до Угоди про безвізовий в'їзд громадян України в Республіку Білорусь та громадян Республіки Білорусь в Україну виходити з необхідності збереження на даний момент у переліку документів для в'їзду, виїзду та пересування територією Республіки Білорусь паспорта громадянина України.</p> <p>Підготувати проекти угод про впровадження спрощеного режиму перетину пунктів пропуску на Державному кордоні з Республікою Білорусь, якими передбачити:</p> <ul style="list-style-type: none"> створення об'єднаних пунктів пропуску, "зелених коридорів" для спрощеного контролю; скорочення переліку документів, необхідних для проходження митного та прикордонного контролю; зменшення оплати за документи на тимчасове ввезення транспортних засобів та їх страхування. 	<p>Кабінет Міністрів, 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, МЗС, I півріччя 2005р.</p> <p>ДПС, 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, МЗС, місцеві органи влади, 2005р.</p> <p>Президент, Кабінет Міністрів, МЗС, 2005р.</p> <p>Президент, Кабінет Міністрів, МЗС, 2005р.</p> <p>Кабінет Міністрів, 2005р.</p> <p>Президент, Кабінет Міністрів, МЗС, 2005р.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
6. Зміцнення безпекового та оборонного виміру зовнішньої політики		
6.1 Інтеграція в європейські та євроатлантичні структури безпеки	<p>Забезпечити умови переходу до повної інтеграції України в ефективну систему колективної безпеки, основу якої складає НАТО.</p> <p>Внести зміни до Воєнної доктрини, якими зафіксувати положення про курс на вступ до ЄС і НАТО. Вдосконалити: перелік загроз, функцій воєнної організації, засобів забезпечення воєнної безпеки України.</p> <p>Забезпечити повне виконання комплексу заходів, передбачених Цільовим Планом Україна-НАТО на 2005р., як одного з основних пріоритетів державної політики.</p> <p>Внести на розгляд Комісії Україна - НАТО План дій України щодо членства в НАТО (ПДЧ).</p> <p>Забезпечити виконання (з відповідним бюджетним фінансуванням) Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007рр.</p> <p>Виступити з ініціативою про залучення України до структурованих форматів діалогу з питань безпеки, що їх практикує ЄС для країн-кандидатів та асоційованих країн. (Зокрема, формат 25+5, де 5 — Румунія, Болгарія, Туреччина, Ісландія та Норвегія. Україна може стати шостим учасником цієї групи).</p> <p>Запропонувати розширення участі України в Європейській політиці безпеки і оборони (ESDP) та Спільній зовнішній політиці та політиці безпеки (CFSP) Євросоюзу. (Транспортна авіація, миротворчі контингенти, у т.ч. спеціального призначення, поліцейські місії. Розширювати участь України в поліцейських місіях ЄС).</p> <p>Виступити з ініціативою створення багатосторонньої Міжнародної Комісії (за участі країн ЄС, Росії, Білорусі, Молдови, Румунії, країн Західних Балкан) з формування спільного реадмісійного простору.</p>	Президент, Кабінет Міністрів, МО, МЗС, 2005р.
6.2 Вдосконалення забезпечення миротворчої діяльності	<p>Видати Указ Президента України “Про відкликання миротворчого контингенту України з республіки Ірак”.</p> <p>Провести засідання РНБО України, на якому розглянути питання всебічного забезпечення процесу виведення миротворчого контингенту України з Республіки Ірак. Підготувати відповідний план-графік виведення українського військового контингенту.</p> <p>Забезпечити ефективну участь у багатосторонніх миротворчих операціях. З цією метою:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ забезпечити розробку та впровадження ефективної системи формування, підготовки та фінансування миротворчих сил, врегулювати проблеми матеріально-технічного забезпечення; ❖ забезпечити дієвий контроль за цільовим, ефективним використання коштів для українських миротворчих контингентів; ❖ внести зміни до норм забезпечення речовим майном та спеціальними засобами військовослужбовців; ❖ здійснити облік заборгованості в розрахунках Секретаріату ООН за участь українських миротворців у міжнародних миротворчих операціях; ❖ запровадити нові форми атестатів військових частин при формуванні миротворчих контингентів. 	Президент, МЗС, МО, січень 2005р. Президент, Кабінет Міністрів, МО, Державне казначейство, 2005р.
6.3 Вдосконалення участі в міжнародних режимах експортного контролю	<p>Завершити процес приєднання до Австралійської групи.</p> <p>Приєднатися до ініціатив з об'єднання міжнародних режимів експортного контролю та перетворення їх на єдиний інструмент протидії розповсюдженню всіх видів зброї, матеріалів, технологій подвійного призначення.</p> <p>Вдосконалити інформаційний обмін з іншими країнами та міжнародними організаціями в рамках існуючих режимів експортного контролю (Вассенаарська домовленість; Режим контролю над ракетними технологіями; Група ядерних постачальників; Австралійська група).</p>	Кабінет Міністрів, 2005р.
7. Вдосконалення системи відносин з міжнародними організаціями та поглиблення регіонального співробітництва		
7.1 Використання членства в міжнародних організаціях для реалізації національних інтересів України	<p>Завершити процес вступу до СОТ: внести відповідні зміни до законодавства, завершити підписання протоколів з країнами-членами СОТ (зокрема, США).</p> <p>Створити міжвідомчу комісію і провести ревізію членства України в міжнародних організаціях з точки зору доцільності й економічної ефективності та відповідності ресурсним можливостям України. (Забезпечити своєчасне повне бюджетне фінансування сплати Україною внесків до органів та спецустанов системи ООН та інших міжнародних організацій).</p>	Президент, Кабінет Міністрів, 2005р.

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Завершити виконання зобов'язань, взятих Україною при вступі до Ради Європи, згідно з Висновком Парламентської Асамблеї Ради Європи 1995р. (Зокрема, забезпечити реформування судової системи у відповідності зі стандартами РЄ, ефективну боротьбу з корупцією (ухваливши нове антикорупційне законодавство).</p> <p>Дезавуувати підпис від України під “Заявою держав-учасниць СНД стосовно стану справ в ОБСЄ” від 3 липня 2004р. та “Зверненням держав-учасниць СНД до партнерів по ОБСЄ” від 15 вересня 2004р.</p>	<p>Верховна Рада, 2005р.</p> <p>Президент, січень 2005р.</p>
7.2 Розвиток стабільних, збалансованих відносин у межах регіональних об'єднань та ініціатив	<p>СНД. На черговому засіданні Глав держав СНД виступити з ініціативами:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ реформування виконавчих структур Співдружності в напрямі їх скорочення, позбавлення наддержавних функцій та оптимізації діяльності — як механізму міждержавних консультацій, у дво- та багатосторонньому форматі для зміцнення економічного співробітництва з країнами-учасницями, реалізації напрацьованих зв'язків, перспективних дво- та багатосторонніх проєктів; ❖ переведення діяльності СНД в консультативно-координаційний формат за зразком Організації економічного співробітництва та розвитку. 	Президент, 2005р.
	<p>ЄСП. Провести за участі експертів ЄС міжнародну експертизу пакету розроблених проєктів нормативних документів стосовно їх відповідності курсу на вступ України до ЄС. Визначити та оприлюднити перелік документів ЄСП, до яких Україна планує приєднатися. Запропонувати залучення до Групи високого рівня у якості спостерігачів представників Європейської Комісії.</p> <p>Економічну взаємодію в рамках ЄСП зосередити в напрямі реалізації великих секторальних проєктів у сфері розвитку інфраструктури, транспорту, енергетики, телекомунікації, науки. Реалізацію цього напрямку визнати критерієм ефективності ЄСП, головною умовою подальшого співробітництва між країнами-учасницями.</p>	Кабінет Міністрів, I півріччя 2005р.
	<p>ГУУАМ. Забезпечити умови для реалізації у 2005р. зони вільної торгівлі ГУУАМ згідно з існуючою угодою.</p> <p>Забезпечити реалізацію Проєктів зі сприяння торгівлі та транспортування ГУУАМ, Віртуального центру боротьби з тероризмом, Міждержавної інформаційно-аналітичної системи.</p> <p>Забезпечити поетапне створення інституцій на базі профільних об'єднань в економічній, енергетичній сферах, сфері безпеки, використовуючи відповідну європейську практику.</p>	Кабінет Міністрів, 2005р.
	<p>Вишеградська четвірка. Використовувати формат четвірки для просування українських інтересів в ЄС, залучення досвіду країн з інтеграції до ЄС і НАТО. З цією метою запропонувати:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ створення на рівні урядових структур постійно діючої Консультативної Ради “Досвід євроінтеграції для України”; ❖ створення постійно діючого Форуму за формулою 4+1 за участі представників державної влади країн Вишеградської четвірки та України, представників бізнесових кіл, структур “третього сектору”. 	Президент, Кабінет Міністрів, 2005р.
8. Модернізація політики кордонів та візових режимів		
8.1 Політико-правове та інфраструктурне оформлення кордонів України	<p>Завершити процес договірно-правового оформлення кордонів.</p> <p><i>З Румунією</i> – завершити делімітацію континентального шельфу та виключних економічних зон України і Румунії в Чорному морі.</p> <p><i>З Росією</i> – здійснити розподіл Азово-Керченської акваторії із підтвердженням існуючої лінії кордону в Керченській протоці; демаркацію суходільного кордону згідно з Договором про державний кордон.</p> <p><i>З Білоруссю</i> – вирішити проблему ратифікації білоруською стороною Договору про державний кордон.</p> <p><i>З Молдовою</i> – завершити процес демаркації кордону.</p> <p>Забезпечити інфраструктурний розвиток кордонів. Для цього:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ впроваджувати на кордонах сучасні високотехнологічні системи запобігання незаконному перетину кордонів, нелегальній міграції та транскордонній злочинності згідно з європейськими стандартами; 	<p>МЗС, ДПС, 2005-2007рр.</p> <p>ДПС, МВС, ДМС, 2005-2006рр.</p>

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ надавати пріоритетну увагу розвитку інфраструктури найбільш “неблагополучних” кордонів – з РФ, Молдовою, Білоруссю; ❖ створити низку нових пунктів пропуску та розширити існуючі. Запровадити практику спільного патрулювання кордону та спільних перевірок у пунктах пропуску разом з відповідними службами сусідніх країн; ❖ створити на кордонах з Польщею, Угорщиною, Словаччиною, Румунією консультаційні пункти для координації дій прикордонних та правоохоронних служб; ❖ розширити практику спільних процедур оформлення перетину кордону; ❖ розробити і реалізувати комплекс заходів з боротьби з корупцією в митній і прикордонній службах; ❖ забезпечити уніфікацію митних процедур за стандартами ЄС, впроваджувати нові технології митного контролю. 	
8.2 Вдосконалення візової політики	<p>Вдосконалити візову політику України згідно з правилом: спеціальні візові вимоги мають висуватися до громадян країн з високими міграційними ризиками.</p> <p>Зменшити консульський збір за українську візу (до €15-20) та спростити процедуру її отримання (надавши можливість надсилати візові заявки електронною поштою).</p> <p>Ширше застосовувати позитивний досвід асиметричних візових режимів (на зразок тих, що діють з Польщею, Угорщиною та Литвою).</p> <p>Укласти із Словаччиною та Чеською Республікою угоди про подальшу лібералізацію візового режиму (збільшення термінів дії віз, спрощення процедур їх отримання).</p> <p>Скасувати в односторонньому порядку візові вимоги до громадян розвинутих країн, що не становлять міграційної загрози: Європейський Союз, США, Канада, Японія, Австралія.</p> <p>Домагатися лібералізації візового режиму для громадян України з боку країн Європейського Союзу, виконувати узгоджений з ЄС відповідний комплекс заходів, що дасть можливість у перспективі поставити питання про його повне скасування.</p>	<p>Кабінет Міністрів, МЗС, 2005р.</p> <p>МЗС, I квартал 2005р.</p> <p>МЗС, 2005-2006рр.</p>
9. Захист прав та інтересів громадян України за кордоном та розвиток зв'язків з діаспорою		
9.1 Забезпечення надійного захисту прав громадян України за кордоном	<p>Прискорити процес укладання двосторонніх міждержавних і міжурядових угод, насамперед, з країнами ЄС та СНД про працевлаштування та соціальний захист, які забезпечать трудовим мігрантам відповідні соціальні стандарти та гарантують дотримання їхніх прав.</p> <p>Прийняти цільову Програму захисту громадян України за кордоном, в якій передбачити:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ забезпечення дипломатичними засобами і методами захисту прав та інтересів громадян України, в т.ч. українських працівників-мігрантів, та юридичних осіб України за кордоном; ❖ заснування Державного фонду фінансово-юридичної допомоги громадянам України за кордоном; ❖ зміцнення штатів консульських установ в країнах, де постійно проживають або тимчасово перебувають велике число українських громадян; ❖ формування державної системи правової допомоги і соціальної реабілітації жертв торгівлі людьми (завершення процесу створення за підтримки Міжнародної організації з міграції мережі регіональних реабілітаційних центрів). <p>Вдосконалити роботу інституту ліцензування господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні громадян України за кордоном (створити при Міжвідомчій координаційній раді з питань протидії торгівлі людьми комісію з моніторингу діяльності відповідних суб'єктів підприємництва).</p> <p>Створити з країнами-сусідами постійно діючі координаційні механізми прикордонного співробітництва з проблем міграції і взаємного регулювання трудової діяльності громадян, які працюють за межами своїх держав.</p>	<p>Кабінет Міністрів, МЗС, 2005р.</p> <p>Президент, Кабінет Міністрів, 2005р.</p> <p>МП, 2005р.</p> <p>МП, ДКМ, ОДА, 2005р.</p>
9.2 Удосконалення механізмів відносин із закордонним українством	<p>Провести комплексну інвентаризацію виконання Національної програми “Закордонне українство” на період до 2005р., за підсумками якої розробити проект нової програми співробітництва із закордонним українством до 2010р.</p>	Кабінет Міністрів, МЗС, ДКМ, 2005р.

Цілі	Заходи	Відповідальні (учасники), терміни
	<p>Провести в Києві IV Всесвітній форум українців “Нова Україна – нові перспективи”, на якому представити звіт про виконання попередньої програми та обговорити проект нової програми співробітництва із закордонним українством до 2010р. (Забезпечити державне фінансування заходу.)</p> <p>Вдосконалити нормативно-правову базу співробітництва із закордонним українством. Сприяти доопрацюванню та імплементації законопроектів “Про концепцію національної політики щодо закордонного українства”, “Про концепцію державної етнонаціональної політики”.</p> <p>Забезпечити умови для імплементації Закону України “Про правовий статус закордонних українців” (від 4 березня 2004р.), Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку оформлення і видачі посвідчення закордонного українця” (від 17 листопада 2004р.).</p>	МЗС, I квартал 2005р.
10. Відновлення позитивного іміджу України у світі		
10.1 Формування ефективної державної іміджевої політики України	<p>Провести аналіз стану виконання Програми “Інвестиційний імідж України” (2002-2005рр.), Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003-2006рр.</p> <p>За результатами аналізу розробити єдину Національну Програму “Міжнародний імідж України” на 2005-2010рр., головною метою якої визнати створення сприятливих умов для інтеграції України у європейський та євроатлантичний простір.</p> <p>Основні завдання Програми:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ доведення до міжнародної спільноти інформації про реальний прогрес демократизації в Україні, антикорупційну діяльність, здобутки у сфері забезпечення прав людини, свободи ЗМІ, створення сприятливого інвестиційного клімату; ❖ забезпечення широкого залучення до формування позитивного міжнародного іміджу неурядових структур України, підприємницьких організацій та асоціацій, іноземних представництв українських кампаній; ❖ сприяння розвитку міжнародних контактів структур “третього сектору”. <p>Механізмом реалізації програми визначити проведення регулярних прозорих тендерів для ЗМІ та неурядових організацій з метою залучення їх до виконання завдань Програми.</p>	Кабінет Міністрів, МЗС, 2005р.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АП — Адміністрація Президента; ДМС — Державна митна служба України; ДПС — Державна прикордонна служба України; ДКМ — Державний комітет зі справ національностей і міграції України; ЄБРР — Європейський банк реконструкції і розвитку; МБРР — Міжнародний банк реконструкції і розвитку; МВС — Міністерство внутрішніх справ України; МВФ — Міжнародний валютний фонд; МЗС — Міністерство закордонних справ України; МО — Міністерство оборони України; МОН — Міністерство освіти і науки України; МП — Міністерство праці та соціальної політики України; НАКАУ — Національне космічне агентство України; ОДА — обласні державні адміністрації; РНБО — Рада національної безпеки і оборони України; СБ — Світовий Банк; СОТ — Світова організація торгівлі.

Проект розроблений експертами Центру Разумкова та Центру миру, конверсії та зовнішньої політики України



КОРЕКЦІЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ МОЖЛИВА ЛИШЕ ЗА УМОВИ ЗМІНИ ВЛАДНОЇ КОМАНДИ

Антон БУТЕЙКО,
віце-президент
Асоціації українських банків*

— Як би Ви охарактеризували сучасну зовнішню політику України? Якими були основні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

У зовнішній політиці України новітнього часу можна умовно виокремити три періоди.

Перший — період тріумфального визнання та успішного утвердження української держави на міжнародній арені як позитивного і впливового актора (1991-1994рр.). У цей час відбувався непростий процес одночасного усвідомлення та формулювання українських національних інтересів у відносинах із зовнішнім світом, їх активного просування і захисту у стосунках з головними міжнародними гравцями. Україна справляла відчутний вплив на формування нової архітектури безпеки в Європі. Ключовими чинниками дієвої і конструктивної активності Києва були специфічний ентузіазм та оптимізм, що традиційно супроводжують вибух національного визволення, а також упевненість київського керівництва, що породжувалася не стільки успадкованою ядерною зброєю, скільки усвідомленням того, що держава демонструвала світу активне відновлення традиційних для українського народу демократії і толерантності, розумінням історичної правоти і значимості дій України. Партнери і суперники України, незалежно від їх переконань і ставлення до українців, не могли не визнавати і не віддавати належне тому факту, що саме цивілізована і прагматична поведінка Києва стала чи не вирішальним чинником відносно безкровної дезінтеграції СРСР (порівняно з традиційними наслідками розпаду інших імперій); що саме гнучка й толерантна позиція Києва при спробах наших “друзів” поділити “по-братськи” Чорноморський Флот (ЧФ) та дестабілізувати Крим запобігла розвитку ситуації за “югославським” сценарієм, що дозволило Європі уникнути потреби гасити потенційні вогнища братовбивчих сутичок.

Перший період завершився концептуальним визначенням і законодавчим закріпленням європейського та євроатлантичного курсу України як найоптимальнішого для українського народу стратегічного вибору; передбачалося також забезпечити нормальні добросусідські відносини з Росією. Активна національно-демократична меншість у Верховній Раді стала ініціатором формулювання національних інтересів і закріплення їх в окремому документі. Були прийняті нормативні акти, спрямовані на розв'язання життєво важливих проблем (наприклад, пошук альтернативних джерел енергозабезпечення). Українська дипломатія бачила перед собою порівняно чіткі завдання, що логічно впливали на визначених Парламентом України національних інтересів.

Цей період ознаменувався підписанням Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС і визначенням параметрів стосунків з НАТО; договірним урегулюванням двосторонніх відносин, зокрема, з Польщею, Угорщиною, Чехією, Словаччиною та іншими державами; підготовкою базових політичних договорів з Росією та Румунією; тексту Хартії відносин із США.

Важливим здобутком цього періоду стало також становлення української високопрофесійної дипломатичної команди, яка накопичила унікальний досвід міжнародного співробітництва і була здатною кваліфіковано відстоювати законні інтереси громадян України в усьому світі.

Другий і третій періоди припадають на час президентства Л.Кучми.

Другий (1994-1998рр.) — можна назвати **“інерційним”**. Україна ще продовжувала енергійно просувати свої інтереси у відносинах з іншими державами, позитивними результатами чого були, зокрема, укладення базових політичних договорів з Росією і Румунією, а також підписання Хартії про відносини із США і проголошення стратегічного партнерства з цією наддержавою. З боку Вашингтона це був своєрідний політичний аванс. Свідченням готовності до серйозного співробітництва стала згода американців на використання українських ракет у проєкті “Морський старт”. Це був значимий жест: адже американці не допускали навіть СРСР до міжнародного сегменту сателітного зв'язку, а Україна таку перспективу отримала.

Проте внутрішня цілісність зовнішньополітичних зусиль Києва була втрачена внаслідок дії чинників, що сформувалися на кінець 1990-х років: послаблення конструктивної активності національно-демократичних сил, прихід до кабінетів на печерських пагорбах консервативно налаштованих чиновників воєнно-промислового комплексу, представників фінансово-олігархічних кланів, активізація партій прокомуністичної орієнтації, а також посилення антиукраїнських елементів у Росії та “привидів антикомунізму” в Європі. Поєднання цих чинників призвело до торпедування європейського курсу України і зміцнення головного зовнішньополітичного вектору в напрямі Москви. Виразно посилилася схильність до здачі позицій у стосунках з Росією: якщо укладення угод про розподіл ЧФ загалом було позитивом, то зміст окремих із них свідчить про підпорядкування Москві (не можна оцінити інакше, скажімо, положення однієї з угод, які дозволяли Військово-Морським Силам України використовувати інфраструктуру в одному з українських портів лише за дозволом російської сторони); виразними були мовчазна згода з грабіжницькими для України умовами торгівлі, підписання ганебної угоди про так званий нульовий варіант і т.п. Така зовнішньополітична лінія Л.Кучми стала визначальною в наступний період.

Третій період розпочався виборами Л.Кучми на другий президентський термін (1999р.) і став періодом **провалу європейського вибору України, її підпорядкування Росії, втрати зовнішньополітичних надбань, досягнутих з 1991р.** У цей час запровадження елементів тоталітаризму до внутрішньої політичної практики, порушення прав людини, свободи ЗМІ та особливо трагедія Г.Гонгадзе повністю підірвали довіру Заходу до людини, яка займала посаду глави Української держави. Сторінкою національної ганьби стала “французька рулетка” на самміті НАТО у Празі¹. І причиною цього були не “кольчуги”, а посилення тоталітарних тенденцій в Україні.

Окрім зовнішньополітичних перемог — укладання угод про режим кордону з Румунією та про делімітацію кордонів з Росією — були перекреслені чорною ризикою антиконституційного фарсу підписання угоди про ЄП.

Л.Кучма міг стати національним героєм, який увійшов би в історію як людина, котра продовжила і завершила виведення України з-під політичного домінування Москви, зробила Україну європейською державою. На жаль, він цього не зробив. Навпаки — він зробив усе, щоб закрити європейську перспективу України,

* Екс-перший заступник міністра закордонних справ України.

¹ Ідеться про демонстративне використання на Празькому самміті НАТО (21-22 листопада 2002р), замість англійського, французького алфавіту — з тим, щоб Президент України не посідав місце (за англійським алфавітом) поруч з американським і британським лідерами — Ред.

і тим самим перекреслив усі позитивні зрушення, досягнуті країною за час його перебування при владі.

— Які корективи потрібно внести у зовнішню політику України?

Корекція зовнішньої політики України можлива лише за умови зміни владної команди. Лише це дозволить повернутися до засад, вироблених під час першого періоду зовнішньої політики України, а саме: встановити добросусідські рівноправні стосунки з Росією (не в ЄЕС-нотому форматі, а переважно на основі двосторонніх угод); здійснювати тиск на ЄС з метою примусити його переглянути консервативне ставлення до України — що буде можливим за умови демократизації усіх сфер життя українського суспільства, реальної підготовки України до впровадження європейських стандартів демократії, захисту прав людини та національних меншин, верховенства права, свободи ЗМІ, формування прозорої соціально орієнтованої ринкової економіки.

— Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

Першим кроком має стати консолідація національно-демократичної, патріотичної більшості у Верховній Раді та створення політично відповідального Уряду. Такі парламентська більшість та Уряд будуть здатними прийняти реалістичну програму довгострокового розвитку України та закон про засади зовнішньої політики, в якому необхідно оновити визначення національних інтересів України в умовах глобалізації. Водночас слід змінити порядок фінансового забезпечення національних інтересів: для реалізації кожного з них має бути складена цільова програма заходів і визначений її щорічний кошторис. ■



**ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ
МАЄ БУТИ ЖОРСТКО ПРАГМАТИЧНОЮ
ЯК НА ГЛОБАЛЬНОМУ, ТАК І НА
ДВОСТОРОННЬОМУ РІВНЯХ**

Анатолій ЗЛЕНКО,
радник Президента України
із спеціальних міжнародних питань

— Як би Ви охарактеризували сучасну зовнішню політику України? Якими були основні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Сучасна зовнішня політика України є невіддільною від світового розвитку з притаманними йому глобальними викликами і загрозами. Ця політика є певним балансом між цілями, які ми ставимо перед собою, і наявними можливостями їх реалізації (як, власне, і в будь-якій іншій державі). З цієї точки зору зовнішня політика є на сьогодні одним з найбільш ефективних інструментів забезпечення національних інтересів України та створення сприятливих зовнішніх умов для успішних політичних та економічних перетворень, які поступово наближають нас до усталених демократичних цінностей.

За роки незалежності ми досягли в цьому напрямі певних успіхів. *По-перше*, Україна остаточно утвердилася в міжнародних відносинах як самостійний фактор, як сильна і впливова фігура в системі міжнародних координат. Нас поважають, до нас прислухаються і з нами рахуються. Іншими словами, ми маємо змогу тією чи іншою мірою впливати на прийняття важливих рішень, які стосуються наших інтересів. А це, по суті, визначає результати зовнішньополітичної діяльності. Вони, можливо, не завжди помітні одразу, але в кінцевому підсумку стають надзвичайно важливим стратегічним чинником загального прогресу держави. Тобто ефективна зовнішня політика стає каталізатором позитивних внутрішніх трансформацій.

По-друге, активна зовнішньополітична діяльність сприяє забезпеченню безпеки та стабільності в Україні, створенню здорового міжнародного оточення. Враховуючи те, що Європа і пострадянський простір сьогодні рясніють так званими "гарячими точками", я б не сказав, що це слід сприймати як даність. У цьому контексті слід також відзначити, що сьогодні остаточно врегульовані всі питання, пов'язані з оформленням сухопутної ділянки кордону по всьому периметру території України, наполегливо ведеться робота з делімітації морських кордонів України. Наша держава має дружні і конструктивні відносини з усіма сусідами, що дозволяє нам зосередитись на взаємовигідному співробітництві з ними, а не на пошуку шляхів урегулювання проблем.

По-третє, Україна стала активним учасником міжнародного співробітництва як на глобальному, так і на регіональному рівнях, впливовим членом цілого ряду міжнародних організацій. Поза всяким сумнівом, наша держава стала одним з регіональних лідерів, який значною мірою визначає характер процесів, що відбуваються сьогодні в Центрально-Східній Європі (ЦСЄ) як у політичній, так і в економічній, транспортній, безпековій та інших сферах.

І, *нарешті*, за допомогою в т.ч. дипломатичних важелів, Україні вдалося досягти суттєвих успіхів у розширенні та диверсифікації зовнішньої торгівлі. Маю на увазі як зміцнення позицій на традиційних для нас європейських ринках, так і активне налагодження співробітництва з більш віддаленими, але перспективними партнерами. Окремо слід згадати відновлення економічних зв'язків на пострадянському просторі, що сприяє євроінтеграційній політиці України, скорочує її шлях до Європейського Союзу.

Що стосується втрат або, точніше, недоліків, то, на мою думку, вони мали переважно тактичний характер і не справили доленосного впливу на міжнародні позиції нашої держави. До недоліків я б відніс незавершеність у вирішенні окремих питань, які залишилися після розпаду СРСР. Очевидно, ми були недостатньо наполегливими, відстоюючи наші інтереси в деяких принципових питаннях. Маю на увазі, насамперед, невелику віддачу від компромісів, на які ми змушені були піти під тиском наших партнерів, в т.ч. ядерне роззброєння, закриття Чорнобильської АЕС, Бушарський контракт. Але це питання не так наших прорахунків, як послідовності партнерів і їх відповідальності за взяті зобов'язання. Крім того, певною мірою як розчарування можна охарактеризувати відносини України з Євросоюзом. Хоча поширення на Україну чотирьох базових свобод — за новою концепцією європейської політики розширення — можна розглядати як основу, на якій, у кінцевому рахунку, має бути розроблена реалістична і прагматична стратегія ЄС щодо України.

— Які корективи потрібно внести у зовнішню політику України?

Більше ніж коректив наша зовнішня політика вимагатиме наступності по відношенню до раніше втілюваного курсу і прийнятих рішень. Найбільше, що може зашкодити іміджу держави, — це непослідовність і намагання переглянути стратегію після кожних виборів.

Водночас, світ міняється, а з ним і ми мусимо уточнювати ті чи інші підходи. Квінтесенцією цих коректив має стати жорсткий прагматизм як на глобальному, так і на двосторонньому рівнях. Це означає, що всі наші кроки на міжнародній арені мають диктуватися винятково національними інтересами, політичною або економічною доцільністю. Якщо ми ставимо за мету інтегруватися в те чи інше об'єднання, то повинні прорахувати, що це принесе державі загалом і кожному її громадянину зокрема.

Розглядаючи політику євроінтеграції як природний і незворотний процес, ми наполегливо шукаємо нові форми та інструменти поглиблення цих зв'язків і при цьому чітко усвідомлюємо, що не повинно бути інтеграції заради інтеграції. Переконалими, що первинною метою в євроінтеграційному напрямі нашої політики

мають бути внутрішні трансформації українського суспільства на засадах європейських цінностей та норм і, як результат — досягнення Україною європейських стандартів в усіх сферах життєдіяльності держави. Отже, саме на таких конкретних речах, а не на абстракціях необхідно концентрувати головні зусилля як зовнішньої, так і внутрішньої політики України.

У цілому ж, на мою думку, наша дипломатія має завжди оперативно реагувати як на нові виклики і загрози, що несуть геополітичні зміни у світі, так і на нові можливості. При цьому дипломати повинні завжди пам'ятати про головне — одним з їх основних завдань є захищати права й інтереси кожного конкретного громадянина України за кордоном.

— Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

Важливим питанням залишається належне кадрове забезпечення зовнішньополітичної служби, яке на деяких напрямках все ще недостатнє.

Звичайно ж, кардинальних змін потребуватиме робота із забезпечення належного іміджу держави за кордоном, донесення до міжнародної громадськості об'єктивної інформації про те, що відбувається в Україні. Це завдання всіх органів влади, включаючи законодавчу, і головне, щоб вони працювали на випередження, активно роз'яснювали процеси, що відбуваються в нашій країні.

У цьому контексті слід було б серйозно проаналізувати і визначити ті зовнішньополітичні напрями, які сьогодні є найбільш результативними і першочерговими, з точки зору здійснення економічних і політичних реформ в Україні, а також забезпечення безпеки держави. І, відповідно, зосередити основну увагу саме на цих пріоритетах. Не можна дозволити собі, щоб зовнішньополітична машина навіть частково працювала вхолосту.

Резервом у підвищенні ефективності зовнішньополітичної діяльності є якісне поліпшення координаційної ролі Міністерства закордонних справ (МЗС), поглиблення взаємодії з іншими міністерствами та відомствами України. З цією метою, думаю, вже найближчими місяцями доцільно було б провести нараду за участю всіх зацікавлених міністерств і відомств, а також глав наших дипломатичних місій за кордоном.

Значний потенціал ефективності зовнішньої політики залежить від чіткого визначення місця і ролі України у швидко змінюваному міжнародному середовищі.

Само собою зрозуміло, що ефективності зовнішньополітичної діяльності сприятиме також посилення ролі України як держави, що ґрунтує свою політику на європейських принципах і стандартах. ■



**“БАГАТОВЕКТОРНІСТЬ” ВКОТРЕ
ЛОГІЧНО ЗАВЕРШИЛАСЯ
“РОСІЙСЬКИМ ВИБОРОМ”**

Євген КАМІНСЬКИЙ,
завідувач відділу трансатлантичних
досліджень Інституту світової економіки
і міжнародних відносин НАН України

— Як можна охарактеризувати сучасну зовнішню політику України? Якими є головні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Україна на заключному етапі другої каденції президентства Л.Кучми довела:

(1) так звана “багатовекторність” в українських умовах є топтанням на місці, яке вкотре логічно завершилося “російським вибором”. Однак, як свідчить історичний досвід відносин



України з Росією, інших альтернатив, крім білорусизації внутрішнього політичного процесу і втрати незалежності, для України не існує;

(2) головною проблемою посткомуністичної трансформації України (в т.ч. євроатлантичної стратегії) є поразка прихильників радикальних демократичних реформ у протистоянні з новими фінансово-промисловими групами і так званими олігархами. У такій ситуації демократичний процес був загальмований, а зовнішня політика держави — фактично поставлена на службу груповим інтересам;

(3) існує фундаментальна залежність між демократизмом внутрішньої політики України і можливістю реалізації ефективної стратегії співробітництва з євроатлантичною спільнотою. Проте, під час другої каденції Л.Кучми очевидна потреба євроатлантичної стратегії була підмінена реакцією “образи” на нібито нерозуміння Заходом особливостей української демократії — що спричинило перехід США та інших держав трансатлантичної спільноти від стратегії співробітництва до політики тиску на українське керівництво. Причому на різних рівнях державного керівництва і в суспільстві України поширюються неадекватні уявлення про причини такого тиску.

Замість того, щоб врахувати пріоритетність для західних лідерів демократизму внутрішньої політики України, Адміністрація Л.Кучми здійснювала поступовий перехід до ізоляції від Заходу і пошуку гіпотетичного порятунку на російському напрямі за формального збереження “багатовекторності”.

У зовнішній політиці України останніми роками помітним був низький рівень розуміння і врахування теоретичних напрацювань світової політичної думки. Тим часом, вони є фундаментом, на якому будуються організаційні засади ключових європейських і трансатлантичних інтеграційних формувань. Саме нерозумінням ключових понять політичної науки можна пояснити сподівання правлячої української еліти на те, що геополітична і гео економічна значимість країни автоматично нівелює загрози для неї з боку Заходу.

Така позиція еліти не відповідає економічному змісту зовнішньої політики стосовно Заходу: залежність України від торговельно-економічних відносин із західним світом є критичною. Тому навіть “м'які” санкції з боку трансатлантичних союзників у відповідь на так званий політичний “контрнаступ” Києва у 2002-2004рр. здатні суттєво підірвати, а то й зруйнувати і без того сумнівні показники макроекономічного розвитку України.

В Україні помітним стало небезпечне для суспільства одновимірне сприйняття політики як процесу розробки, прийняття і реалізації рішень певними групами еліт у власних інтересах. Радикальний розрив між державно-політичними рішеннями і національними інтересами, з одного боку, створює відчуження між елітами і більшістю громадян України, державою і суспільством, а з іншого — дає підстави Заходу вдатися до політичного тиску (поки що) на правлячу верхівку.

Отже, головною причиною відмови західних лідерів визнати Україну державою з ринковою економікою, надати чіткі гарантії майбутнього членства в європейських інтеграційних структурах та СОТ, забезпечити політичне стимулювання потенційних приватних інвестицій в українську економіку є фактичне заморожування переходу до нової якості у внутрішньому розвитку самої України. І вже не спрацьовують відомі посилення на "українські особливості", що нерідко використовуються прихильниками створеної в державі вразливої політичної системи для виправдання недоречностей, які суттєво віддаляють Україну від впровадження європейських критеріїв і традицій взаємовідносин між державою, бізнесом і суспільством.

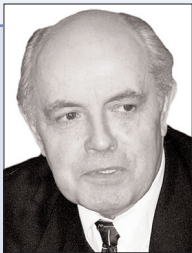
— Які корективи необхідно внести у зовнішню політику України? Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

По-перше, Україні доцільніше адаптуватися до американської стратегії поширення демократії, а не "ставати в позу" і намагатися довести "несправедливість" претензій до рівня демократичності внутрішніх суспільних відносин. За умов глобалізації американської стратегії демократизації, Україні, в контексті її євроатлантичних планів, важливо якомога раніше ввійти до кола держав, які в міжнародному співтоваристві націй "задають тон" демократичного розвитку, а не є об'єктами тиску.

По-друге, слід зважати на зростання уваги міжнародних організацій до впровадження демократичних норм у державах-учасниках, ідеться, насамперед, про ООН, де проблема моніторингу стану справ у національних державах у часи Кофі Аннана посідає дедалі помітніше місце.

По-третє, варто врахувати внутрішньополітичний досвід інтеграції країн ЦСЄ. В іншому випадку зусилля України досягти гармонійної взаємодії з НАТО і ЄС будуть наштовхуватися на нездоланні перешкоди і супроводжуватися неминучими помилками, які доведеться виправляти з істотними ресурсними та іміджевими витратами. Водночас, застосування досвіду країн ЦСЄ спрацює лише тоді, коли його вивчення і теоретичне осмислення знайде втілення в цілісному науковому формулюванні та наступній розробці стратегії діяльності органів державної влади України.

Загальна тональність, що домінує на Заході в рік президентських виборів в Україні, дозволяє стверджувати, що для євроатлантичної спільноти пріоритетним у ставленні до України є демократичний вимір. Тому Україна як європейська держава приречена адаптувати європейські критерії до оновлюваної політичної системи. ■



**НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНИ —
ОСНОВА ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОГО
КУРСУ**

Георгій КРЮЧКОВ,
голова Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

— Як би Ви охарактеризували сучасну зовнішню політику України? Якими були основні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Найважливішим здобутком зовнішньополітичного курсу часів президентства Л.Кучми, безперечно, є утвердження України на світовій арені як суверенної, незалежної держави, впливового учасника багатьох важливих подій і процесів.

Однак проводиться цей курс, на мій погляд, непослідовно, не завжди ефективно, до того ж — у непростих умовах. Серед

найважливіших негативних чинників, які дотепер ускладнюють проведення зовнішньої політики України, варто відзначити, зокрема, такі:

- ❖ втрата значної частини вітчизняного виробничого і наукового потенціалу; катастрофічне зниження життєвого рівня переважної більшості громадян внаслідок глибокої, всеохоплюючої кризи, що тривала майже 10 років і відкинула Україну до категорії слаборозвинутих країн, з позицією яких не завжди рахуються (прикладів тому — безліч);

- ❖ втрата статусу ядерної держави — поспішна відмова українського керівництва (під тиском США і єльцинської Росії) від третього за потужністю потенціалу ядерної зброї — без отримання надійних гарантій національної безпеки;

- ❖ важкий стан українських Збройних Сил, які за всі роки незалежності фінансувалися на рівні 50-60% мінімально необхідних потреб, не отримали жодного нового виду чи системи озброєнь і на сьогодні оснащені зброєю третього покоління, тоді як країни-члени НАТО — четвертого і п'ятого покоління;

- ❖ негативні процеси у політичному житті України, що збуджують і дестабілізують суспільство (порушення конституційних прав і свобод громадян, вбивство журналіста Г.Гонгадзе, "касетний скандал" і т.ін.). Вони завдали серйозного удару по українській владі і дуже зашкодили іміджу України у світі. Їх підстави стверджувати, що саме через нестабільність ситуації в українському суспільстві, непередбачуваність розвитку політичних процесів західні інвестори побоюються вкладати капітали в економічну і соціальну сферу України;

- ❖ небажання влади при прийнятті важливих рішень у сфері міжнародної політики рахуватися з думкою більшості громадян (наприклад, при визначенні позиції стосовно членства України в НАТО, прийнятті рішення про відрядження підрозділів Збройних Сил України до Іраку);

- ❖ непослідовність при проведенні зовнішньополітичного курсу, що, крім іншого, нерідко витлумачується як свідчення нещирості української влади, багатьох політиків і державних діячів, ненадійності їх як партнерів. Тим паче, що про це відверто заявляють окремі діячі, наближені до глави держави;

- ❖ відсутність в українському політикумі єдиної, узгодженої позиції стосовно спрямованості зовнішньополітичного курсу держави (одні — виступають за європейський вибір із фактичною відмовою від співробітництва з Росією та іншими державами СНД; інші — за інтеграцію на пострадянському просторі без співробітництва у західному напрямі; ще інші — за позаблоковий, нейтральний статус України).

— Які корективи потрібно внести у зовнішню політику України? Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

Переконаний: зовнішньополітичний курс нашої держави може бути ефективним лише за таких умов: (1) якщо при його формуванні і реалізації максимально враховуватимуться імперативи, що диктуються геостратегічним положенням України. Вони вимагають зважених підходів у відносинах як із Заходом, так і зі Сходом; (2) якщо цей курс завжди і в усьому підпорядковуватиметься національним інтересам України, а не егоїстичним устремлінням певних політичних чи бізнесових груп, які, до того ж, нерідко є провідниками впливу зарубіжних держав. Україна, проводячи обумовлений нинішнім етапом розвитку нашого континенту курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, не може дозволити собі перетворитися на ворожу чи недружню до Росії державу.

Останнім часом дедалі більше політичних сил і державних діячів виступають за нейтральний статус України. Непросте це питання — і в політичному, і в правовому сенсі. Адже прагнення України стати постійно нейтральною державою, що не належить до будь-яких військових блоків, було не лише проголошене у

Декларації про державний суверенітет України (червень 1990р.), а й закріплене Актом проголошення незалежності України (серпень 1991р.), схваленим переважною більшістю громадян України на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991р. Отже, народ України виявив свою волю, і його рішення іншим референдумом не змінювалося.

Тому новообраному Президенту України при визначенні зовнішньополітичного курсу доведеться рахуватися як із вищенаведеними міркуваннями, так і з тим, що визначення основ зовнішньої політики віднесене до виключної компетенції Верховної Ради України.



ПОТРІБНІ СТРАТЕГІЧНІ КОРЕКТИВИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Леонід ЛЕЩЕНКО,
професор Дипломатичної
Академії при МЗС України

— Як можна охарактеризувати сучасну зовнішню політику України? Якими є головні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Протягом останніх двох років зовнішня політика України зазнала суттєвої трансформації. Поглибилася її непередбачуваність і непослідовність. Під загалом правильним гаслом активізації відносин з Росією відбувся поворот до фактично односторонньої орієнтації Києва на Москву. Покінчено з примарою “багатовекторності”, яка хоч якось виправдовувала блукання між Сходом і Заходом.

Серед **здобутків останнього часу** варто відзначити такі: (1) розроблена і представлена чітка позиція щодо належності о.Зміїний Україні; (2) зроблено “міні-прорив” у справі захисту Українською державою прав та інтересів українських громадян за кордоном — укладено угоду з Португалією про легалізацію українських трудових мігрантів; (3) збережено сприятливий візовий режим для поїздок українських громадян до сусідніх країн - нових членів ЄС.

До **втрат зовнішньої політики** України можна віднести наступні: (1) втрата й без того невисокої ініціативності та звуження діапазону варіантів дій у зовнішньополітичній сфері; (2) фактичне входження в тінь російської зовнішньої політики; (3) відмова від попередньої стратегічної мети — приєднання до НАТО; (4) віддалення від перспективи членства в ЄС; (5) втрата шансу лідерства в ГУУАМ; (6) погіршення іміджу України на міжнародній арені через порушення демократичних прав і свобод громадян, масштаби корупції в Україні; (7) реверс нафтопроводу Одеса — Броди і втрата можливості альтернативного джерела палива; (8) втрата МЗС функції головного координатора зовнішніх зв'язків України на користь Адміністрації Президента.

— Які корективи необхідно внести у зовнішню політику України?

Потрібні стратегічні корективи зовнішньої політики України. По-перше, повинна бути зроблена чітка і ясна заява Уряду України про євростратегічний вибір держави і головне — заходи в напрямі реалізації цієї ідеї; по-друге, слід оголосити й послідовно запроваджувати в життя намір розвивати рівноправне та взаємовигідне співробітництво “за всіма азимутами”; по-третє, необхідно ухвалити і реалізувати програму викоринення корупції у зовнішній сфері, включаючи митну службу, консульські дії тощо.

— Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

Серед першочергових кроків мають бути наступні: (1) повернути МЗС функції і повноваження, притаманні зовнішньополітичному відомству; (2) позбавитись у зовнішньополітичній системі непрофесійних, антипатріотичних, безініціативних, непорядних працівників, викоринити “кумівство”; (3) здійснити державні візити Президента до США, Росії, Польщі та ФРН.



УКРАЇНА МАЄ ДАТИ ЧІТКУ ВІДПОВІДЬ СТОСОВНО КІЛЬКОХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОСТОРІВ

Григорій НЕМИРЯ,
директор Центру європейських
і міжнародних досліджень*

— Як можна охарактеризувати сучасну зовнішню політику України? Якими є головні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Сучасна зовнішня політика України — це коктейль, основним і визначальним інгредієнтом якого є внутрішні обмеження і без того повільних та непослідовних політичних та економічних реформ.

Домінуючим у зовнішньому сприйнятті України є образ країни, занадто близької до Європи-ЄС, щоб її ігнорувати, занадто великої, щоб її інтегрувати разом з іншими країнами ЦСЄ і Західних Балкан та занадто бідної і “радянської”, щоб розглядати перспективу її членства в ЄС в найближчі 20-30 років. Картина не буде повною, якщо до цієї суміші географічної близькості, фізичного розміру, економічних показників і політичних стандартів не додати ще одну політико-психологічну, економічну та безпекову складову: Україна занадто важлива для Росії, а Росія, у свою чергу, занадто важлива для Заходу, щоб останній міг дратувати Росію, ризикуючи через Україну “втратити Росію” як союзника в боротьбі з тероризмом і ключового стратегічного партнера в питаннях енергетичної безпеки.

Успіхи української дипломатії і заслужене визнання позитивної ролі України в підтриманні регіональної безпеки виявились абсолютно недостатніми, аби компенсувати брак послідовних структурних змін усередині країни.

— Які корективи необхідно внести у зовнішню політику України? Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

За умови позитивних політичних змін всередині країни українська зовнішня політика отримає не лише підґрунтя, якого довгий час бракувало, але й ще один шанс для суттєвого покращання міжнародних позицій України. Часові рамки для реалізації цього шансу є досить вузькими — не більше 3-5 років. Від ефективності його використання залежатиме довгострокове позиціонування України в Європі та світі в наступні 15-20 років. Про те, що в такі стислі терміни можна зробити прорив, свідчить успішний досвід Туреччини, яка протягом останніх двох років здійснила більше реформ, ніж за попередні 10-15 років.

Ключовим елементом є чітка відповідь України стосовно кількох інтеграційних просторів — як політико-економічних, так і безпекових (Європейський Союз, НАТО, Єдиний економічний простір, Співдружність незалежних держав, Чорноморський

* Автор свідомо не торкається більш детально в цьому матеріалі інших актуальних тем для оновленої зовнішньої політики України — зокрема, НАТО і євроатлантичної інтеграції, стратегічних відносин із США та ін., по-перше, вважаючи, що вони потребують окремої поглибленої дискусії і, по-друге — в силу абсолютної переваги політики європейської інтеграції України в ієрархії стратегічних пріоритетів української зовнішньої політики.

простір, ГУУАМ, Великий Близький Схід). Можливі два варіанти. *Перший*: збереження статусу-кво, що означало б продовження де-факто сумнозвісної багатовекторної політики з її віртуальними “європейською” і “євроатлантичною” складовими та прихованим бажанням “доїти двох корів” — Захід і Росію — одночасно. *Другий*: визначення чіткої ієрархії пріоритетів зовнішньої політики та послідовне їх дотримання — як концептуально, так і в реальних кроках на міжнародній арені.

Як у першому, так і в другому випадках, новому Президенту доведеться враховувати не лише внутрішньо- і зовнішньополітичний контексти, але й пов’язані з ними обмеження. Йдеться, насамперед, про ступінь консенсусу в українському суспільстві стосовно інтеграції України до ЄС і НАТО та привабливість і наявність реальних стимулів з боку Заходу і Росії.

Усвідомлення цих обмежень є першим кроком до необхідної переоцінки зовнішньої політики України, особливо у випадку реалізації “сценарію змін”. Адже, як уже справедливо було помічено, велика різниця між більшістю країн ЦСЄ та Україною полягає в тому, що в Україні внутрішня мотивація і “драйв” до приєднання до Заходу є слабшими; “морквина” європейської перспективи, запропонована Заходом, є невеличкою, набагато менш привабливою і переконливою, а “російський фактор” — набагато вагомішим.

Переосмислення політики України стосовно Росії має відбуватися в такий спосіб, щоб це сприймалося як невід’ємна частина пан’європейського підходу до Росії — країни, що перебуває в непростій фазі державного будівництва з авторитарним акцентом.

Досвід минулого засвідчив, що не можна будувати власну європейську перспективу на антиросійській платформі. Треба, щоб ЄС у цілому та країни-члени ЄС, насамперед Німеччина і Франція, не мали побоювань деструктивності позиції України стосовно Росії. У цьому контексті географічна близькість України і Росії та інші фактори особливих тісних україно-російських стосунків, відіграють позитивну роль доданої вартості, а не перешкоди на шляху до утвердження спільного європейського бачення відносин ЄС і Росії.

Очевидно, що кроком до цього має бути новий старт у двосторонніх відносинах України та Росії, позбавлених надмірних очікувань щодо участі України в переважаних інституціях і риторикою СНД і, тим більше, у Єдиному економічному просторі — там, де вступає у протиріччя із стратегічним пріоритетом інтеграції України до ЄС.

Формула “заможна демократична Україна і велика Росія” має влаштувати народи і політиків обох країн — якщо поняття “величчя” не буде включати право вето на зовнішньополітичний вибір сусідніх країн. Більше того, демократична і заможна Україна, що поділяє європейські цінності, найкращим чином сприятиме демократичним перетворенням як у самій Росії, так і в сусідній Білорусі, в чому, безумовно, зацікавлений і ЄС. Таким чином, Україна, через власний приклад сприяючи разом з ЄС демократичній трансформації Росії і Білорусі, зробить важливий крок до інтеграції в ЄС — адже, як ідеться в Договорі про Конституцію ЄС: “Союз має бути відкритим для всіх європейських країн, що поважають його цінності та віддані справі спільної їх підтримки”. Стосовно інших країн СНД, особливо європейських, Україна може виконати роль, подібну до тієї, яку може відіграти Туреччина, що інтенсивно європеїзується, для країн ісламського світу.

Оновлена і європеїзована Україна має всі можливості більш ефективно довести свою цінність для Європейської політики безпеки і оборони (ESDP) з огляду на її значні військові (наприклад, стратегічні транспортні авіап перевезення та досвід участі у миротворчих місіях) і невійськові можливості (наприклад, участь у поліцейських місіях ЄС). Те саме стосується і ще далекого від реалізації потенціалу України як однієї з ключових транзитних країн для постачання енергоносіїв і в цьому



контексті — одним із ключових елементів європейської системи енергетичної безпеки. Водночас, її транзитне розташування робить кінце необхідним партнерство з ЄС і США з метою спільної боротьби з тероризмом та організованою злочинністю. Українська дипломатія має виступити з новими пропозиціями стосовно проблем, що турбують ЄС після його розширення — наприклад, нелегальної міграції та Придністров’я. При цьому не треба робити обіцянки, що їх Україна не зможе виконати.

Нова Європейська політика сусідства, хоча і є досить далекою від очікувань України, але дозволяє рухатися вперед за межі співпраці, визначені в Угоді про партнерство і співробітництво з ЄС, через поступову економічну інтеграцію, поглиблення та інтенсифікацію стратегічного політичного партнерства. Принципи спільної власності та диференціації, на які спирається нова політика та План дій Україна-ЄС, дозволяють це робити.

Європейська політика сусідства ґрунтується на **спільних цінностях**. У цьому контексті і для ЄС, і для України пріоритетом має бути зміцнення демократії, верховенства права та врядування (*governance*), а також політична співпраця, моніторинг зобов’язань і фінансової допомоги ініціативам, що підтримують ці цінності.

Українське громадянське суспільство має відігравати більш конструктивну роль у моніторингу Плану дій з метою зміцнення демократичного контролю та врядування. Відповідно до статті 88 Угоди про партнерство і співробітництво, рекомендується створити при Раді з питань співробітництва України та ЄС Громадський консультативний комітет. Він міг би діяти як консультативний орган, включно з функцією участі в моніторингу, та надавати інформацію для звітів про перебіг реалізації Плану дій. Досвід функціонування такого органу надалі може бути використаний у рамках Угоди про партнерство і співробітництво та Плану дій ЄС і Молдови, а також може бути особливо цінним у відносинах ЄС і Білорусі. Консультативний комітет громадських організацій може сприяти більшій прозорості та ефективності політики сусідства ЄС. Першим пілотним кроком для реалізації цієї пропозиції могло б стати створення вже до кінця 2004р. Громадського консультативного підкомітету або робочої групи при Українській частині Комітету з питань співробітництва Україна-ЄС.

Критично важливим для підвищення ефективності політики європейської інтеграції України є спроможність мобілізувати прихильників європейського покликання України серед нових країн-членів ЄС. Особливо це стосується найближчих консультацій в ЄС з питань бюджету на 2007-2013рр. Важливо уникнути ситуації, коли бюджет нової політики сусідства буде принесений у жертву іншим політикам ЄС. Не менш важливим має бути інтенсифікація діалогу не лише з інституціями ЄС, але й з окремими країнами-членами, зокрема Німеччиною, Францією та Великою Британією.

Передумовою ефективності оновленої зовнішньої політики України має стати кадрове оновлення, в т.ч. за рахунок залучення експертів з неурядових аналітичних центрів. ■



**ІДЕЙНА КРИЗА ЗОВНІШНЬОЇ
ПОЛІТИКИ ЗБЕРІГАТИМЕТЬСЯ,
ДОКИ НЕ З'ЯВЛЯТЬСЯ МЕХАНІЗМИ
ВИЯВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ**

Борис ТАРАСЮК,
голова Комітету Верховної Ради України
з питань європейської інтеграції

— Як можна охарактеризувати сучасну зовнішню політику України? Якими є головні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Сьогодні мені дуже шкода моїх колег у зовнішньополітичному відомстві, що нагадає мені велосипед, у якого спав ланцюг. Велосипедист крутить педалі, а воно не їде. Мені шкода професіоналізму українських дипломатів, який витрачається на абсолютно абсурдні цілі, головна з яких — відбілити політику Кучми-Януковича, видати бажане за дійсне.

Сучасна зовнішня політика України втратила креативність, активність і наступальність, перетворилася на політику реагування. За останні роки Україна не змогла вирішити жодного принципового завдання на міжнародній арені. З потенційно впливового учасника регіональних та світових процесів, реального суб'єкта міжнародної політики вона перетворилася на її пасивний об'єкт, не здатний адекватно реагувати навіть у ситуаціях загроз і викликів власним інтересам.

Зовнішню політику періоду президентства Л.Кучми можна умовно поділити на два періоди, що збігаються з його президентськими термінами. Перший термін пов'язаний з такими здобутками, як прорив міжнародної ізоляції у 1994р., укладення рамкових договорів з фіксацією кордонів з Росією, Румунією і Білоруссю, встановленням відносин стратегічного партнерства із США, Польщею і Росією, виведенням відносин з ЄС та НАТО на рівень стратегічних і особливих, утвердженням України як одного з регіональних лідерів. Другий термін можна переважно пов'язати з такими втратами на міжнародній арені, як: втрата довіри до Президента України, падіння міжнародного авторитету, погіршення стосунків з Радою Європи, ЄС, ОБСЄ, а також із США та Румунією, втрата ініціативи у розвитку ГУУАМ, дискредитація і провал курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, на членство у СОТ.

За прем'єрства В.Януковича продовжувалася невиразна, непослідовна зовнішня політика, характерна для другого терміну перебування при владі Президента Кучми, яка виявлялася в тому, що декларувався один зовнішньополітичний курс, а насправді проводився зовсім інший. Особливу непослідовність продемонструвала зовнішня політика під час президентської кампанії через заяви прем'єр-міністра В.Януковича стосовно ЄС і НАТО, що свідчать про відхід від курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію. Однобічна проросійська орієнтація правлячої верхівки теж не може розглядатися як зовнішньополітичний здобуток.

— Які корективи необхідно внести у зовнішню політику України?

Успіхів на зовнішньополітичній арені годі чекати, якщо не зміниться сутність урядування в Україні. І жодне МЗС нічого не зробить, якщо не зміниться система влади. Зовнішня політика й надалі буде обслуговувати не національні інтереси, а корпоративні інтереси кланів.

Тому в основу зовнішньополітичної стратегії перш за все необхідно покласти національні інтереси країни: інтереси громадян, держави та національного бізнесу.

Першим кроком в усуненні перешкод у зовнішній політиці має стати її повернення до відповідності нормам Конституції

України. Зовнішня політика мусить бути виведена з площини тіньових відносин, неформальних впливів і має формуватися, здійснюватися та контролюватися легітимними, конституційними державними інституціями, що діють у межах встановлених Законом повноважень.

Для цього мають бути реалізовані принципи розподілу влади у сфері зовнішньої політики, уникнення дублювання функцій державних органів, забезпечення прозорості та підконтрольності процесу формування зовнішньої політики України. Вироблення і реалізація зовнішньополітичного курсу має спиратися на ефективну взаємодію в інституційному трикутнику: Парламент — Уряд — Президент. Міністерству закордонних справ має бути повернута провідна роль у координації і здійсненні зовнішньої політики країни. Слід припинити практику використання цієї урядової установи як технічного органу при Адміністрації Президента.

Фундаментальною рисою зовнішньої політики України має стати неухильне дотримання її міжнародних зобов'язань, зокрема, перед ЄС, Радою Європи, ОБСЄ та іншими міжнародними інституціями. Україна має послідовно коригувати національне законодавство в напрямі його відповідності міжнародним зобов'язанням, насамперед — у сфері демократії та прав людини.

Відкритість і підконтрольність є важливою умовою ефективності модернізованої зовнішньої політики України. Функції постійного громадського контролю над реалізацією зовнішньополітичного курсу в першу чергу має виконувати широкий загал недержавних суспільних акторів — від звичайного громадянина до неурядових організацій і політичних партій.

Зовнішньополітична діяльність має бути максимально відкритою для ЗМІ. Дружні, регулярні та безпосередні стосунки керівництва зовнішньополітичного відомства України з мас-медіа мають стати запорукою адекватності та професійності висвітлення зовнішньої політики України в інформаційному просторі.

— Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

Ідейна криза нашої зовнішньої політики зберігатиметься, доки не з'являться чіткі механізми виявлення національних інтересів. Подолання застою і стереотипності в ідеологічному забезпеченні зовнішньополітичної діяльності є неможливим без розгортання широких фахових дискусій з актуальних проблем міжнародного становища України, зовнішньої політики, світових процесів і місця в них України. Такі дискусії сприятимуть ухваленню реалістичних, інноваційно зорієнтованих зовнішньополітичних рішень.

Так звана прагматизація зовнішньої політики базується на відстоюванні зовнішньоекономічних національних інтересів. У короткостроковій перспективі як свою пріоритетну зовнішньоекономічну ціль держава має розглядати питання приєднання до СОТ, а як основний зовнішньоекономічний інструмент — поширення режимів вільної торгівлі. Надзвичайно важливим є також збереження та розвиток транзитного потенціалу. Надалі можна ставити завдання переходу від індустріального експорту до експорту послуг.

Для цього необхідно: завершити процес приєднання до СОТ, розпочати і провести переговори з ЄС про створення зони вільної торгівлі, забезпечити повну відповідність України першому з Копенгагенських критеріїв (стабільності демократичних інститутів) та перенести відносини з ЄС на вищий рівень інтеграції — подати заяву на вступ та наполягати на початку переговорів.

Причому успіхи на шляху євроінтеграції повинні визначатися не ступенем наполегливості, з якою Україна заявляє про своє бажання отримати "асоційований" статус з ЄС, а конкретними досягненнями в економіці та політиці. Тоді і з'явиться шанс для переведення нашої держави з категорії "нового сусіда" до категорії перспективного кандидата на вступ.

На мою думку, протягом одного-двох років треба підготувати і продемонструвати ЄС, що ми готові сісти за стіл переговорів і вести мову про укладення європейської угоди про асоціацію. Треба буде, можливо, ще два-три роки для того, щоб остаточно узгодити з ЄС усі питання. Тобто реалістично говорити про укладення такої угоди впродовж двох-чотирьох років. І, звичайно, процес адаптації українського законодавства до норм і стандартів ЄС має бути одним з невідкладних пріоритетів законодавчої політики України на найближчі роки.

Для виконання політичних завдань високого ступеню складності та координації має бути створений орган виконавчої влади, відповідальний за весь комплекс питань європейської інтеграції України. Слід також підвищити рівень координації зовнішньої політики. За зразок може бути взята німецька модель, де міністр закордонних справ є другою фігурою в Уряді і має прямий вплив на весь обсяг повноважень у сфері зовнішньої політики, підпорядковуючись безпосередньо керівникові Уряду. Такий міністр (з функціями віце-прем'єра) не лише здійснюватиме контроль над дипломатичним відомством, але й координуватиме діяльність інших профільних урядових структур.

У разі перемоги демократичних підходів, після президентських виборів ми маємо реальний шанс змінити зовнішню політику України. Україна поверне собі роль впливового регіонального лідера, ствердиться як активний учасник творення нової об'єднаної Європи. Україна перестане асоціюватися з негативним іміджем і буде надійним та послідовним партнером європейської і світової спільноти. ■



**ПЕРШОЧЕРГОВИМ КРОКОМ
МАЄ БУТИ ЗВЕРНЕННЯ ДО ЄС І НАТО
ІЗ ЗАЯВКАМИ НА ВСТУП**

Олександр ЧАЛИЙ,
екс-Державний секретар
з питань європейської інтеграції
МЗС України

— Як можна охарактеризувати сучасну зовнішню політику України? Якими є головні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Якщо під словом "сучасна" розуміти зовнішню політику України останніх двох-трьох років, то в цілому її можна охарактеризувати як політику постійних коливань між Заходом і Сходом. Один крок в одному напрямі, два — в іншому, потім навпаки.

Уся енергія нашої зовнішньополітичної еліти в результаті втілювалася не в рух, а в порожні коливання. Головне — Україна реально наблизилася до небезпечної межі втрати довіри до неї як до надійного передбачуваного партнера.

Як результат, зовнішня політика України останнього часу характеризувалася непередбачуваністю, непрозорістю і непослідовністю. Це негативно позначалося на її національних інтересах. Практично після кожного чергового самміту "у верхах без краваток" Україна залишалася без чергових шансів.

Роль МЗС та Уряду в багатьох принципових питаннях звелася до формального проголошення і технічної легітимації вказівок "сірих кардиналів" від зовнішньої політики з Адміністрації Президента. Ряд принципових міжнародних договорів України, всупереч законодавству, позиції Уряду, МЗС, Міністерства юстиції, підписувалися без умови обов'язкової ратифікації.

Найбільш негативним результатом такої зовнішньої політики стало те, що вона почала не об'єднувати, а роз'єднувати український народ.

Серед основних здобутків України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми хотів би відзначити такі:

- ❖ визнання та підтвердження територіальної цілісності України в кордонах, які вона отримала у спадок після розпаду Радянського Союзу. Принципово важливо, що це відбулося мирно — як шляхом укладення відповідних двосторонніх договорів з сусідніми державами, так і на багатосторонньому рівні;

- ❖ мирне врегулювання комплексу проблем, пов'язаних з ядерним роззброєнням України, укладення Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапештського меморандуму);

- ❖ визначення європейської і євроатлантичної інтеграції стратегічними напрямками зовнішньої політики України, проголошення європейського вибору України;

- ❖ вирішення ряду питань, що виникли внаслідок розпаду Радянського Союзу (укладення базового політичного договору з Росією, врегулювання питань перебування на території України російського Чорноморського флоту, забезпечення функціонування СНД у форматі рівноправних держав з акцентом на економічній співпраці).

Головні втрати на зовнішньополітичній арені, на мій погляд, полягають у наступному:

- ❖ статус *де-факто* ядерної держави, успадкований від СРСР, був розміняний на незначні гроші, а не на визнання за Україною інших принципово важливих для сучасних європейських держав статусів, як то: членство в СОТ, асоційоване членство в ЄС, повноправна участь у Плані дій щодо членства в НАТО тощо. На жаль, ми надто пізно зрозуміли, що в сучасному міжнародному житті визначальну роль відіграють не гроші, а закріплені за державою статуси;

- ❖ Україна не спромоглася забезпечити собі надійну, загальновизнану та юридично гарантовану парасольку безпеки. Це стало особливо очевидним на фоні розвитку подій після 11 вересня 2001р., розширення НАТО на схід та формування Росією регіонального військово-політичного союзу (Організації Договору про колективну безпеку — ОДКБ), неспроможності Ради Безпеки ООН ефективно врегулювати ситуацію навколо колишньої Югославії та Іраку;

- ❖ за останні два роки Україна втратила кредит довіри до її зовнішньої політики як на Заході (Вашингтон, Брюссель), так і на Сході (Москва) — через непослідовність, непрозорість та непередбачуваність, особливо на східному векторі.

Чи може викликати довіру зовнішня політика держави, міністри закордонних справ та прем'єр-міністри якої дізнаються про доленосні зовнішньополітичні рішення (намір приєднатися до ЄврАзЕС, вступити до ЄП, створити газотранспортний консорціум і т.ін.) із преси, після того як вони були прийняті та офіційно проголошені?!

— Які корективи необхідно внести у зовнішню політику України?

Зовнішня політика України повинна перейти від романтизму до жорсткого прагматизму. Не роз'єднувати, а об'єднувати український народ. Базуватися на консенсусі позицій Президента, Верховної Ради та Уряду щодо принципових зовнішньополітичних питань. Виходити з необхідності належного представлення прав та інтересів українських громадян та українського бізнесу в сучасному глобалізованому світі. Навчитися говорити не те, що від нас хочуть почути в Москві, Вашингтоні чи Брюсселі, а те, що відповідає реальним національним інтересам України.

Зовнішня політика України потребує суттєвого коригування відповідно до якісних змін, що відбуваються в міжнародному житті останніми роками.

Поглиблення глобалізації вимагає від України більш активного зовнішньополітичного позиціювання не лише в європейських чи євразійських координатах, але й у глобальному вимірі.

Реальне відновлення на європейському континенті блокової системи (НАТО/ЄС — ОДКБ/ЄврАзЕС) та неготовність ЄС і НАТО,

з огляду на позицію Росії, надати Україні реальну перспективу членства в цих організаціях переводять у практичну площину питання про міжнародно-правове закріплення позаблокового статусу України шляхом трансформації Будапештського меморандуму в документ юридично зобов'язуючого характеру.

Бажання Росії залучити Україну до членства в євразійських митних, валютних, економічних союзах вимагає послідовного незворотного продовження Україною євроінтеграційної політики за норвезькою чи швейцарською моделями (тобто у форматі "інтеграція без членства"). Перебуваючи на перехресті геополітичних інтересів Сходу, Заходу і Півдня, Україна має легітимні права на статус Швейцарії XXI століття.

— Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

Якщо говорити про змістовне наповнення, то першочерговим кроком, виходячи із статусу України як європейської держави, має бути звернення до ЄС і НАТО з відповідними заявками на вступ разом із вимогою про їх якнайшвидший розгляд згідно з існуючими процедурами. У разі відмови, необхідно порушити перед членами Ради Безпеки ООН питання про трансформацію Будапештського меморандуму з політичного в юридично зобов'язуючий документ.

Іншими назрілими й не менш важливими кроками є пришвидшення вступу України до СОТ, а також розширення існуючих режимів вільної торгівлі, які має Україна, шляхом укладення договорів про вільну торгівлю з усіма зацікавленими державами та економічними угрупованнями (союзами).

Вирішення потребує ряд формальних, але від того не менш важливих за значенням питань. Зокрема, підвищенню ефективності зовнішньої політики сприяло б визначення Верховною Радою засад зовнішньої політики України на основі законопроекту, що має бути внесений Президентом.

Має бути відновлена роль МЗС у здійсненні зовнішньої політики шляхом скасування Президентом України прийнятого у листопаді 2003р. Указу, яким фактично значна частина повноважень МЗС передана Адміністрації Президента.

Нарешті, слід створити авторитетну українську неурядову організацію (раду) з питань зовнішньої політики і безпеки, залучивши до неї висококваліфікованих фахівців і політиків, незалежно від їх політичних поглядів. ■



**МИ ДОСІ НЕ ЗНАЙШЛИ СВОЄ МІСЦЕ
У ТРИКУТНИКУ УКРАЇНА-РОСІЯ-ЗАХІД**

Юрій ЩЕРБАК,
радник Голови Верховної Ради України

— Як можна охарактеризувати сучасну зовнішню політику України? Якими є головні здобутки і втрати України на міжнародній арені за період президентства Л.Кучми?

Перед незалежною українською державою в 1991-1992рр. постали безпрецедентні проблеми у сфері зовнішньої політики. Треба було побудувати практично нове МЗС і мережу українських дипломатичних представництв, які б ефективно захищали національні інтереси молодій державі; здобути широке політико-дипломатичне визнання у світі; та — що особливо важливо — визначити геополітичне місце України, чітко ідентифікувати роль, що її молода держава мала відігравати в системі європейської і світової безпеки.

Якщо з першими двома завданнями Україна більш-менш успішно впоралася, то питання знаходження свого особливого місця у трикутнику Україна-Росія-Захід (ЄС і США) все ще залишається на порядку денному: український маятник з химерною непослідовністю хитається між полюсами сили — від проголошення євроатлантичної інтеграційної мети та стратегічного партнерства зі США — до зрощення з Росією завдяки євразійському проекту ЄП.

Це все — і значні успіхи, і серйозні помилки — відбувалося під керівництвом однієї людини — Президента, який, згідно зі статтею 106 Конституції України, "здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України". Така одноосібна роль Президента України в реалізації зовнішньополітичного курсу держави за можливого ігнорування Постанови Верховної Ради "Про основні напрямки зовнішньої політики України" (1993р.) може стати підґрунтям ряду хибних рішень у міжнародній сфері.

— Які корективи необхідно внести у зовнішню політику України?

Новообраному Президенту України треба провести ретельний огляд зовнішньої політики України, яка останніми роками перебувала у стадії стагнації, щоб не сказати — розгубленості.

Треба відновити орієнтири, проголошені Л.Кучмою в 1998-2002рр.:

- ❖ курс на вступ України до НАТО;
- ❖ якнайшвидший вступ України до СОТ;
- ❖ виконання загальнодержавної програми інтеграції України до ЄС.

Очевидною є необхідність розробки реалістичної, повноцінної стратегії України стосовно Росії.

Україна не може хитатися від одних крайнощів до інших, від періодів заморозків і провінційно-примітивної ворожнечі до "клятих москалів" до малоросійської лицемірної улесливості щодо "старших братів" і запевнень, що без Росії вижити не можна.

Замість цих хитань, негідних великої європейської країни, якою є Україна, нам треба твердо і прагматично окреслити межі української поступливості Росії. Нам потрібен своєрідний політико-дипломатичний "кодекс" чи "коридор", у межах якого мають бути впорядковані українсько-російські відносини.

Дуже серйозну увагу треба приділити поліпшенню українсько-американських відносин, поверненню їх до статусу "стратегічного партнерства".

— Якими мають бути першочергові кроки для підвищення ефективності зовнішньої політики України?

У ряду першочергових кроків для підвищення ефективності зовнішньої політики України має стати рішуча демократизація внутрішнього життя, забезпечення верховенства права, впровадження принципів економічної свободи.

Повернувши собі честь і гідність всередині країни, ми зможемо відновити повагу до України у світі, більш послідовно і ефективно відстоювати зовнішньополітичні інтереси.

Доцільним було б ухвалення Верховною Радою України нового Закону про основи зовнішньої політики, в якому треба врахувати нові реалії ери глобалізації, з якими світ зіткнувся на початку ХХ століття.

Лише дотримання національних інтересів країни, а не підлаштування під могутніх партнерів, зробить нашу зовнішню політику ефективною і зрозумілою. Серед найпріоритетніших завдань — остаточне утвердження України як рівноправного члена демократичної європейської спільноти. ■

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: УСПАДКОВАНІ ПРОБЛЕМИ І НОВІ ПЕРСПЕКТИВИ



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

Після президентських виборів міжнародне становище України зміниться. Характер і масштаби змін залежатимуть від результатів голосування. У будь-якому випадку, вони торкнуться інтересів партнерів України і вплинуть на умови її міжнародного співробітництва. Очевидно, що в разі перемоги опозиційного кандидата зміни будуть глибшими.

Водночас, вплив виборів на зовнішню політику вже є значним, безвідносно до особи нового Президента — оскільки сама виборча кампанія суттєво змінила суспільно-політичну ситуацію у країні та максимально розкрила її “секрети”. Вибори окреслили новий порядок денний для дій нової влади на міжнародній арені та набір можливостей для всіх політичних сил, що претендують на участь у великій українській політиці та великому бізнесі.

Крім того, останніми роками виразно змінилася і геостратегічна ситуація навколо України, створюючи для неї дедалі серйозніші виклики. Невизначеність пріоритетів, непослідовність практичних кроків посилювали випадання із загальних тенденцій, множили втрачені можливості. Відкладання принципових рішень стосовно України на “після виборів”, так само, як і очікування змін у самій Україні в результаті виборів, — головне, що можна було сказати про наші справи в Європі і світі. Цей період минув. Сама країна вже стала іншою, а ставлення до неї міжнародної спільноти буде обов’язково скориговане, залежно від того, як вона використає шанс на оновлення.

Україна після виборів — новий суб’єкт міжнародних відносин

Виборча кампанія в Україні не відповідала демократичним стандартам, зобов’язанням України перед ОБСЄ, Радою Європи та іншими міжнародними організаціями. Запевнення вищого керівництва держави стосовно проведення чесних і вільних виборів не виконані. Більше того — дії влади були спрямовані у протилежному напрямі, а факти, які про це свідчили, коментувалися неправдиво і цинічно. Реакція західних партнерів і дії Росії викликали неадекватну та настільки різну офіційну реакцію, що про дво-векторність і збалансованість зовнішньополітичного курсу можна вже не згадувати.

Фактично, йдеться про цілеспрямоване залучення владою російського впливу і системний спротив будь-якій активності з боку Заходу. Антизахідництво в інформаційно-пропагандистській сфері і навіть у політичних документах набуло таких масштабів, що не може бути раптом згорнуте його ініціаторами, а західними партнерами — сприйняте як суто виборчий

феномен. По суті, воно стало основою взаємодії усіх антидемократичних сил, прапором українського авторитаризму.

Зовнішня політика України виявилася повністю і жорстко підпорядкованою спотвореній логіці внутрішньої політичної боротьби — і доводиться констатувати, що позбутися цієї підпорядкованості після виборів буде непросто. Вибори практично не залишили ілюзій стосовно внутрішніх якостей України: стану масової свідомості, орієнтацій різних частин політичної еліти. Політичні портрети практично всіх лідерів стали набагато чіткішими. Спостереження за виборчою кампанією значно збільшило число кваліфікованих фахівців з українських справ. Приховати реальні наміри для влади стає практично неможливим.

Яскрава, змістовна виборча кампанія обмежила маневр продовжувачів справи Л.Кучми і водночас — продемонструвала масштаб труднощів, що їх доведеться долати демократичним силам на шляху відновлення партнерського потенціалу та авторитету



держави на міжнародній арені. Очевидно, що актуальним є завдання європеїзації масової свідомості, позбавлення масової зашореності, маргіналізації, вразливості до маніпулювання. Лише за цієї умови можна сподіватися на усвідомлення громадянами стратегічних інтересів нації і підтримку відповідних зовнішньополітичних пріоритетів.

Завершилося довготривале очікування рубіжної для України та її міжнародних партнерів події. Правда, багатьом уже давно набридло чогось чекати. Але й для них лише зараз з'явився привід перейти від формально тимчасової позиції до постійної і тому більш відвертої. Продовжувачі курсу Л.Кучми не матимуть особливого кредиту довіри, який був свого часу наданий Україні через її геостратегічну значимість. Ті, хто прагне цей курс змінити, будуть змушені доводити свою здатність до змін. Зрозуміло, що одного лише оновлення владної еліти буде недостатньо для отримання перспектив повноцінного входження до європейської і світової систем міждержавних відносин. Отже, **минає період оцінок можливостей і дипломатичних маневрів, настає час конкретних розрахунків і дій.**

Залишається в минулому й тактика частини демократичних сил, яка полягала у вимогах виконання владою обіцянок демократичних реформ, що містяться в міжнародних угодах і планах, ухвалених на хвилі декларованого європейського вибору. Практично весь комплекс документів, що утворюють засади співпраці України з європейськими та євроатлантичними структурами, або набуде реальної чинності і запрацює, або буде фактично денонсований у результаті виборів.

Зміна формату відносин із Заходом

Відносини із Заходом останнім часом закономірно пробуксовували, але ніхто ні в Україні, ні в Європі чи США не поспішав говорити про зниження їх рівня. Специфіка післявиборчої ситуації в тому, що *статус-кво* “до виборів” просто не може бути відновлений. Натомість існує альтернатива: якщо не виникнуть передумови принципового покращання відносин, то вони неодмінно погіршаться. На це є кілька причин.

Протягом останніх трьох років жодне стратегічне питання з Україною серйозно не обговорювалося — заважали посилення в ній авторитаризму, корупція,

відмивання брудних грошей, невиконання міжнародних зобов'язань, втрата довіри до вищого керівництва держави. Левова частка переговорів припадала на питання про стан демократії і підготовки до виборів. Були призупинені пошуки місця України у стратегії НАТО та ЄС. Обидві організації зреагували на негативний розвиток ситуації в Україні зниженням уваги до неї та оцінили перспективи відносин лише у форматі співробітництва.

Питання про реальне зближення і не виникне, якщо в Києві не з'явиться цікавий повноважний співрозмовник. У Вашингтоні та європейських столицях вже визначилися, як бути з нереформованою Україною. Там давно перейшли від романтизму до реалізму — і якщо це буде Україна “єдиного кандидата”, то жодні новації не будуть потрібні. Сподівання на краще будуть перенесені на чергові вибори, а байдужість до України перетвориться на норму. Резерви української політики двовекторності вичерпані. Якщо чинний політичний режим збережеться, він просто не матиме змоги продовжувати те маневрування, від якого всі втомилися.

Відносини із західними партнерами найбільшою мірою постраждали під час виборчої кампанії. **Україна втратила не лише темп, але й напрям руху до Європи.** Більше того, вона ускладнила завдання партнерів, які намагаються знайти вірний алгоритм відносин з країною, що глибоко занурилася в перехідні проблеми. У них може виникнути спокуса простих рішень, а головне — відмови від клопоту допомагати тим, хто не здатен допомогти собі сам. Якщо немає можливості отримати партнера, який реально поділяє спільні цінності та викликає довіру, то краще згорнути відносини до стандартного співробітництва. І про відмінності між Україною і Білоруссю можна вже не дискутувати. Але й у цьому випадку проблема визнання легітимності нового глави держави може виявитися складною. У західних столицях зробили стільки заяв стосовно очікуваної демократичності виборів, що діяти надалі так, наче їх не було, неможливо. Лише перемога В.Юшенка усуне ці далеко не формальні перешкоди для розвитку відносин.

Водночас, просто відновленням дискусій навколо інтеграційних перспектив демократичний Уряд задовольнитися не зможе. Його завданням буде наздогнати Європу, що швидко рухається до об'єднання за розкладом, у якому Україні немає. За логікою цього руху, навіть якщо Україна зможе протягом двох-трьох років пред'явити Брюсселю аргументи не менш вагомі, ніж Туреччина, то відповідна увага європейців не є гарантованою. **Проголошений ЄС намір підвищити вимоги до нових кандидатів на інтеграцію — це заохочення до витриманості, прагматизму, розрахунку на власні сили. Період конструктивного партнерства, який так і не настав за Л.Кучми, буде корисним для зниження ваги геополітичних розрахунків, перетворення України на самодостатній суб'єкт міжнародних відносин, виявлення її істинної європейської природи.**

Стратегічний відхід на російському фронті

Наслідки виборів для відносин з Росією є ще глибшими, адже тут ідеться не про зміну орієнтирів на майбутнє (що характерно для європейського напрямку), а про появу нових важливих обставин у щільній тканині реальних взаємин. Вибори стали перевіркою усіх потужностей російського впливу та

всіх резервів його сприйняття українськими громадянами. Більше того, існує певне перенапруження можливостей російського чинника. Він був використаний українською владою набагато ширше, ніж на це був готовий Кремль.

У Москві загалом запізнювалися з усвідомленням власних інтересів щодо України, досить мляво дискутуючи навколо економічного і геополітичного підходів, тоді як внутрішні проблеми вимагали дедалі більшої уваги. За цих умов, Київ став фактичним ініціатором активізації російської політики стосовно України. Російське втручання у виборчий процес сталося на запрошення, навіть на вимогу української влади — і є сумніви, що ця допомога позитивно вплине на двосторонні відносини і що вона взагалі відповідає російським інтересам. Справа не лише в тому, що В.Янукович може виявитися невдячним або взагалі неплатоспроможним. Внаслідок активного втручання Москви, українські вибори перетворилися на каталізатор амортизації російського чинника в кількох аспектах одразу.

По-перше, відбулося щось на зразок взаємної дискредитації владних верхівок у Києві та Москві. Російський Президент був втягнутий у здійснення агітаційної програми і став особисто відповідальним за майбутнє режиму та його дії. Самовпевнена діяльність російських політтехнологів, наближених як до української, так і російської влади, присутність чисельних високопоставлених спостерігачів зробили Росію безпосередньо причетною до підготовки та реалізації масштабних порушень і фальсифікацій. Жодна з країн СНД не вимагала таких жертв від Москви, яка завжди намагалася дистанціюватися від проявів авторитаризму своїх євразійських партнерів, підкреслюючи, що готова нести відповідальність за безпеку і стабільність в регіоні, але аж ніяк — за їх внутрішні справи. Українські вибори розкрили дійсну роль Росії на пострадянському просторі, методи її політики стосовно “близького зарубіжжя”. Стала більш прозорою і політична складова проекту ЄЕП.

По-друге, мобілізація симпатиків Росії серед громадян України під час виборчої кампанії була максимальною. Її підтримка на такому рівні потребувала і матеріальних аргументів, у т.ч. з боку Росії, і постійного підживлення незграбних інсинуацій стосовно антиросійських планів В.Ющенка та вигадок про імперіалістичні зазіхання на незалежність України. Адже зрозуміло, що спроби В.Януковича додати собі популярності за рахунок спекуляцій на російському питанні передбачали дезорієнтацію і пропагандистську обробку певного прошарку громадян. Декорація, створена під голосування, не може триматися довго.

Вибори скоріше за все матимуть для україно-російських відносин і більш серйозні наслідки. Багато чутливих питань цих відносин були досі фактично законсервовані. Навіть Л.Кучма, погравшись із проблемою статусу російської мови на попередніх виборах, не наважувався ставити її у практичній площині. Ще більш недоречним вважалося згадувати ідею подвійного громадянства. З подачі В.Януковича ці питання, як і питання доцільності євразійської інтеграції, набули актуальності, перетворюючись фактично на перешкоду досягнення загальнонаціонального консенсусу, визначеності принципів і пріоритетів суспільно-політичного розвитку.



Найскладніші проблеми відносин з Росією полягають у внутрішньополітичній площині. Демократичні сили мають сформулювати чітке бачення всіх гострих, незручних питань. Настав час позбутися невизначеності, страху, звички очікувати кращих часів. Держава не може нормально розвиватися та обстоювати свої інтереси, якщо зберігаються такі специфічні стосунки з близьким і більш потужним сусідом. Україна має рішуче просунутися на шляху створення політичної нації. Українське суспільство повинне використати отриманий політичний імпульс заради прискорення самоідентифікації та консолідації. Нарешті, населення східних і південних областей має отримати кращі можливості для реалізації своїх інтересів і, головне, отримати реальні можливості позбутися корисливої опіки місцевої бюрократії та кланових угруповань. Шантаж будь-якими референдумами з російських мотивів має втратити сенс.

Потрібна конкретна внутрішньополітична робота заради надійного й остаточного зміцнення національних позицій на східному зовнішньополітичному векторі. У цьому сенсі маємо зосередитися на собі і набуті тієї природної цілісності і впевненості, без яких не можна розраховувати на побудову рівноправних конструктивних міжнародних стосунків.

Ізоляціонізм чи внутрішня зосередженість

Трагедія української зовнішньої політики досі полягала в тому, що вона не відповідала внутрішній, виглядаючи невинувато привабливішою. Ця невідповідність була цілком очевидною і породжувала велику недовіру, а сама політика не мала надійного опертя ні в правлячій еліті, ні в суспільстві. Водночас, існуючи у відриві від економічних та соціально-політичних реалій, вона дуже потерпала від їх специфіки та очевидних слабкостей. Виглядало так, що



формальна відкритість та амбітність є забганкою правлячої верхівки, складовою її іміджу. Проте її сумнівний міжнародний авторитет, вплив кланових угруповань, корупція, непрозорість ухвалення рішень, недотримання зобов'язань — усе це мінімізувало ефективність зовнішньополітичної діяльності.

Умов для такої зовнішньої політики вже не існує. Політична альтернатива, що її окреслили президентські вибори, є наступною: або привести зовнішню політику у відповідність до реалій внутрішнього життя, або реформувати засади цього життя відповідно до європейських стандартів.

Перша з гіпотетичних можливостей — у розпорядженні спадкоємців політичного режиму, що відходить в історію. Глибокі розбіжності у природі влади і політичній практиці не можуть не призвести до консервування співпраці з демократичною спільнотою, що означає заміну європейського вибору на євразійський, обрання стратегії ізоляціонізму. У цьому є своєрідна раціональність, оскільки ізоляція дозволяє приховати слабкості не стільки країни, скільки правлячої еліти та обмежити небажаний для неї зовнішній вплив. В.Янукович — слабкий керівник для сучасної європейської держави. Те, що дехто вважає його сильним лідером, є наслідком застосування специфічних критеріїв, вироблених клановою авторитарною системою владарювання. Але дуже багатьох українців ці критерії не переконують — так само, як і демократичну міжнародну спільноту, яка і до судимостей, і до брутального стилю поведінки, що її “серед своїх” неодноразово демонстрував прем’єр-міністр, ставиться дуже критично.

Ізоляціонізм може стати вимушеним у випадку, коли легітимність президентської влади викликати сумніви. Він може стати в нагоді для частини еліти, що втратила міжнародну дієздатність. Так, найбільш активні представники донецького угруповання та СДПУ(о) вже не можуть бути повноцінними міжнародними гравцями. Їх внесок у зрив програм співпраці з ЄС, кризу у відносинах з Радою Європи, в загальне зростання міжнародної ізоляції України є надто вагомим. Натомість, завдяки передбачливості та активності В.Пінчука дніпропетровське угруповання зберігає широкі можливості маневру (хоча йому доведеться шукати заміну С.Тігіпку як іміджевому лідеру європейського гатунку).

Ізоляціонізм може виявитися концепцією, що працює всередині країни. В аспекті політичному, він може бути використаний у спробах формування владно-комуністичного “лівоцентристського” блоку. В аспекті коригування моделі національного розвитку — може означати відмову від демократичних трансформацій і збереження тієї своєрідної стабільності та економічної динаміки, які видаються за досягнення чинної влади. Ставка на економічне зростання без політичного та гуманітарного прогресу, підгодовування напівлупченізованого населення за збереження надприбутків панівної верхівки — це останній шанс стовпів українського авторитаризму.

Але протиставляти такому ізоляціонізму відкритість було б неприпустимим спрощенням. Перемога демократичних сил, що є природними носіями європейської ідеї, усуне лише первинні політичні перешкоди і стане точкою відліку для серйозного аналізу можливостей оптимізації інтеграційного процесу з урахуванням конкурентоспроможності і здатності держави забезпечити національні інтереси.

Україні час запропонувати свій національний євроскептицизм — не той, що пропонується нашими олігархами і ставить під сумнів демократичні цінності. Орієнтація у відносинах з ЄС на досягнення критеріїв членства має бути доповнена тверезими оцінками часу та умов інтеграції. Те ж стосується і НАТО. Ці питання не повинні використовуватися як інструмент внутрішньополітичної боротьби, навпаки — вони мають стати основою широкого консенсусу з питань зовнішньополітичних пріоритетів.

Для цього потрібно змінити природу влади і принципи її відносин із суспільством — оскільки лише консолідована на демократичних принципах нація здатна безпомилково визначити і реалізувати свої пріоритети. Україна потребує насамперед внутрішньої зосередженості, яка б дозволила їй консолідуватися і нарешті покласти в основу дій власні фундаментальні інтереси. На цих засадах має відбутися націоналізація та українізація зовнішньої політики, яка надалі у своїх головних рисах не повинна залежати ні від перебігу політичної боротьби, ні від будь-яких зовнішніх впливів. ■

КОМПРОМИСС И ЕГО ПРЕДЕЛЫ*



Аркадий МОШЕС,
руководитель программы “Россия и ЕС”
Финского института международных отношений

В начале второго десятилетия украинской независимости в российско-украинских отношениях сменилась эпоха. В 2001-2004гг. были постепенно сняты почти все острые вопросы, накопившиеся ранее. Разрешились проблемы энергетических долгов и оплаты текущих поставок. Не слышно более о несанкционированном отборе газа. Торговые войны, бывшие по товарообороту, практически забыты, ибо появилась перспектива создания зоны свободной торговли. Россия отказалась от взимания НДС на экспорт энергоносителей в Украину. Есть прогресс в вопросах пограничного размежевания. Снизилась острота восприятия гуманитарной повестки дня, да и поводов к проявлению острой реакции с обеих сторон стало заметно меньше. Участием в создании ЕЭП Украина объективно ослабила оппозицию проводимым Россией интеграционным процессам в СНГ.

Интенсивность контактов лидеров России и Украины достигла беспрецедентного уровня. В целом, из российско-украинских отношений ушла политическая конфликтность, и даже национально-ориентированные и/или прозападные силы внутри Украины не видят практического смысла в том, чтобы разыгрывать карту противостояния с Россией.

Фото на память

Достигнутый компромисс носит системный характер. Резкое и долговременное ухудшение двусторонних отношений, скатывание к хроническому кризису предыдущего десятилетия попросту невозможно. Вопреки мнению аналитиков, считающих главной причиной российско-украинского сближения кассетный скандал и ухудшение имиджа Украины и ее политического руководства на Западе, сегодняшнее взаимопонимание основано на действии целого ряда факторов. Реализация негативного сценария потребовала бы последовательного демонтажа или хотя бы размывания большинства из них, что крайне маловероятно.

Во-первых, в нынешней политике ЕС Украине отведено второстепенное место. Можно сколько угодно рассуждать о плюсах и минусах так называемой “политики соседства”, но страны-кандидаты в глазах европейцев всегда будут пользоваться более высоким статусом, по сравнению с аутсайдерами, и это будет иметь конкретное и политическое, и экономическое выражение. Приход западных инвестиций в страну будет минимальным из-за наличия более благоприятных условий в Центральной Европе и Турции,

а также нежелания иметь дело с украинской коррупцией. Для России же Украина не только стратегически важна, но и экономически привлекательна (по мнению некоторых, даже слишком), а коррупции россияне не боятся.

Во-вторых, Украина не смогла эффективно позиционироваться в Европе путем реализации альтернативных проектов регионального масштаба. ГУУАМ скорее мертв, чем жив. Проекты разного рода “геометрических фигур” с центральноевропейскими соседями остались на бумаге, и если Польша претендует на роль адвоката Украины (решая при этом собственные внешнеполитические задачи), то отношения с Румынией имеют тенденцию к периодическому обострению. Транзит каспийских энергоносителей пойдет в обход Украины. В этом плане судьба трубопровода Одесса — Броды стала горьким символом реальности: ни реверс, ни пустая труба не соответствуют объективным интересам Украины, но иного выбора у Киева не было, а реверс, по крайней мере, может принести хоть какие-то доходы.

В-третьих, в России с приходом к власти В.Путина возобладало понимание невыгодности конфликтных отношений с Украиной. В августе 2001г. В.Путин

* Друкується мовою оригіналу.

приехал в Киев на празднование юбилея независимости Украины, что отражало сложившееся уже на тот момент привыкание, принятие (хотя далеко и не всеобщее) новых реалий. С тех пор прошло три года, и ряд последующих событий продемонстрировал ограниченность российского ресурса давления. Отключение поставок газа в Белоруссию в феврале 2004г. для “облегчения” поиска решения спорных вопросов собственности не только не подвигло Минск к уступкам, но и живо напомнило всем о том, какими возможностями обладает транзитное государство по отношению к государству-поставщику энергоресурсов. В свою очередь, в Украине стали более четко понимать, что трения с Россией, ставшей союзником Запада по антитеррористической коалиции, не принесут дивидендов.

В-четвертых, экономический рост, начавшийся в России и потянувший за собой связанные с ней экономики стран СНГ, с одной стороны, усилил взаимный интерес, а с другой — позволил иначе смотреть на некоторые формулы, которые в 1990-х годах считались непозволительными уступками. Ущерб российскому бюджету, вызванный той же отменой НДС, сегодня действительно может быть компенсирован ростом товарооборота, а ограничения на импорт украинской металлопродукции в Россию могут стать более либеральными, поскольку российские производители вряд ли способны удовлетворить весь спрос.

Эти и некоторые другие факторы продиктовали прагматичный выбор правящих элит двух государств в пользу сотрудничества. Альтернативы ему в виде дестабилизации отношений на данный момент не существует.

Начало эрозии

Однако, определенная неудовлетворенность сложившимся алгоритмом отношений ощущается в обеих странах. И россияне, и украинцы пытаются определить параметры компромисса заново, перекрыть его в свою пользу. Действующая модель приблизилась к пределам своего развития.

В Украине происходящее так или иначе связано со сменой оценки ситуации и самовосприятия деловых кругов. В отличие от ситуации трех-четырёхлетней давности, когда принимались решения о допуске российского капитала в Украину, сегодня украинские олигархи достаточно богаты для того, чтобы эффективно управлять большими, чем ранее, объемами собственности. Они не заинтересованы в расширении российского присутствия в ключевых отраслях украинской экономики. В отличие от 1990-х годов, основные состояния в сегодняшней Украине не сделаны на перепродаже российского газа, что способствует независимости мышления и поведения. Во всех крупных экономических группировках присутствует понимание перспективности украинского экспорта на европейском рынке, к требованиям которого Украина вынуждена приспосабливаться, а Россия — нет, из-за доминирования энергоносителей в экспорте. Кроме того, в политической элите Украины заметны опасения, связанные с утратой российским бизнесом в значительной степени его автономии внутри страны и за ее пределами, что делает его усиление в Украине фактором риска для национальной безопасности.



В результате, россияне последовательно отсекаются от большинства крупных, знаковых проектов (“Криворожсталь”; готовившаяся приватизация “Укртелекома”; первичный рынок энерго мощностей; газотранспортный консорциум, где первоначально интересовавшая россиян концепция управления существующими сетями была заменена идеей строительства новых веток). Для этого используются зачастую государственные, административные механизмы, а для публичного оправдания тех или иных шагов применяется риторика, скорее присущая традиционным национал-демократам, чем выходцам из считающегося пророссийским Востока Украины.

Россия, в свою очередь, пошла еще дальше, выйдя за рамки первоначально обозначенной сферы компромисса. Во время конфликта вокруг косы Тузла осенью 2003г. Москва попыталась применить к Украине политику “свершившегося факта”, чтобы проверить пределы ее гибкости и уступчивости. Глубины негативного воздействия событий в Керченском проливе на двусторонние отношения в Москве, как представляется, не осознали, и это не может не настораживать. Авансы с целью обеспечения вхождения Украины в Таможенный Союз ЕЭП также нацелены на изменение общего баланса. Таможенный Союз может быть экономической фикцией — пока его аналоги нормально не заработали ни в ЕврАзЭС, ни в российско-белорусском союзе — но политический эффект от вхождения Украины в это образование означал бы качественные изменения во взаимном позиционировании Украины и России. Наконец, выступление России в качестве активного внутривосточного игрока в ходе украинских президентских выборов (ничего сопоставимого по уровню активности и вовлеченности ранее не наблюдалось) показывает, что Россия готова пойти ва-банк. Только во имя сохранения *статус-кво* так обычно себя не ведут.

Интеграционный выбор Украины

Главный элемент неопределенности сегодняшних двусторонних отношений связан с сужением возможностей Украины проводить так называемую “многовекторную” политику. Украина не столь могуча, чтобы реализовать собственный геополитический проект и превратиться в независимый центр

силы. В то же время пребывание между интегрируемыми пространствами невыгодно по определению, даже если буферный статус лишен военно-политического содержания, и с обеих сторон находятся дружественные страны. Примером невыгодности буферного статуса для Украины является введение в отношении ее граждан, с одной стороны, визового режима с центральноевропейскими соседями (с перспективой его дальнейшего ужесточения при их присоединении к шенгенской зоне), а с другой — откладываемый, но все равно ожидаемый переход на заграничные паспорта при поездках в Россию и постепенное ухудшение положения в России украинских трудовых мигрантов.

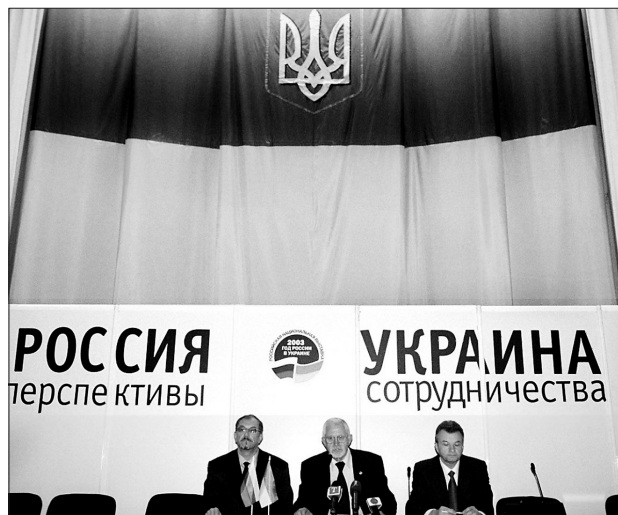
Украина вплотную подошла к выбору, с кем из двух своих главных соседей она будет состоять в отношениях сотрудничества, а с кем — интеграции. До недавнего времени вопрос не стоял так остро. Теоретически, по крайней мере, противоречия пребывания Украины на стыке интегрирующихся пространств снимались в рамках формулы “В Европу вместе с Россией!”. А ныне, с учетом того, что различия между Россией и Европой в обозримой перспективе преодолеваются не будут и интеграционный процесс (если вообще пойдет) будет развиваться крайне медленно — для Украины необходимости определяться становится насущным вызовом.

В России опасения того, что через 8-10 лет общая граница может перестать быть линией, соединяющей два близких народа, и стать геополитическим и цивилизационным рубежом Европы, достаточно сильны. Они создают общий контекстуальный фон для более конкретных озабоченностей — таких, как возможность вступления Украины в НАТО, судьба российских войск в Севастополе после 2017г., демаркация границы и др. В конце концов, именно они подталкивают Москву проводить такую политику, которая повлияла бы на выбор Украиной российского, а не европейского интеграционного поля.

Прагматизм и принципы

Ключом к эффективной политике Украины на российском направлении так или иначе станет правильный выбор соотношения прагматизма и принципов. Рассматривать двусторонние отношения даже в среднесрочной перспективе и тем более — предлагать что-либо, не зная, как Украина проведет для себя принципиальные линии, не имеет смысла.

Выбор, который предстоит сделать стране и, прежде всего, ее новому Президенту, действительно очень труден. Выбор в пользу европейской интеграции означает болезненные экономические реформы,



навязывание (часто нетактичное) Европой своих представлений о ценностях, вмешательство в политический и законодательный процессы, трудное привыкание к этому элит, утрату части суверенитета и независимости в принятии решений, проблемы с Россией в обмен на — не исключено — положение бедного родственника и прозябание в приемной ЕС в течение десятилетий, как это пришлось испытать Турции. Этот выбор легче не сделать, чем сделать.

Но и выбор в пользу интеграции с Россией, видимо, тоже легче не сделать. Иначе не понятно, почему он не был сделан до сих пор, и что может Россия сейчас предложить принципиально нового, за что украинские элиты готовы были бы заплатить своим статусом и тем же суверенитетом.

Прагматичный подход к решению конкретных проблем не мешает выбору. Вновь вступившие в ЕС страны прекрасно и с прибылью для себя пропускают российские нефть и газ, а бороться за собственность в странах Центральной Европы можно и будучи членом Таможенного Союза ЕЭП. Но сознательная ставка на прагматизм как замену выбора, как средство выиграть время и оттянуть его — бесперспективна.

Сегодняшняя модель российско-украинских отношений, если судить по официальным заявлениям Москвы, наверное, все-таки устроила бы Россию. Проблема, однако, в том, что она неадаптируема к вызову расширения Европы. Поэтому двусторонние отношения так или иначе перейдут в новое качество — отношения субъектов одного или разных интегрирующихся пространств. И зависеть это будет от выбора Украины — и ни от чего больше. ■

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА НАСТУПНОГО ПРЕЗИДЕНТА: СУВОРІ ОБМЕЖЕННЯ, ВАЖКИЙ ВИБІР*



Джеймс ШЕРР,
провідний науковий співробітник Центру дослідження конфліктів
Міністерства оборони Великої Британії

Одним із засадничих принципів західної філософської школи, відомої як “реалізм”, є обов’язкове визначення національних інтересів країни на основі зовнішніх, “об’єктивних” геополітичних реалій, а не внутрішніх чинників. Українцям, які переживають муки поточного виборчого процесу, можна пробачити сумніви з цього приводу. “Національний інтерес” є предметом серйозних спорів у цьому процесі, і очевидно, що її результат матиме величезне значення для визначення місця України у світі.

Пострадянська школа геополітики, що певною мірою виходить з давнішої західної геополітичної традиції, пропонує перспективнішу точку відліку. На відміну від “реалістів” та більш сучасних “неореалістів”, вона розглядає внутрішні справи країни — її історію, культуру, національне та релігійне життя — як частину ширшої геополітичної реальності. Але ця точка відліку не найперспективніша і вже точно не обнадійлива — оскільки, як і багато інших пострадянських догм, вона дуже радянська. Її сутність полягає у детермінізмі та визнанні влади за тими, хто не вважає, що “людина є творцем власної долі”. Вона також дуже українська за своїм фаталізмом. На захід від України історію творили реалії сили, але водночас — чималою мірою — людська воля та рішучість. В іншому випадку Німеччина й досі була б вражена духом мілітаризму, Іспанія несла б тягар авторитаризму та патріархальності, а Польща залишалася б самовпевненою, слабкою і безнадійно погано керованою.

Визначення національних інтересів і його обмеження

У посткучмівську еру національні інтереси України визначатимуть українці, і їх рішення впливатимуть на зовнішню ситуацію навколо країни. Це не означає, що Україна може змінити своє оточення, тим більше — самостійно. Незалежно від того, орієнтуватиметься майбутнє керівництво країни на Європу чи на Євразію, воно зіткнеться з чотирма обмеженнями.

Особливості розташування. Україна, оточена сімома іншими державами, розташована між двома блоками, на узбережжі Чорного моря (і на околиці “ширшої Європи” та близькосхідного регіону), приречена бути “мостом”, подобається їй це чи ні. Питання лише, для чого та на яких умовах? В осяжному майбутньому

Україна також перебуватиме поруч із зонами конфліктів. Для потужної країни таке розташування створює одночасно і клопіт, і певні можливості. Для України це лише клопіт. Рано чи пізно будь-який український президент дійде висновку, що нересторовані та недофінансовані силові структури лише додають клопоту.

Російський фактор. Хоча чимало росіян “люблять” Україну, мине чимало часу, поки вони полюблять її незалежність. Можливо, саме через це росіяни обережні у визначенні української незалежності (яку В.Путін назвав “безповоротною”) в усталених офіційних термінах міжнародного права, а не у пристосованих до ситуації термінах зміцнення *самостійності* (здатності *встояти самому* — або, за змістом, за допомогою обраних на власний розсуд

* Висловлені погляди належать авторові і не обов’язково повинні збігатися з точкою зору Міністерства оборони Великої Британії.

партнерів). Міфи та sentimenti щодо “спільної історії” “єдиного народу” вже самі по собі є постійним подразником для більшості українців, які вважають, що вони мають не лише спільну з Росією, а й свою власну історію. Але коли за міфами та sentimenti стоять національні інтереси набагато потужнішої держави, вони з подразника перетворюються на геополітичну проблему. Протягом останніх п’яти років цю проблему ускладнювала “прагматична” політика Президента В.Путіна, який намагається “створювати та підтримувати в сусідніх країнах групи впливу, орієнтовані на Москву, та поступово нейтралізувати прозахідні кола”. Найпершими кандидатами на таку підтримку є еліти, “які швидко здобули багатство та владу, але не почуваються достатньо впевнено”¹. Як В.Путін витлумачить кроки в напрямі інтеграції (та вступу до Єдиного економічного простору) — як ознаку впевненості чи невпевненості? Чи не будуть українці, які плекають надію бачити російський вектор головним — але не *єдиним* — так само засмучені і стривожені цим чинником, як і їх попередники, яким довелося самим протистояти російським інтересам і російській потугі?

Загадка Заходу. Загадка полягає в тому, що попри очевидну геополітичну важливість України, Захід (за висловом Г.Бурбуліса) “не прийме її” такою, якою вона є, і лише вкрай непевно натякає на таку можливість у майбутньому. Для Заходу, впевненого, що його єдність ґрунтується на спільних цінностях, а не лише на геополітичних інтересах, жодної загадки немає. Проте є питання, яке ставлять українці, бачачи, що про ці цінності досить часто забувають, коли того вимагають геополітичні інтереси. На початку 1990-х років, коли геополітика прикувала увагу НАТО до Центральної Європи, Україну називали “стовпом” майбутнього європейського устрою (визначення британського Уряду) та, в популярній книзі Ш.Гарнетта, “замковим каменем у її склепінні”. На початку ХХІ століття західна геополітика зосередилася на ісламі та американській “наддержаві”; у внутрішній політиці домінують багатокультурність і європейська інтеграція, а також традиційні питання “хліба з маслом”. Україна має якимось чином привернути до себе увагу світу. Навіть російськомовному Президенту доведеться поміркувати про таку можливість.

Еквілібристика України. На активному та конструктивному етапі багатовекторної політики Президент Л.Кучма розумів, що від українців не слід вимагати вибору між Заходом і Росією, бо це їх лише злякає і поділить країну. Він також визнавав, що почуття більшості — приязнь до Росії та недовіра до російської держави — становили основу для побудови відповідної політики. На піку багатовекторної політики в 1997р. (коли Україна спромоглася укласти Договір про особливу співпрацю з НАТО та міждержавний Договір про дружбу з Росією) здавалося, що досягнуто балансу між внутрішніми та зовнішніми цілями. Проте зберегти цей баланс виявилось ще складніше, ніж досягти. Ця проблема пов’язана з інтеграцією. Якщо в людських зв’язках і навіть у політичних відносинах Україні немає потреби вибирати між Заходом і Росією, то інтеграція вимагає вибору. Цей вибір впливає з різниці норм, стандартів і ділових культур, що домінують, відповідно, в Європейському Союзі (який не



межував з Україною у 1997р.) та Єдиним економічним простором (якого у 1997р. ще не було). Це вибір не між чорним і білим, а між різними шляхами розвитку, який вплине на режим кордону, рух товарів і людей. Цього вибору, який треба буде здійснити з мінімальною шкодою і болем, не уникне жоден український президент.

До Європи разом з Росією?

За кілька місяців по закінченню своєї виборчої кампанії 1994р., проведеної під проросійськими гаслами, Л.Кучма оголосив, що він став Президентом України не для того, щоб бути “васалом” Росії. Чи має подібні настрої В.Янукович? Так вважає не лише дехто з його прихильників, є і росіяни, які гадають, що “домовитися з ним буде неможливо” і що після обрання він забуде “про попередні обіцянки та домовленості”². Але як він зможе це зробити? Л.Кучмі це вдалося дуже добре, але він покладався не лише на власні сили — він мав підтримку Заходу. Як зможе заручитися підтримкою Заходу В.Янукович? Навіть якщо ми припустимо, що він гратиме у другому раунді за західними стандартами і виграє його — у що досить важко повірити — йому доведеться вибиратися з двох пасток, які він сам собі розставив.

Перша — це членство України в ЄЄП, якого він так активно домагався. Відмовки, що, мовляв, членство в ЄЄП є лише необхідним кроком на шляху до більш віддаленої європейської інтеграції (тобто вступу до ЄС), не витримують критики. ЄЄП — не “додаток” до ЄС, а його дзеркальний відбиток. Навіть більше — на відміну від ЄС, побудовані на економічній вазі координуючі механізми ЄЄП формалізують домінування одного учасника. Учасники мають гармонізувати своє законодавство і стандарти до стандартів ЄЄП (тобто того домінуючого учасника), і ці стандарти зазвичай дуже різняться — та навіть суперечать — стандартам ЄС, як за духом, так і за змістом. Зі свого боку, ЄС офіційно заявив, що окремі ініціативи в рамках ЄЄП приведуть Україну до порушення зобов’язань, які та вже взяла перед ЄС. Одним словом,

¹ Тренін Д. *Realpolitik* Москви. Россия замыкается в постсоветском пространстве. — *Независимая газета*, 9 февраля 2004г.; <http://ng.ru>.

² Митрохин С. С точки зрения шансов пустить или не пустить НАТО кандидаты абсолютно одинаковы. — *Известия*, 1 ноября 2004г.; <http://izvestia.ru>.

у ЄС не задоволені, а ті, хто вами незадоволений, навряд чи запропонують допомогу. А така допомога конче потрібна хоча б для лібералізації Шенгенського режиму на західному кордоні України. У 2001р. Міністерство закордонних справ України заявило, що дві третини потоку контрабанди та 90% нелегальних мігрантів потрапляли до України через російський кордон. Якщо В.Янукович здійснить обіцянку відкрити цей кордон, ЄС зрадіє ще менше. То що ж робитиме В.Янукович? Чи займатиме він жорстку позицію всередині ЄЄП? Чи чинитиме він спротив? Чи знайде він привід “зіскочити” до того, як пастка закриється? Якщо він хоче подовжити існування довгострокового проекту “європейської” інтеграції, йому безумовно доведеться щось робити.

Друга пастка — це відхід України від мети інтеграції в НАТО, чому В.Янукович теж посприяв. Як і старий-новий Міністр оборони, він може вважати, що справжньою метою співпраці України з НАТО є “просування воєнної реформи в країні”. Але чи допомагатиме НАТО воєнній реформі у країні, яка не бажає інтеграції? Він не надто воліє робити це в Росії, хоча Росія (українці мають нагоду це помітити першими) часто є винятком із правила. НАТО міг би робити це в Україні, якби були чітко з’ясовані й узгоджені цілі такої співпраці в обсязі, трохи меншому за інтеграцію. За відсутності ж ясності і згоди, всі ключові інститути відносин України з НАТО, крім Центру інформації та документації НАТО в Україні (який, очевидно, працюватиме й надалі) — Комісія Україна-НАТО, Спільна робоча група з воєнної реформи та Офіс зв’язку НАТО — скоріш за все, згорнуть свою діяльність і можуть зовсім припинити існування.

То що ж залишається Україні? Україна, як мудро зауважив Президент Л.Кучма, “не Швейцарія”. Навіть Швейцарія, з усіма її економічними м’язами, не була б Швейцарією, якби їй раптом дісталася українська топографія, територія і політична географія. Вона б майже напевно вирішила, що їй потрібні союзники — як членам НАТО, зокрема — більш економічно потужним, ніж Швейцарія, Великій Британії чи Німеччині. Перефразовуючи питання: які можливості залишає Україні відмова від інтеграції в НАТО, крім міжнародно визнаного нейтралітету (гарного, але надзвичайно проблематичного проекту), або вступу до Ташкентської системи колективної безпеки?

Загалом, попри широку та самодостатню внутрішню базу, простір для міжнародного маневру В.Януковича може виявитися меншим, ніж він гадає. Якщо він хоче його розширити, або хоча б належним чином використати, то йому доведеться чітко, конкретно й відверто домовлятися з ключовими західними гравцями. Клятиви у “незворотності” інтеграції за абсолютно протилежних дій повністю позбавляють такої можливості. Перевагою В.Януковича є те, що він, як і Державний секретар (та й Президент) США, бачить світ чорно-білим. Європа хотіла б, щоб Сполучені Штати бачили світ більш різнобарвним. Від України вона чекає більшої відвертості. Запропонувавши менш амбіційну, менш інтеграційну, але ґрунтовну програму співпраці, В.Янукович не відверне Захід і навіть може використати його на користь Україні. Та чи буде В.Янукович відвертим, чи лише звично удаватиме, залежить лише від самого В.Януковича. Можливо, це був би найважливіший вибір для нього на посаді Президента.



До Європи без Росії?

В.Ющенко представив чітке бачення того, куди він має намір вести Україну. Питання в тому, чи виробить він чітку й ефективну політику. Найперша причина для сумнівів — це те, що йому, можливо, доведеться зв’язати себе “клятвою Фауста”, аби взагалі обійняти цю посаду. О.Мороз дав зрозуміти, що такі зобов’язання можуть містити певні зміни в економічному світогляді В.Ющенка (зокрема, стосовно власності на землю) та його зовнішньополітичному курсі (наприклад, НАТО). Дехто побоюється, що він уже дав певні обіцянки бізнесовим колам, які виступили проти системи Л.Кучми не тому, що вона недемократична, а насамперед тому, що там для них немає місця. Політичні обіцянки теж можуть бути відредаговані, переглянуті і навіть порушені. Для В.Ющенка і тут гаряче, і там боляче.

Головна проблема для нього — отримати не лише посаду, але й владу. Для цього потрібні стратегія, перелік пріоритетних завдань і порядок їх вирішення. Але стратегії керівництва, на відміну від стратегії перемоги, поки що не видно. Враховуючи потреби перемоги та ризики цього шляху, не варто дивуватися. Можливо, у В.Януковича теж немає стратегії керівництва. Але різниця в тому, що В.Ющенку така стратегія потрібна. Він буде яскравим демократичним лідером, який має змінити глибоко вкорінену систему. В.Янукович прагне лише реорганізувати цю систему та використати вже наявні структури. Чи має структури В.Ющенко, і чи розуміє його нинішня команда їх важливість? В українських державних структурах, Збройних Силах, навіть окремих органах безпеки є чимало людей, які відчувають відразу до нинішньої системи, але бояться В.Ющенка — тому що вони “не з того” регіону країни, тому що вони розмовляють російською, тому що вони критично ставляться до обох, тому що вже звикли поступатися принципами та тому що побоюються, що “революційна ідеологія” зруйнує рештки професійності, яку вони зуміли зберегти. Чи зможе В.Ющенко керувати з цими людьми? І чи зможе він керувати без них?



Аби досягти успіху в зовнішній політиці, В.Ющенку треба буде пам'ятати, що головний його пріоритет — це політика внутрішня. А внутрішня політика починається з кадрової політики. З'явиться спокуса обійти цю складну справу в русі на Захід. У розсудливому світі Захід мав би рухатися до нього, бо поразка Ющенка мала б жахливі наслідки не лише для України, а й для всієї Європи та Євразії. Безперечно, думка, що “Захід нас не хоче”, суттєво пригасила реформістські прагнення в Україні. В.Ющенку буде дуже важко досягти успіху, якщо Захід не змінить свого ставлення та своєї політики. Але це можливо. “Не лежи, небоже, то й Бог допоможе”. ЄС і НАТО також. Якщо В.Ющенко хоче, аби їх політика змінилася, він має продемонструвати тверезість, а не романтизм, професійність, а не самовпевненість, дії, а не заклики, гідність, а не амбіції. Йому доведеться слухати так само добре, як говорити.

Не менш важливо й те, що йому доведеться рахуватися з інтересами Заходу, в т.ч., зрозуміло, з інтересами Сполучених Штатів. Виведення українського контингенту з Іраку підвищить його популярність у країні, але якою ціною? Яка шкода від перебування там цього контингенту (повністю сформованого з добровольців)? Хіба їх розміщення там шкодить навичкам військових або бойовій підготовці? Чи зменшує шанси України на отримання контрактів на

озброєння та відбудову Іраку? Безумовно, на це є що заперечити. Розміщення військ збільшує ризик терористичних актів внаслідок конфлікту, який, на думку українців, їх не стосується. Проте, гіпотетичні ризики перебування там слід зіставити з вірогідною ціною виходу. Є.Марчук добре розумів, що якщо для Сполучених Штатів ішлося про С.Хусейна та тероризм, то для України питання полягає у збереженні уваги Сполучених Штатів після 11 вересня 2002р. Це йому вдалося лише почасті. Але невже негативна увага краще, ніж брак уваги з боку цього найважливішого партнера? Прихід Дж.Керрі не полегшить вибору. На відміну від “одноосібника” Дж.Буша, він покладає надії на збільшення міжнародної військової присутності в Іраку. Ці надії можуть дати В.Ющенку можливість наголосити на тому, що Адміністрація Дж.Буша лише починає розуміти: що Україна є єдиною учасницею коаліції, яка відрядила значний військовий контингент без гарантій безпеки з боку Сполучених Штатів чи когось іншого. Якщо цей факт подати належним чином, він дасть Україні певний важіль, тоді як покwapне, політичне мотивоване виведення військ може завдати шкоди суттєвим і навіть життєво важливим національним інтересам України.

Відносини з Росією також залишатимуться життєво важливим інтересом, і В.Ющенко про це знає. Це, однак, не означає, що він знає, що робити. Кваплячи створення ЄЕП, В.Путін, Л.Кучма і В.Янукович лише ускладнюють його завдання. Чи й досі юридично можливо від усього відмовитися та вийти сухим із води? Чи можливо це політично? Пам'ятаючи, що “диявол ховається в деталях”, чи не краще ні від чого не відмовлятися, але домовитися про більш надійний захист українських інтересів, ніж це вдавалося його попередникам? Як відреагує Росія на кожен із цих сценаріїв? Які з багатьох важелів тиску будуть використані в першу чергу? І що має зробити В.Ющенко, щоб Росія змушена була зважати у своїх розрахунках на Захід? Якби світ був ідеальним, В.Ющенко мав би взятися за ці питання після вирішення інших, більш важливих. Але братні стосунки рідко бувають ідеальними, і після здобуття посади може виявитися, що менш важливі питання є більш нагальними.

Вибір важкий, але ще важче, коли вибору немає. Цю властивість незалежності, яку Л.Кучма назвав “свободою вибору”, може зберегти або Президент В.Янукович, або Президент В.Ющенко. Неважливо, хто стане Президентом України — важливо, як він прийде до влади. Якщо він візьме владу обманом або силою, тоді цілком може статися, що замість вибору Україні залишаться хазяї, які найменше перейматимуться незалежністю чи інтересами України. ■

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ОПИТУВАННЯ ЕКСПЕРТІВ

Під час опитування* експерти оцінювали сучасний стан української зовнішньої політики, міру її відповідності національним інтересам країни; ставлення зовнішніх партнерів до нинішнього керівництва держави; стан відносин України з її ключовими партнерами — ЄС, Росією, США; чинники, що негативно впливають на українську зовнішню політику; вплив внутрішніх і зовнішніх суб'єктів на зовнішню політику та ухвалення рішень в Україні.

Експертам були запропоновані також питання стосовно доцільності збереження новообраним Президентом України спадкоємності зовнішньополітичного курсу попередника; стратегічної мети і пріоритетних завдань новообраного Президента у сфері зовнішньої політики; напрямів покращення міжнародного становища України та механізмів підвищення ефективності її зовнішньої політики.

Результати опитування дають підстави для наступних висновків.

Перший. Зовнішню політику, що її проводить нинішнє керівництво, експерти оцінюють критично — як незбалансовану і таку, що неповною мірою відповідає принципу суспільної легітимності та національним інтересам України. Ставлення ключових зовнішніх партнерів до керівництва держави, на думку експертів, скоріше позбавлене довіри і поваги; відносини з ЄС і США характеризуються переважно як стагнація і дистанціювання, натомість експерти відзначають виразне посилення акцентів української зовнішньої політики в напрямі зближення з Росією.

Другий. Головними чинниками, що негативно впливають на українську зовнішню політику, на думку експертів, є непослідовність, суперечливість зовнішньополітичних позицій керівництва України та відзначений вище брак довіри до нього з боку іноземних партнерів. При цьому, експерти відзначають переважний вплив на формування зовнішньої політики Президента України та його офіційного і неофіційного оточення (Адміністрації та "сім'ї"); серед зовнішніх партнерів найбільший вплив на ухвалення рішень в Україні має, на думку експертів, Росія.

Третій. На думку експертів, новообраний Президент України не повинен продовжувати стратегічний зовнішньополітичний курс попередника. Стратегічною метою нового Президента у сфері зовнішньої політики має стати, з точки зору експертів, вступ України до ЄС і НАТО за умови збереження та розвитку партнерських відносин з Росією і країнами СНД. Відносини в рамках ЄП, на думку експертів, доцільно обмежити створенням повоноцінної зони вільної торгівлі.

Четвертий. Серед механізмів підвищення ефективності зовнішньої політики експерти відзначають насамперед оновлення її нормативно-правового забезпечення; збільшення рівня впливу на розробку та ухвалення рішень у сфері зовнішньої політики з боку структур громадянського суспільства: громадських організацій, ЗМІ та Парламенту; ліквідацію дублювання функцій МЗС та Адміністрації Президента, забезпечення прозорості кадрової політики та ефективної координації діяльності МЗС та інших міністерств і відомств у сфері зовнішніх відносин.

Загальні оцінки зовнішньої політики та міжнародного становища України

Сучасну зовнішню політику України експерти оцінюють критично. Лише 17% опитаних вважають її збалансованою на основних стратегічних напрямках (ЄС, Росія, США), 12% — економічно ефективною, 11% — зрозумілою для країн-партнерів, 11% — послідовною і виваженою, 10% — сильною, авторитетною на світовій арені, 9% — прозорою і відкритою і лише 3% — зрозумілою для суспільства.

Отже, найбільш негативно оцінюються ті параметри, які визначають суспільну легітимність політики, а саме — зрозумілість її для суспільства, прозорість і відкритість. Найбільша кількість позитивних оцінок (17%) стосується дотримання балансу між основними зовнішньополітичними партнерами, однак і тут кількість негативних оцінок у чотири рази перевищує позитивні.

Відповідність зовнішньої політики національним інтересам. Зовнішня політика, на думку експертів, не повною мірою відповідає національним інтересам України. Експерти засвідчують дефіцит такої відповідності як

з ЄС (58%), так і з Росією (49%) та США (48%). Спостерігається значна розбіжність оцінок, особливо стосовно відносин з ЄС, де одночасно зафіксована максимальна кількість як суто позитивних (11%), так і суто негативних (58%) оцінок. Такий стан експертної думки, очевидно, відбиває неповноту національного консенсусу навколо відносин з ЄС.

Ставлення зовнішніх партнерів до нинішнього керівництва України. За оцінками експертів, позитивний баланс поваги і довіри до керівництва України спостерігається, лише у відносинах з Росією та країнами СНД. Понад третина (35%) опитаних вважають, що російське керівництво ставиться до своїх київських колег "з повагою та довірою"; протилежної думки дотримуються 24% експертів. Позитивний баланс оцінок відносин з іншими країнами СНД (17% проти 8%) супроводжується домінуванням нейтральних оцінок (57%). На інших напрямках нинішнє керівництво України скоріше не користується повагою і довірою: лише 2% експертів вважають, що правлячі еліти країн ЄС та США з повагою та довірою ставляться до керівництва України; протилежної думки дотримуються відповідно 67% та 74% опитаних. Отже, у відносинах з найбільш розвинутими та потужними країнами світу Україна позбавлена одного з головних політичних ресурсів, яким є довіра, репутація і добре ім'я її владних лідерів.

Стан відносин з ключовими зовнішніми партнерами. Відносна більшість експертів характеризують стан відносин з ЄС як "стагнацію" і "дистанціювання" (49% і 47%, відповідно); із США — переважні оцінки ті самі, але міняються місцями: "дистанціювання" і "стагнація" (36% і 34%, відповідно); значимі частини експертів відзначили напругу у відносинах України з ЄС (19%) і США (23%). Натомість, стосунки з Росією оцінюються як "зближення", "нерівноправне, асиметричне партнерство" та "сателітна залежність України" (49%, 47% і 34%, відповідно); напругу у відносинах з Росією відзначили лише 2% опитаних.

Чинники, що негативно впливають на зовнішню політику. Головним фактором, що негативно впливає на зовнішню політику України та її міжнародне становище, є, на думку більшості (67%) експертів, непослідовність, суперечливість зовнішньополітичних позицій керівництва України.

Другим за значимістю фактором (який насправді є породженням першого), є брак довіри до України з боку іноземних партнерів (56%), про що йшлося вище. На внутрішньополітичну нестабільність як негативний фактор зовнішньої політики вказують 37% експертів, і третина — на розбіжності в зовнішньополітичних позиціях політичних сил.

Показово, що негативний вплив соціально-економічної ситуації в Україні відзначають лише 24% опитаних — тоді як ще кілька років тому саме економічні чинники були домінуючими¹.

Суб'єкти впливу на зовнішню політику. Серед суб'єктів, які впливають на формування зовнішньої політики України, лідирує Адміністрація Президента та "сім'я" — вузьке коло осіб, наближених до Президента (86% і 57%, відповідно). Зростає вплив фінансово-промислових груп (42%) і водночас — знижується роль легітимних інститутів виконавчої влади: МЗС (17%) та Ради національної безпеки і оборони (3%).

З числа ключових партнерів найбільший вплив на процес ухвалення рішень в Україні справляє, на думку експертів, Росія (94%). На вплив США вказують 62%, і цей показник неухильно знижується, порівняно з попередніми опитуваннями. На вплив ЄС вказують лише 18% опитаних.

Очікування від новообраного Президента

Стратегічний зовнішньополітичний курс, його спадкоємність і спрямованість. Переважна більшість експертів вважають, що новий Президент не повинен продовжувати зовнішньополітичний курс попередника (категорично проти "спадкоємності" висловилися 48% опитаних; 30% відповіли "скоріше ні"). Продовження зовнішньополітичного курсу Президента Л.Кучми тією чи іншою мірою підтримали лише 17% опитаних.

Стратегічною метою новообраного Президента у сфері зовнішньої політики експерти бачать насамперед вступ України до ЄС і НАТО за збереження та розвитку партнерських добросусідських відносин з

* Опитування проведене в Києві в жовтні-листопаді 2004р. Центром миру, конверсії та зовнішньої політики України за традиційною методикою, що застосовується для цюквартальних опитувань експертів з 1997р. Опитування здійснене серед чотирьох груп осіб, причетних до аналізу, планування, експертизи зовнішньої політики та політики безпеки України, ухвалення політичних рішень (працівники органів державної влади та державних аналітичних структур, війсьськово-еліти, фахівці незалежних аналітичних центрів і неурядових організацій, журналісти). Загальне число опитаних — 100 осіб. Оскільки абсолютна кількість оброблених анкет дорівнює 100, подані нижче цифри відповідають як абсолютному числу, так і відсотковому розподілу голосів експертів.

¹ Протягом 1997-1998рр. негативний вплив соціально-економічної ситуації в Україні на її зовнішню політику відзначали 67-84% опитуваних експертів, і саме цей чинник незмінно посідав одну з перших позицій у переліку негативних чинників.

Росією та країнами СНД (77%). Відповідно, цілями України стосовно ЄС переважна більшість (83%) експертів вважають створення передумов для вступу; лише 15% опитаних дотримуються думки, що слід розвивати партнерство Україна-ЄС без орієнтації на членство.

У цьому контексті логічним є і перелік першочергових кроків новообраного Президента, у якому перші позиції посіли: вступ України до СОТ (63%), створення зони вільної торгівлі з ЄС (52%) і підготовка та перехід до виконання Плану дій з набуття членства в НАТО (42%).

Відчутно меншою є підтримка експертами кроків і напрямів, що не збігаються або суперечать стратегічному курсу на вступ України до ЄС і НАТО. Так, перевагу ізоляціоністському підходу (нейтральному, позаблоковому статусу України у вузькому сенсі) віддали лише 6% опитаних²; відмові від вступу в ЄС і НАТО та здійсненню курсу на політико-економічну інтеграцію з Росією і країнами СНД, зокрема, в рамках ЄП — 4%. Натомість, майже третина (31%) пропонує повністю відмовитися від участі України в ЄП; 65% — створити в його рамках зону вільної торгівлі без обмеження державного суверенітету України. Ідеї створення в рамках ЄП митного, економічного та валютного союзу з наднаціональними органами підтримки серед експертів не дістали.

Стосовно інших пріоритетних завдань голоси експертів розподілилися наступним чином: 49% експертів вважають, що слід визначити (або підтвердити) концептуальні засади та вдосконалити механізми зовнішньополітичної діяльності; 29% — вказують на необхідність формування позитивного іміджу України у світі; 23% — очікують покращення відносин з усіма країнами-сусідами; по 21% — відзначають необхідність розвитку регіонального співробітництва та відносин із США; по 16% — акцентують поглиблення відносин з Росією та забезпечення захисту громадян України за кордоном. Аналіз відповідей на це питання свідчить, що крім загально визнаного пріоритету (розвиток відносин з ЄС), перед новим Президентом України стоїть велика кількість приблизно рівнозначних завдань, вирішувати які доведеться паралельно і комплексно.

Напрями покращення міжнародного становища України. Головним напрямом покращення міжнародного становища України є **європеїзація внутрішньої політики**: 82% експертів вважають, що новий Президент має дотримуватися у внутрішній політиці принципів демократії та верховенства права, забезпечити свободу ЗМІ; 67% — очікують суворого дотримання міжнародних зобов'язань (які, як відомо, стосуються насамперед внутрішньої політики); 64% — вважають, що Президент має жорстко відстоювати економічні інтереси України; 41% — пропонують вести інформаційну кампанію з метою покращення міжнародного іміджу держави. Водночас, лише 13% експертів вважають, що ключем для оптимізації зовнішньої політики може бути дотримання рекомендацій ЄС, 1% — рекомендацій США. Жоден експерт не вказав на доцільність дотримання рекомендацій Росії або проведення зовнішньої політики "з позиції сили".

Механізми підвищення ефективності зовнішньої політики

Нормативно-правове забезпечення. Лише 3% експертів упевнені в тому, що чинний документ "Основні напрями зовнішньої політики України", ухвалений у липні 1993р., відповідає сучасним реаліям. Переважна більшість (83%) опитаних дотримуються іншої думки, відзначивши необхідність або **ухвалення нової редакції "Основних напрямів зовнішньої політики України"** (60%), або внесення змін до чинного документу (23%).

Участь суспільних інституцій у розробці та ухваленні рішень у сфері зовнішньої політики. Показовою є та обставина, що значне число експертів відзначили доцільність зменшення рівня впливу Президента на розробку та ухвалення рішень у сфері зовнішньої політики (44%) проти 40% тих, хто вважає за доцільне зберегти вплив Президента на нинішньому рівні, та 16% тих експертів, хто пропонує підвищити цей рівень). Водночас, переважна більшість — висловилися за **підвищення рівня впливу громадських організацій, ЗМІ та Верховної Ради України** (78%, 75% і 70%, відповідно). Що стосується Уряду, підприємницьких кіл і регіональних лідерів, то переважні частини опитаних погодилися з тим, що їх вплив може залишатися на нинішньому рівні.

Дипломатична служба. Головним державним інструментом реалізації зовнішньої політики є дипломатична служба. Як частина державного апарату, вона потерпає від тих самих структурно-функціональних проблем, що й апарат у цілому. До таких проблем належать, зокрема: дублювання функцій різних структур (насамперед, МЗС та Адміністрації

Президента), що зумовлює певний безлад; дефіцит легітимності політики та конкуренція з приводу тих чи інших повноважень. Тому не дивно, що в ряду заходів з підвищення ефективності діяльності дипломатичної служби переважна більшість (79%) експертів відзначили саме необхідність **ліквідації дублювання функцій МЗС та Адміністрації Президента**. Наступні позиції посіли заходи із **забезпечення прозорості кадрової політики** (49%) та ефективної **координації з боку МЗС діяльності інших міністерств і відомств** у сфері зовнішніх відносин (47%).

Якою є нинішня зовнішня політика України? % опитаних експертів

	Так	Ні	Важко відповісти
Збалансованою на основних стратегічних напрямках — ЄС, Росія, США	17	67	16
Економічно ефективною	12	72	16
Зрозумілою для країн-партнерів	11	67	22
Послідовною, виваженою	11	79	10
Сильною, авторитетною на світовій арені	10	81	9
Прозорою, відкритою	9	81	10
Зрозумілою для суспільства	3	74	23

Чи відповідає національним інтересам держави нинішня зовнішня політика України стосовно ЄС, Росії і США? % опитаних експертів

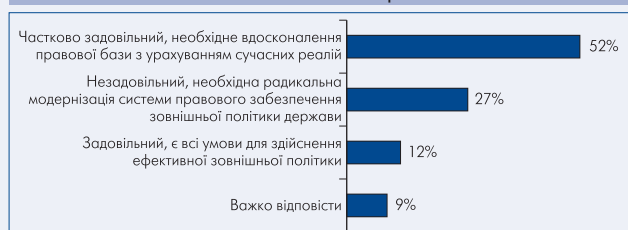
	Відповідає повною мірою	Відповідає, але частково	Не відповідає	Важко відповісти
ЄС	11	29	58	2
Росія	10	41	49	0
США	3	43	48	6

Які чинники найбільш негативно впливають на зовнішню політику України? % опитаних експертів



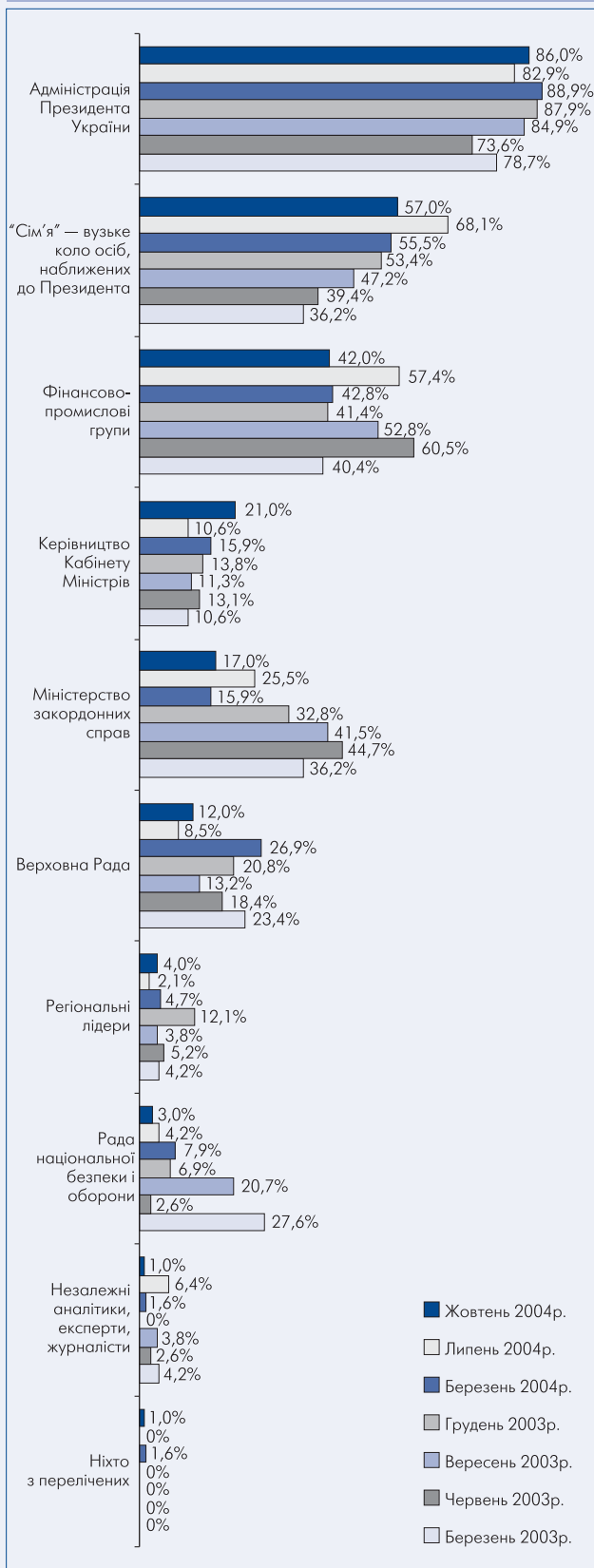
* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Яким є стан нормативно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності України? % опитаних експертів



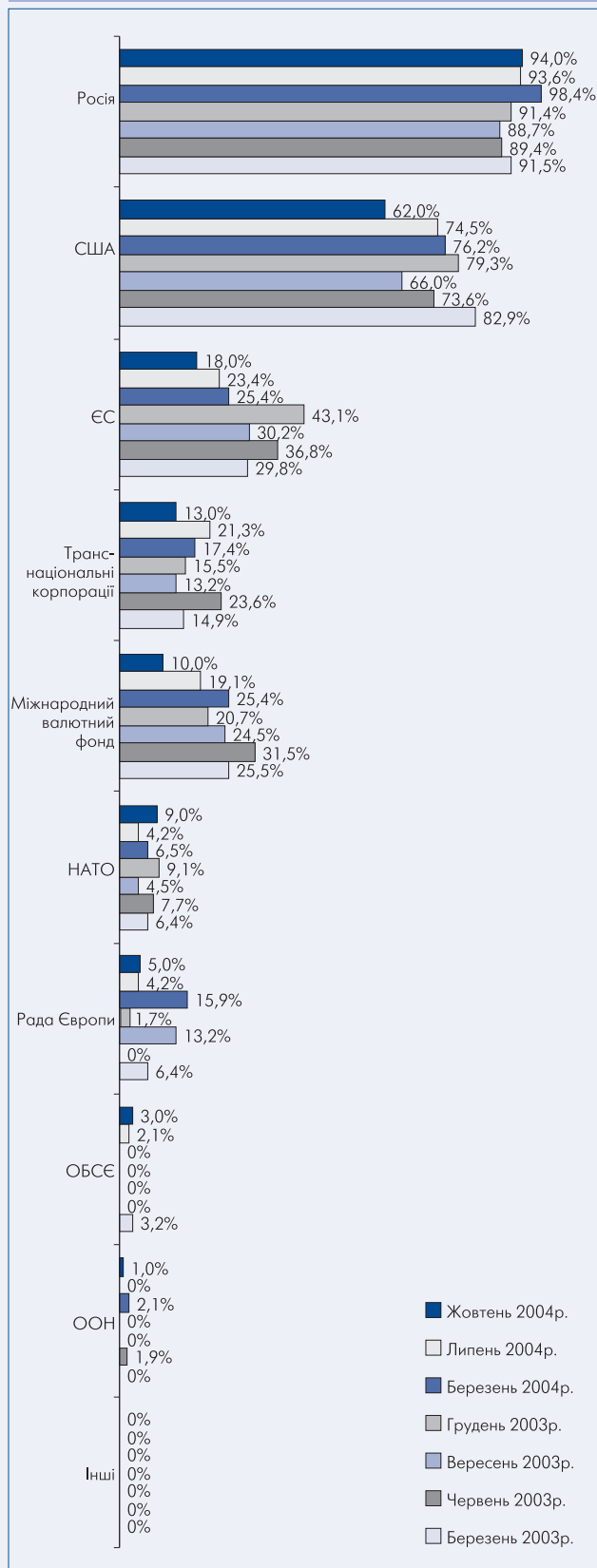
² Водночас, відповідаючи на пряме питання стосовно вступу України до НАТО, 23% експертів віддають перевагу нейтральному (12%) і позаблоковому (11%) статусу України.

Які державні інститути та групи еліт усередині України мають сьогодні найбільший вплив на зовнішню політику України?*
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Які зарубіжні партнери України найбільшою мірою впливають на процес прийняття політичних рішень в Україні?*
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Характеристика стану нинішніх відносин України з її ключовими зовнішніми партнерами,* % опитаних експертів

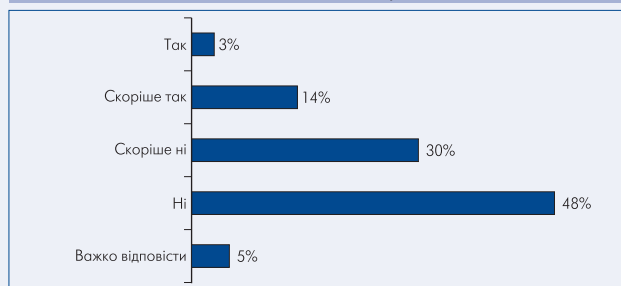
	ЄС	Росія	США
Стагнація відносин	49	2	34
Дистанціювання	47	5	36
Напруга	19	2	23
Нерівноправне, асиметричне партнерство	16	47	19
Зближення	15	49	6
Інтеграція	14	15	4
Стабільність, збереження статус-кво	12	10	23
Сателітна залежність України	6	34	3
Клієнт-патрональні відносини	5	23	13
Рівноправне партнерство	4	13	8
Взаємозалежність	3	12	0
Конкуренція, суперництво	1	7	6
Ворожнеча	0	2	3
Інше	0	0	0

* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

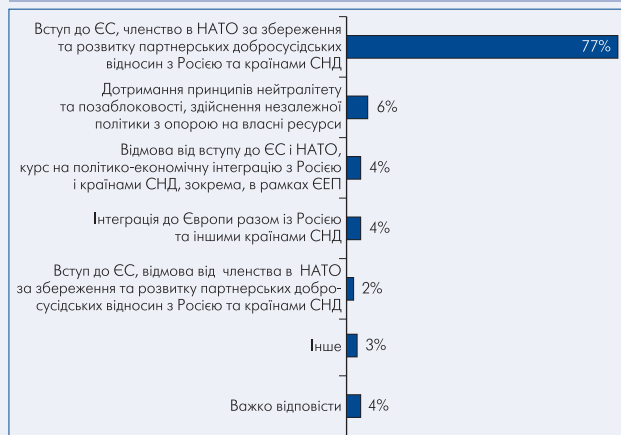
Як зарубіжні партнери ставляться до нинішнього керівництва України? % опитаних експертів

	Позитивно, з повагою і довірою	Негативно, без довіри і поваги	Нейтрально	Важко відповісти
Росія	35	24	17	24
Інші країни СНД	17	8	57	18
Країни ЄС	2	67	25	6
США	2	74	18	6
Інші країни	0	9	41	50

Чи має новообраний Президент продовжувати нинішній зовнішньополітичний курс? % опитаних експертів



Якими мають бути стратегічні цілі новообраного Президента у сфері зовнішньої політики? % опитаних експертів



Який із запропонованих варіантів найбільшою мірою відповідає національним інтересам України? % опитаних експертів



Якими мають бути цілі України стосовно ЄП? % опитаних експертів



Яким чином новообраний Президент може істотно покращити міжнародне становище України?*



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

На яких напрямках зовнішньої політики новообраний Президент має зосередити зусилля в першу чергу?*

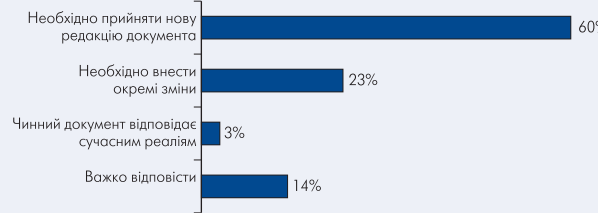
% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Чи потребують змін “Основні напрями зовнішньої політики України”, ухвалені Постановою Верховної Ради України від 2 липня 1993р.?

% опитаних експертів



Зовнішня політика є ефективною, якщо вона забезпечує..?*

% опитаних експертів



* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Якими мають бути першочергові кроки новообраного Президента у сфері зовнішньої політики?*

% опитаних експертів

Вступ до Світової організації торгівлі	63
Створення зони вільної торгівлі з ЄС	52
Підготовка та перехід до виконання Плану дій з набуття членства в НАТО	42
Завершення оформлення державних кордонів з Росією, Білоруссю, Румунією	25
Спрощення візових режимів для поїздок українців за кордон	24
Відновлення регулярного діалогу на вищому рівні між Україною та США	19
Укладення з країнами ЄС і СНД двосторонніх договорів про працевлаштування та соціальний захист трудових мігрантів	17
Створення зони вільної торгівлі з Росією	16
Виведення українських військ з Іраку	15
Підписання пакету угод про участь України в ЄС	8
Інше	1
Важко відповісти	0

* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Яких заходів необхідно вжити для підвищення ефективності діяльності дипломатичної служби?*

% опитаних експертів

Ліквідувати дублювання функцій між МЗС і Адміністрацією Президента у сфері зовнішньої політики країни	79
Забезпечити прозорість, відкритість кадрових призначень на дипломатичні посади всіх рівнів	49
Забезпечити ефективну координацію МЗС України діяльності міністерств, інших органів державної виконавчої влади, відомств та установ у сфері зовнішніх відносин	47
Здійснити заходи з підвищення професійного рівня дипломатичного корпусу	34
Ліквідувати бюджетне недофінансування зовнішньополітичної діяльності, забезпечити ефективне використання бюджетних коштів	34
Провести реформу заробітної плати працівників центрального апарату МЗС	18
Інше	2
Важко відповісти	4

* Експертам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Якими мають бути цілі України стосовно ЄС?

% опитаних експертів



Яким має бути вплив зазначених нижче суб'єктів на розробку й ухвалення рішень у сфері зовнішньої політики?

% опитаних експертів

	Більшим, ніж зараз	Таким, як зараз	Меншим, ніж зараз
Президента України	16	40	44
Кабінету Міністрів	39	44	17
Верховної Ради	70	25	5
Громадських організацій	78	18	4
Підприємницьких кіл	40	38	22
Регіональних лідерів	24	53	23
ЗМІ	75	21	4

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Під час загальнонаціонального опитування¹ громадяни оцінювали характер української зовнішньої політики, ступінь її самостійності і відповідності національним інтересам; чинники, що негативно впливають на ефективність зовнішньої політики; характер ставлення до політичного керівництва з боку іноземних партнерів; стан відносин України з ЄС, Росією та США, міжнародний імідж України та її місце у світі.

Отримані дані дозволяють скласти певні уявлення про позиції громадян стосовно доцільності продовження нинішнього зовнішньополітичного курсу, стратегічних цілей новообраного Президента, пріоритетності відносин України з державами світу та міжнародними організаціями.

Результати опитування дають підстави для наступних висновків.

Перший. Оцінки громадянами зовнішньої політики України (у тому вигляді, який вона мала на час опитування) є переважно критичними: на думку опитаних, вона є скоріше непослідовною, незбалансованою та неавторитетною на світовій арені, несамостійною і такою, що неповною мірою відповідає національним інтересам.

Головним чинником, що негативно впливає на українську зовнішню політику, є, на думку громадян, внутрішньополітична нестабільність. Міжнародний імідж України оцінюється скоріше як негативний; на думку опитаних, Україна є “маловпливовою європейською державою, що знаходиться у пошуках свого місця у світі”. Ставлення до керівництва України з боку ключових західних партнерів — ЄС і США — позбавлене поваги і довіри, відносини з ними, на думку респондентів, є нестабільними. Більш позитивно оцінюється стан відносин з Росією.

Другий. У суспільстві переважає критичне ставлення до можливості продовження новообраним Президентом “нинішнього” на час опитування зовнішньополітичного курсу — що свідчить про відсутність його громадської підтримки. З іншого боку, виразні регіональні розбіжності позицій громадян стосовно дій новообраного глави держави свідчать про те, що в суспільстві поки не сформувався стабільний загальнонаціональний консенсус довкола цілей і пріоритетів зовнішньої політики країни.

Третій. Помітними є регіональні розбіжності зовнішньополітичних орієнтацій громадян: на Заході країни домінують європейські та євроатлантичні симпатії, на Півдні і Сході — проросійські. Поза сумнівом, це зумовлюється насамперед культурними традиціями та економічними й гуманітарними зв'язками, що склалися історично. Водночас, розбіжності суспільних орієнтацій відбиває “різновекторність” офіційної зовнішньополітичної доктрини і є наслідком відсутності як чіткої державної позиції, так і інформаційної політики, спрямованої на об'єднання суспільства навколо певних спільних прагнень, у т.ч. зовнішньополітичних. Справляють вплив на громадську думку і антизахідні кампанії, до яких час від часу вдаються офіційні та провладні ЗМІ.

Зовнішня політика: загальні оцінки

Нинішню зовнішню політику України громадяни оцінюють критично. Лише 6,8% опитаних вважають її сильною та авторитетною на світовій арені; лише кожен сьомий респондент оцінив її як зрозумілу для суспільства (14,7%); приблизно кожен шостий — як економічно ефективну (15%), прозору, відкрити (15,8%), зрозумілу для країн-партнерів (16,9%); приблизно кожен п'ятий — як послідовну та виважену (21,1%), збалансовану на основних стратегічних напрямках — ЄС, Росія, США (18,4%). Отже, найбільш негативно оцінюється рівень суспільної легітимності зовнішньої політики (її прозорість, відкритість, зрозумілість для суспільства).

Відповідність зовнішньої політики національним інтересам. На думку громадян, зовнішня політика не повною мірою відповідає національним інтересам України. Певна позитивна динаміка за останні роки суттєво не вплинула на загальну картину оцінок: відносна більшість опитаних вважають зовнішню політику або частково відповідною (42,1%), або невідповідною (36,7%) національним інтересам. Найвищий рівень критичних оцінок — на Заході країни, де число респондентів, переконаних у відповідності зовнішньої політики національним інтересам, є найнижчим, — лише 4,8%. На Сході таких утричі більше — 13,4%.

Самостійність України у формуванні зовнішньої політики. Україна, на думку громадян, не є повністю самостійною у формуванні власної

політики на світовій арені. Така ситуація, попри певне зростання позитивних оцінок, є загалом стабільною протягом останніх чотирьох років. Зараз переважна більшість (76%) опитаних впевнені, що Україна є не цілком самостійною (37,2%) або повністю несамостійною (38,8%) у формуванні власної зовнішньої політики. Помітними є регіональні відмінності: оцінки жителів Західного та Центрального регіонів країни є загалом більш критичними.

Чинники, що негативно впливають на зовнішню політику. За досліджуваний період (2002-2004рр.) відбулися зміни в ієрархії негативних чинників. На відміну від попередніх років, на першу позицію замість “складної внутрішньої соціально-економічної ситуації” вийшла “внутрішньополітична нестабільність” (53,1%). Помітно зросли частки тих, хто відзначив у переліку негативних чинників розбіжності в зовнішньополітичних позиціях політичних сил, різні зовнішньополітичні орієнтації жителів Заходу і Сходу України, а також непослідовність, суперечливість зовнішньополітичних позицій українського керівництва.

Міжнародне становище України: загальні оцінки

Ставлення зарубіжних партнерів до нинішнього керівництва країни. На думку громадян, найбільший рівень поваги і довіри до українського керівництва спостерігається з боку Росії (51,3%). Третина респондентів (32,9%) відзначають довіру з боку країн СНД; Аналогічне ставлення з боку ЄС відзначають лише 11,6% опитаних, з боку США — 9,2%; натомість у негативному ставленні цих партнерів до українського керівництва переконані 34,3% і 42,9% опитаних, відповідно.

У цих оцінках також є помітними регіональні відмінності, насамперед — в оцінках ставлення до українського керівництва з боку Росії. На Заході позитивним його вважають 39,2% опитаних, негативним — 27,2%; на Сході позитивним — 60%, негативним — лише 7%.

Стан відносин України з ЄС, Росією та США. Позитивний баланс оцінок спостерігається лише стосовно Росії. Більшість (55,7%) опитаних вважають відносини з Росією добрими, 29,9% — нестабільними, і лише 4,2% — поганими. Інша картина оцінок відносин з ЄС і США: близько половини (52,5% і 47,8%, відповідно) опитаних характеризують їх як нестабільні; 8,6% і 11,6% — як погані.

Міжнародний імідж України. Порівняно з 2000р., позиції громадян дещо змінилися на краще. Зросли частки тих, хто оцінює імідж країни як позитивний (з 4,9% до 8,1%) або скоріше позитивний (з 25,8% до 28,8%); відчутно зменшилася частка респондентів, які обрали відповідь “скоріше негативний” (з 37,5% до 31,7%). Однак така динаміка істотно не вплинула на загальну картину. Як і чотири роки тому, переважають критичні оцінки міжнародного іміджу України.

Місце України у світі. У запропонованому переліку характеристик більшість (69,9%) респондентів (як і чотири роки тому) були повністю та скоріше згодні з наступною: “маловпливова європейська держава, що знаходиться у пошуках свого місця у світі”. Не змінилися також і останнє місце номінації: “впливова європейська держава” (14,5%). Ставлення до решти оцінок у респондентів (порівняно з 2000р.) змінилося кардинально: з другої на передостанню позицію змістилася характеристика “країна, що знаходиться під впливом Заходу” (60,8% у 2000р. і 33,8% у 2004р.); натомість на другу позицію піднялася характеристика — “країна, що знаходиться під впливом Росії” (38,4% і 42,2% відповідно). Тобто, у “геополітичному портреті” України більш виразною стала риса російського впливу і відійшов на другий план вплив Заходу.

Зовнішньополітичні очікування

Спадкоємність зовнішньополітичного курсу, його цілі і пріоритети. Ідею спадкоємності зовнішньополітичного курсу громадяни скоріше не підтримують: тією чи іншою мірою “проти” висловилися майже половина (46,6%) опитаних; підтримали б спадкоємність курсу — 35,6%. Майже кожен п'ятий (17,8%) не визначився з позицією. Такі результати свідчать про відсутність значимої суспільної підтримки курсу, що його проводила правляча на момент опитування еліта.

Навколо цілей і пріоритетів зовнішньої політики загальнонаціонального консенсусу немає. Загалом більшість громадян переконані, що необхідно поглиблювати співробітництво з Росією (69,6%) і ЄС (54,5%).

¹ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 15 по 23 листопада 2004р. у 118 населених пунктах у всіх регіонах України. Опитано 1978 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

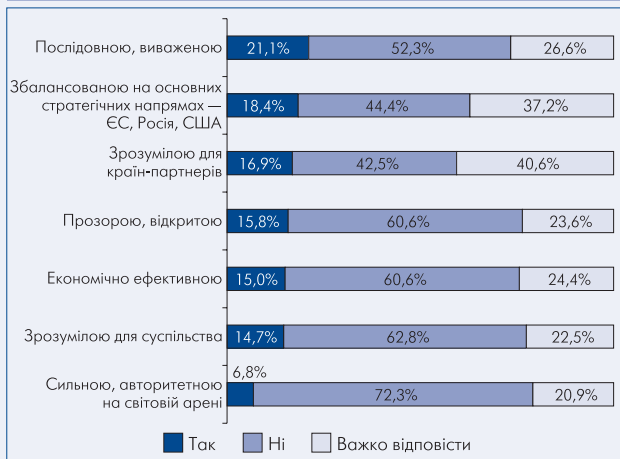
Ставлення до співробітництва зі США — “прохолодне”; можливо, однією з причин цього була досить потужна антиамериканська кампанія, що велася під час опитування в офіційних і провладних ЗМІ.

Стратегічні цілі новообраного Президента громадяни бачать по-різному. Майже третина (31,9%) опитаних підтримують стратегічну формулу “вступ до ЄС, відмова від членства в НАТО, збереження та розвиток добросусідських відносин із Росією та країнами СНД”; 17,1% — ту саму формулу, але зі членством у НАТО. Водночас, 30,6% — віддали голоси за “відмову від вступу до ЄС і НАТО, курс на політико-економічну інтеграцію з Росією і країнами СНД, зокрема, в рамках БЄП”.

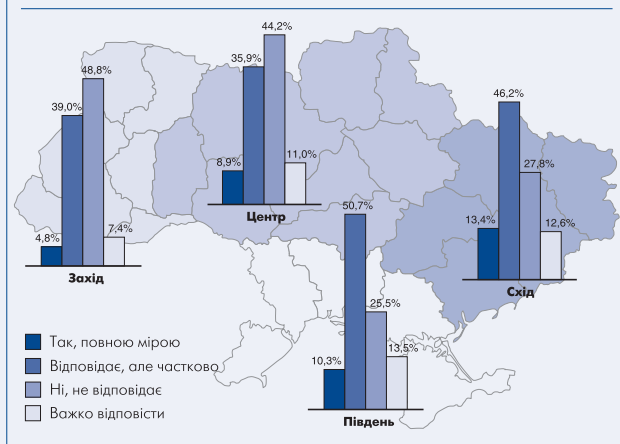
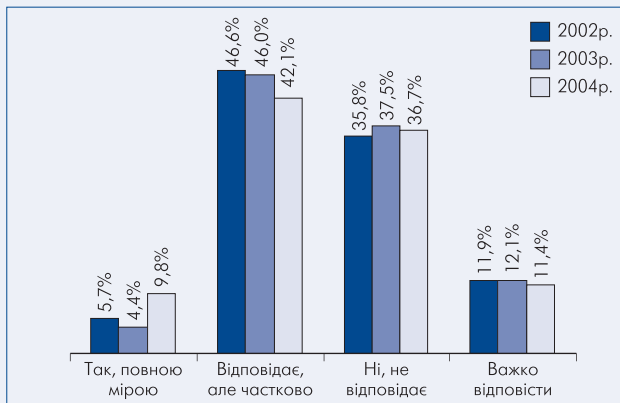
Стосовно цілей України на європейському напрямі голоси громадян розподілилися наступним чином: 34,5% опитаних вважають, що слід створювати умови для вступу до ЄС; 32,9% — поділяють думку про створення альтернативного ЄС союзу з Росією та країнами СНД; 14,1% — віддають перевагу особливим партнерським відносинам з ЄС без орієнтації на членство.

Аналіз позицій громадян з цього блоку питань дає підстави для висновку про те, що одним з першочергових завдань нової влади буде формування стабільного суспільного консенсусу довкола її зовнішньополітичних цілей і відповідних дій на світовій арені.

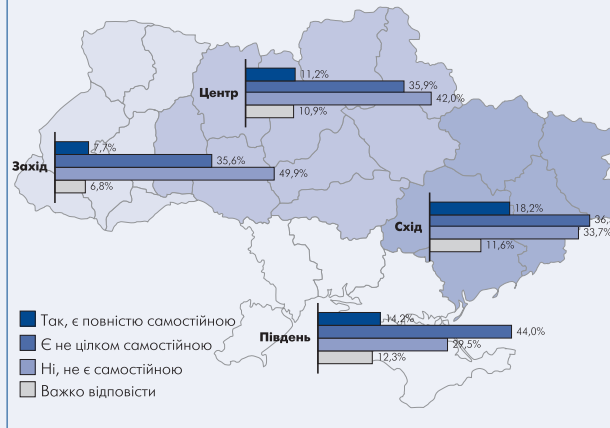
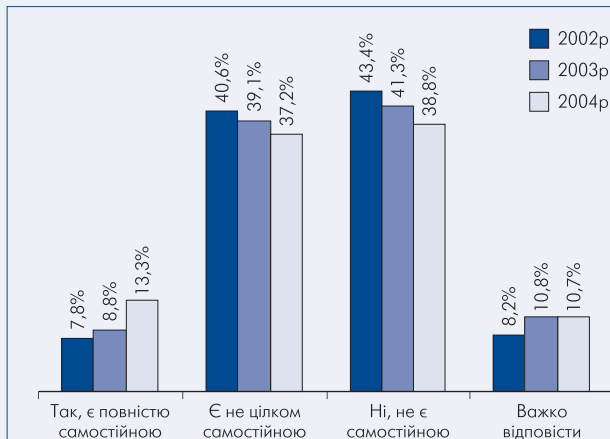
Якою є нинішня зовнішня політика України? % опитаних



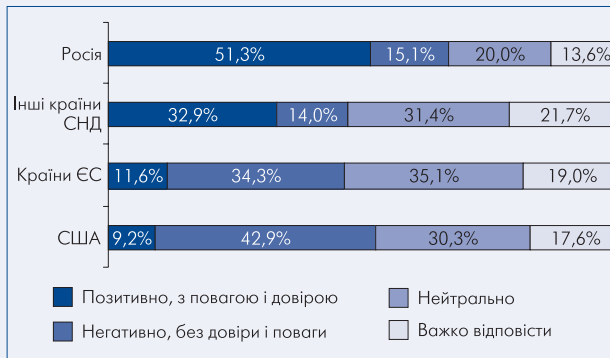
Чи відповідає нинішня зовнішня політика України її національним інтересам? % опитаних



Чи є Україна самостійною у формуванні власної зовнішньої політики? % опитаних

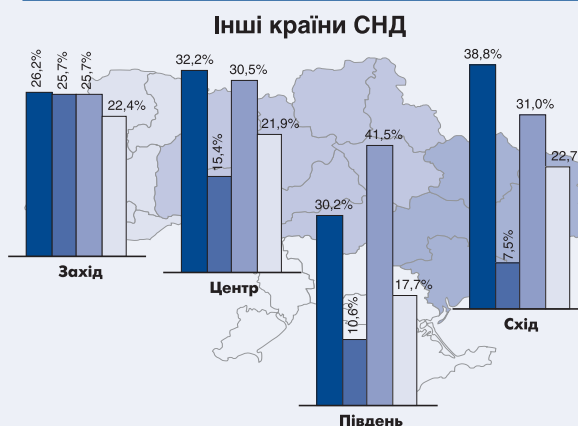
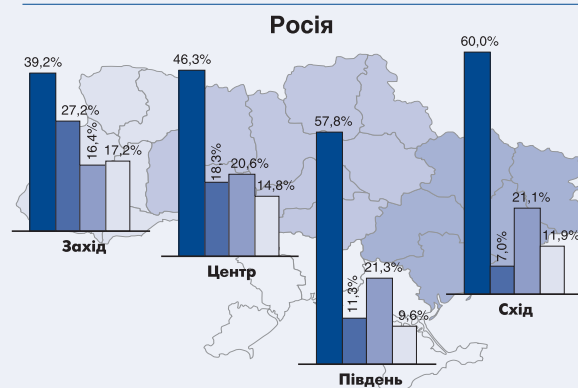
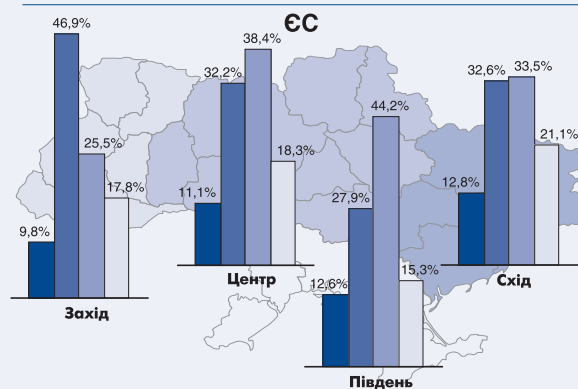
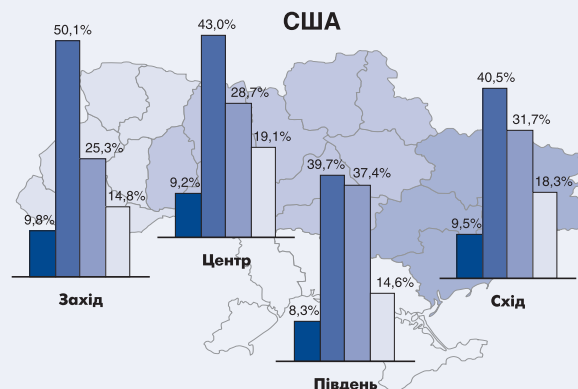


Як зарубіжні партнери ставляться до нинішнього політичного керівництва України? % опитаних



Як зарубіжні партнери ставляться до нинішнього політичного керівництва України?
% опитаних

■ Позитивно, з повагою і довірою ■ Негативно, без довіри і поваги
■ Нейтрально ■ Важко відповісти

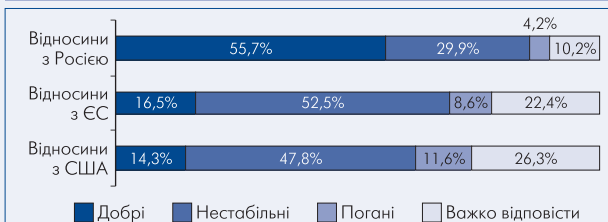


Які чинники найбільш негативно впливають на зовнішню політику України?*
% опитаних

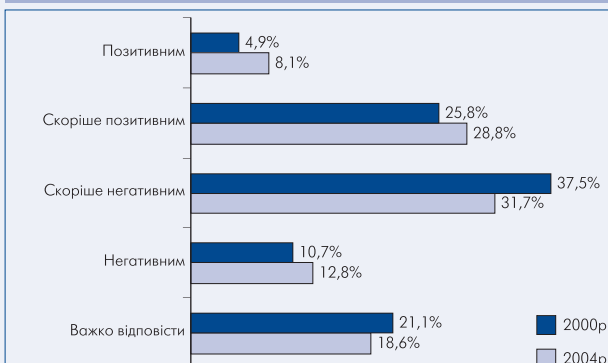


* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Оцінка нинішніх відносин України з Росією, ЄС та США, % опитаних



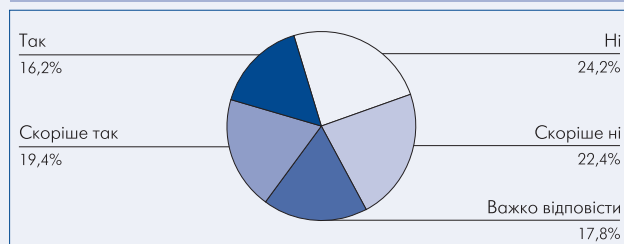
Яким є міжнародний імідж України?
% опитаних



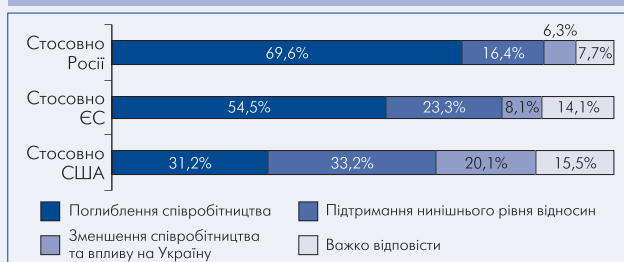
Наскільки Ви згодні з наступними оцінками нинішнього місця України у світі?
% опитаних експертів

	Повністю згоден		Скоріше згоден		Скоріше не згоден		Повністю не згоден		Важко відповісти	
	2000р.	2004р.	2000р.	2004р.	2000р.	2004р.	2000р.	2004р.	2000р.	2004р.
Маловпливова європейська держава, що знаходиться у пошуках свого місця у світі	20,5	28,4	53,5	41,5	12,5	11,8	3,4	8,2	10,1	10,1
Країна, що знаходиться під впливом Заходу	16,9	8,1	43,9	25,7	20,4	32,5	5,6	15,6	13,2	18,1
Невпливова країна "третього світу" з невизначеною зовнішньою політикою	13,8	13,8	23,0	21,4	26,7	23,5	13,5	19,5	23,0	21,8
Країна, що знаходиться під впливом Росії	7,3	12,5	31,1	29,7	33,9	29,7	14,4	14,1	13,3	14,0
Держава "буферної зони" між Європою та Азією	5,8	12,1	26,0	23,6	30,1	22,3	7,6	11,9	30,5	30,1
Держава-міст, що з'єднує Європу та Азію	5,6	11,5	22,4	24,2	29,6	21,5	11,6	13,6	30,8	29,2
Впливова європейська держава	2,5	5,2	9,0	9,3	39,8	34,7	38,4	42,0	10,3	8,8

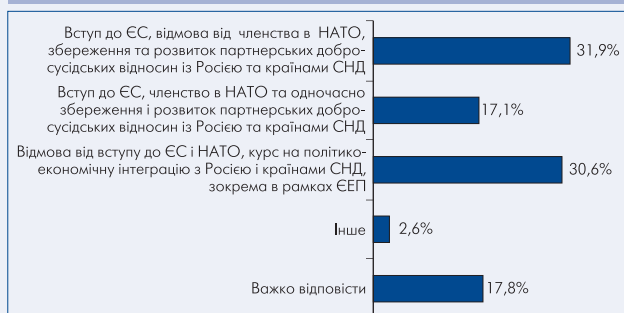
Чи має новообраний Президент продовжувати нинішній зовнішньополітичний курс?
% опитаних



Якою має бути політика України стосовно Росії, ЄС та США?
% опитаних



Якими мають бути стратегічні цілі новообраного Президента у сфері зовнішньої політики?
% опитаних



	Захід	Центр	Південь	Схід
Вступ до ЄС, членство в НАТО, та одночасно збереження і розвиток партнерських добросусідських відносин з Росією та країнами СНД	43,5%	12,9%	10,0%	9,6%
Вступ до ЄС, відмова від членства в НАТО, збереження та розвиток партнерських добросусідських відносин з Росією та країнами СНД	28,9%	33,5%	33,2%	31,5%
Відмова від вступу до ЄС і НАТО, курс на політико-економічну інтеграцію з Росією і країнами СНД, зокрема в рамках ЄП	8,0%	29,5%	41,5%	39,7%
Інше	3,2%	3,7%	1,7%	1,5%
Важко відповісти	16,4%	20,4%	13,6%	17,7%

Якими мають бути цілі України стосовно ЄС?
% опитаних



	Захід	Центр	Південь	Схід
Створення передумов для вступу в ЄС	66,5%	32,2%	26,8%	22,4%
Особливі партнерські відносини, без орієнтації на членство в ЄС	11,1%	16,5%	12,3%	14,4%
Створення разом із Росією та іншими країнами СНД союзу, який був би альтернативою ЄС	9,5%	32,2%	46,7%	41,0%
Інше	2,1%	2,2%	0,3%	0,8%
Важко відповісти	10,8%	16,9%	13,9%	21,4%

Чого Ви найбільш очікуєте від новообраного Президента у зовнішній політиці?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.

Зовнішня політика є ефективною, якщо вона забезпечує...?*
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох варіантів відповіді.