

ПРОБЛЕМА СТРАТЕГІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА У КОНТЕКСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ НАПРЯМКІВ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

В. А. Дубовик, І. М. Коваль

У процесі становлення зовнішньої політики незалежної України звертає на себе увагу все більше зосередження на певних регіональних напрямках, тобто її регіоналізація. Процес регіоналізації зовнішньої політики України має як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. З одного боку, він є природнім, відбувається незалежно від чієїсь волі. З іншого боку, на сьогоднішній день можна бачити свідомий рух української влади в бік регіоналізації, хоч не можна сказати, що це завжди відбувається гладко.

Необхідно визначитися, що ми розуміємо під регіоналізацією зовнішньої політики України. Перш за все, під регіоналізацією в даній статті мається на увазі підвищення активності регіонального начала у зовнішній політиці нашої держави. Досвід наступних після 1991 року років переконливо продемонстрував, що безсистемна гіперактивність з її протилежними напрямками, бажання здійснити свою присутність у всіх без винятку куточках земної кулі суперечить національним інтересам України, веде до витрачання впусту ресурсів нашої держави. Інтересам України не відповідає глобалістський підхід до міжнародних відносин.

В ієрархії світових держав Україна певно посідає своє місце у розряді середніх держав. Від багатьох інших середніх держав Україна відрізняється тим, що здатна завдавати суттєвого впливу на систему міжнародних відносин, в рамках якої вона перебуває. Своєрідність ситуації полягає в тому, що даний вплив завдається саме шляхом взаємодії з регіональними і навіть субрегіональними структурами. Таким чином, з точки зору місця і ролі України в сучасній системі міжнародних відносин глобалістський підхід повинен бути повністю відкинтий. При цьому відмо-

ва від глобалізму не означає, що Україна повинна відмежуватися від участі в міжнародних організаціях, спробах вирішення глобальних проблем, миротворчих зусиллях міжнародного співтовариства.

Зараз стає все більш очевидним, які напрямки зовнішньої політики можна вважати пріоритетними для України. Складається уявлення про зони, що в сукупності і становлять ту регіональну систему міжнародних відносин, яка є основою реалізацією української зовнішньої політики. Таких зон в найширшому розумінні всього три: Росія (плюс пострадянський простір в цілому); Центральна і східна Європа; Чорноморський регіон. Слід відзначити, що виділення цих трьох зон є умовним внаслідок різних причин: зони територіально накладаються одна на одну в ряді випадків; зони розпадаються на ряд субзон; в межах зон стосунки з одними державами відіграють більшу роль для України, ніж з іншими. Участь України саме в цій регіональній системі є природньою і не має собі альтернативи. Таке становище речей, з усього видно, збережеться і в майбутньому. Можна з достатньою впевненістю стверджувати, що дана ключова для розвитку зовнішньої політики України система залишиться незмінною в найближчому майбутньому.

Останнім часом керівництвом країни було зроблено ряд кроків, що підтвердили значення для нашої держави згаданих вище напрямків. Відносно нормалізації досягнуто в стосунках з Російською Федерацією. Розвиваються зв'язки з іншими державами — наступниками СРСР — як на двосторонній, так і на багатосторонній основі. Як приклад останнього багато аналітиків згадують групу ГУАМ (Грузія — Україна — Азербайджан — Молдова). Однак, на наш по-

гляд, в даному випадку ще передчасно констатувати формування стабільного регіонального угруповання країн, для якого була б характерна стійка спільність стратегічних інтересів.

У Центральній та Східній Європі Україна діє все більш впевнено, долаючи комплекс взаємної недооцінки, що мав місце в перші роки, і навіть відторгнення. Як відомо, Україна бере активну участь у Центрально-Європейській Ініціативі (ЦЕІ), Центрально-Європейській Асоціації Вільної Торгівлі (ЦЄАВТ). Набагато конструктивнішим став діалог з країнами Вишеградської групи. Є прогрес у відносинах з окремими країнами. Тут перш за все слід відзначити угоди з Румунією та Польщею. Відносини з останньою набувають особливого значення, оскільки, на нашу думку, саме Польща є природним стратегічним партнером для України в нашому регіоні. Центрально-східноєвропейський напрямок має особливе значення для України, оскільки цей субрегіон є ключем, своєрідним трампліном для наступної інтеграції нашої держави до Європи.

Чорноморський регіон важливий для України з багатьох точок зору: військово-стратегічної, політичної, економічної, екологічної. У сфері безпеки цей регіон є своєрідним “м’яким підживіттям” України. Ще кілька років тому мала місце певна недооцінка значення Чорноморського басейну для інтересів України. Він перебував у тіні західного та північно-східного напрямків. Відносини в даному регіоні з Туреччиною, Росією та Румунією, “кримське питання”, в цілому, і проблема кримсько-татарського населення, зокрема, доля Чорноморського флоту — це основні фактори, що визначають значення Чорноморського регіону для України. Особливе місце у зовнішньополітичній та зовнішньоекономічній діяльності України посідає Чорноморське Економічне Співробітництво. Значення ЧЕС стало ще більшим після його оформлення як робочої, постійно діючої організації. Україна, як відомо, була одним з ініціаторів розробки Статуту ОЧЕС.

В процесі регіоналізації зовнішньої політики України (як і будь-якої іншої держави) ключового значення набуває вибір зовнішньополітичних партнерів, серед яких особливе місце повинні посідати так звані “стратегічні партнери”.

Словосполучення “стратегічне партнерство” у політичному словнику останнього часу — одне з таких, що найчастіше зустрічаються. Його можна знайти у заявах провідних політиків, вчених-аналітиків, журналістів і т. д. Так, на прес-конференції після завершення візиту Б. М. Єльцина до Києва (травень 1997 р.) президенти Росії й України говорили про те, що головне досягнення їх зустрічі полягає навіть не у вирішенні проблеми Чорноморського флоту, що змучила всіх, а у встановленні стратегічного партнерства між двома великими слов’янськими державами. Однак жоден з них не пояснив, що означає таке стратегічне партнерство. Легкість, з якою керівники пострадянських держав обирають “стратегічних партнерів” (а з моменту розвалу СРСР до таких союзників України, наприклад, була зарахована добра дюжина країн — від Канади до Ізраїлю та Китаю) свідчить про те, що під цим терміном часто мають на увазі, в кращому разі, нормальні, добросусідські, партнерські відносини. Специфіка ж власне стратегічного партнерства, на нашу думку, має включати в себе, як мінімум, такі основні характеристики взаємовідносин суверенних держав:

- загальне розуміння цілей, перспектив і тенденцій розвитку відповідних країн, що поділяється обома сторонами; наявність міжнародно-правової бази “особливих відносин” між стратегічними партнерами; постійний механізм політичних консультацій;

- наявність органів, що координують основні питання внутрішньої й зовнішньої політики; спільне членство в “блокових” організаціях; високий рівень координації валютно-фінансової, торгово-економічної й митної політики;

- вільний або полегшений варіант руху капіталів, товарів, послуг, робочої сили та інформаційних потоків;

наявність єдиного оборонного простору: взаємні зобов'язання у сфері національної безпеки і оборони.

Як приклад спробуємо розглянути в цьому контексті російсько-українські відносини, розділивши їх на окремі аспекти, що відносяться до економічного, політичного та військового партнерства. В економічній сфері встановлення стратегічного партнерства означає укладання довготривалого економічного союзу з метою спільного подолання труднощів, що виникають на шляху переходу до цивілізованої ринкової економіки. Але в чому конкретно може полягати такий союз? Перш за все, це відновлення частини попередніх зв'язків, що існували між економіками обох країн в колишньому Радянському Союзі і здатні сьогодні збільшити їх експортний потенціал.

Справді, одна з основних економічних проблем України — досягнення позитивного сальдо зовнішньоторгового балансу. Оскільки, на відміну від Росії, Україна позбавлена можливості експортувати сировину, то надії на розширення експорту значною мірою ґрунтуються на можливостях ВПК. У 1994 році експорт зброї України склав понад 42 млн. дол. (в шість разів більше, ніж у 1993 р.). Однак відсутність в країні замкнутого циклу виробництва багатьох видів озброєнь різко обмежує експортні можливості українського ВПК. Тому в цій сфері життєво важлива кооперація з Росією. Уже зараз 70 відсотків українського ВПК виконує замовлення Міністерства оборони Росії. Причина — недостатнє бюджетне фінансування. У 1995 р. фінансування українського ВПК складало 4,3 відсотка всіх витрат бюджету, тоді як в Росії доля ВПК за цей же період досягла 21,3 відсотка бюджетних витрат.

Другий важливий момент довготривалого економічного союзу — укладання митного союзу. Це дозволить кожній стороні збільшити ринки збуту своєї продукції, поглибити міжкраїновий розподіл праці та підвищити на цій основі конкурентоздатність національного виробництва. Крім того, такий союз полег-

шить міграцію робочої сили, що може мати ключове значення для скорочення рівня безробіття.

Нарешті, мова може йти про вільне пересування капіталів між країнами, що, хоч і створює деяку складність для України, в цілому значно вигідніше їх нелегального відтоку за кордон. Цікаво, що Україна вже зробила певні кроки в цьому напрямку, прагнучи зменшити таким шляхом вантаж державного боргу за енергоносії. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення випустити в 1995 році державні цінні папери на суму 1,4 млрд. доларів, які будуть передані російській стороні в рахунок погашення українського боргу "Газпрому" за наданий природний газ. Передбачалося, що ці цінні папери надійдуть на вторинний ринок Росії для вільної реалізації. Власник цих паперів отримає право купити на відповідну суму акції українських підприємств, що приватизуються.

В червні 1997 р. на зустрічі в Москві міністра іноземних справ України Геннадія Удовенка зі своїм російським колегою та прем'єр-міністром Росії Віктором Чорномірдіним ставилося питання про купівлю акцій українських нафтопереробних підприємств російськими компаніями. Український уряд наполягає лише на збереженні контрольних пакетів в руках українців. Зате Верховна Рада, посиляючись на необхідність захисту національних інтересів, передбачає обмежити розмір пакетів, призначених для продажу, 5-10 відсотками акцій.

До інших проблем російсько-українських відносин сьогодні належать зниження двостороннього товарообігу у першому кварталі 1997 року на двадцять відсотків, розвиток фінансово-промислових груп, перш за все у сфері військової індустрії, а також постачання в Росію українського спирту та цукру, які, як вважають в Москві, своїми зверхніми цінами завдають збитку вітчизняним виробникам. Україна ж правомірно вважає, що мова йде про конкуренцію, яку її продукція виграє через низьку собівартість. Необхідно мати на увазі, що Росія, як і раніше, зали-

шається для України найважливішим торгівельно-економічним партнером. Так у 1997 р. на Росію припадало 39,7 відсотка українського експорту і 50,6 відсотка українського імпорту, тобто Росія залишається для України основним зовнішньо-економічним партнером. Ця тенденція буде лише зміцнюватися, оскільки під тиском МВФ Україна з 1997 р. поступово лібералізує свій фінансовий ринок. Це, очевидно, призведе до посилення ролі російського капіталу на українських ринках. Україна почала також копіювати російську схему регулювання фінансового ринку, стискання грошової маси та переорієнтацію грошових потоків на обслуговування дефіциту українського бюджету. Підготовлено проєкт введення валютного коридору.

Однак, хоч в чисто економічній сфері економічне співробітництво проглядається досить чітко, встановлення стратегічного партнерства цілком реальне лише в тому випадку, якщо в країні почнеться економічне зростання. Якщо не буде економічного зростання, то досягнення одних з поставлених урядом завдань віддалятиме від вирішення інших, не менш важливих завдань. Поміж тим замість економічного зростання в Україні спостерігається покіслю економічне падіння. За даними статистики ("Известия", 5 липня 1997 р.) в першій половині 1997 року обсяг внутрішнього валового продукту України (40 млрд. гривень) виявився на 7,5% нижчим від рівня відповідного періоду 1996 р. Незважаючи на зростання виробництва у паливній та металургійній промисловості, падіння обумовлене відставанням харчової галузі, будматеріалів, машинобудування, деревообробної та хімічної промисловості, а також нафтохімії. До того ж нинішня промисловість України неконкурентноздатна ні на зовнішньому, ні на внутрішньому ринках, вона потребує масштабної реконструкції і тим самим величезних коштів. А таких коштів у держави немає. Ці кошти, однак, є у приватних іноземних інвесторів. Розрахунки свідчать, що для оживлення економіки України достатньо 10 млрд. доларів на рік пря-

мих іноземних інвестицій протягом 10-15 років. Та для цього Україна повинна стати більш привабливою для іноземних інвесторів. Головною умовою привабливості є широкомасштабна приватизація української промисловості та створення в країні сучасної інфраструктури, від транспортних до фінансових і телекомунікаційних мереж.

Недивно тому, що обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку України невеликий. А зрозуміло, що коли не буде великих іноземних інвестицій — не відбудеться реконструкція швидко старіючої української промисловості і не розпочнеться економічне зростання. Немає позитивних зрушень в сільському господарстві. У 1997 р. на 15,5% змен-

шилась валова продукція сільського господарства. Це теж недивно, бо 60 відсотків земель в Україні належить державі, а ще 36,6 відсотка перебувають в неефективній колективній власності. При такій структурі власності на землю не допоможе і рішення про виділення 300 млн. доларів на структурну перебудову сільського господарства.

Слабкою залишається банківська система країни, яка є основою грошової системи. Власний капітал українських банків складає лише 0,3 відсотка ВВП, що на порядок менше, ніж в розвинутих країнах. З урахуванням цієї обставини уявляється розумним рішення НБУ використати 300 млн. доларів кредиту Всесвітнього банку для видання комерційним банкам короткострокових ломбардних кредитів. Це дозволить зміцнити банківську систему України, перешкодити можливим кризам грошового обігу. Темпи інфляції в Україні стабільно залишаються низькими, що дозволяє говорити про стійку фінансову стабілізацію. Грошова реформа в цілому пройшла вдало, хоч гроші, як і раніше, вислизують з рук виробників на користь фінансових та інших посередників. Ще важливіше, що фінансова стабілізація висвітлила дві надзвичайно важливі соціально-економічні проблеми: стрімке зростання несплати податків та астрономічна величина заборгованості заробітної плати.

Все це лише підтверджує образливу для нас істину: Україна знаходиться на самому початку процесу реформ. В країні пристрасно обговорюються проблеми, які в Прибалтиці дебатувалися в 1990-91 рр., в Росії — в 1992-93 рр., тобто на самому початку ринкових перетворень в цих країнах. Україна відстає навіть від тих країн, де реформа йде зі скрипом. Різний темп і різний реальний рівень реформ, що проводяться, звичайно ж, ускладнюють можливості стратегічного партнерства в економічній сфері. Але, не зважаючи на ці об'єктивні труднощі, в чисто економічній сфері стратегічне партнерство проглядається досить ясно. Ситуація радикально змінюється при переході із сфери економіки в сферу політики.

І причина зовсім не в тому, що обидві сторони не можуть чи не хочуть встановлення тісних дружніх взаємовідносин між собою, в тому числі політичних. Причина полягає в різній стратегічній спрямованості їх політики. Україна зацікавлена в створенні та розвитку добрих і довготривалих двосторонніх політичних зв'язків з Росією, так як і з іншими країнами СНД. Росія зацікавлена в створенні і розвитку добрих і довготривалих багатосторонніх політичних зв'язків з Україною та іншими країнами СНД. А це не одне й те ж. Україна не підлягає синдрому відродження імперського монстра і тому ніколи в найближчому майбутньому не приєднається до політичного об'єднання двох чи більше країн. А це означає, що політичне стратегічне партнерство з Росією зводиться на ділі просто до добрих добросусідських відносин.

Після позитивного вирішення проблем розділу Чорноморського флоту колишнього СРСР покращилось і військове співробітництво між Росією та Україною. Як виявилось, можливі спільні навчання, спільні миротворчі акції в рамках СНД і дещо інше. Однак, ні про яке стратегічне військове партнерство між Україною і Росією в теперішній час не може бути і мови. Причина цього полягає в різному ставленні обох країн до НАТО. Крім цього, при

оцінці цієї ситуації необхідно пам'ятати про “американський фактор”. Не зважаючи на те, що США остаточно втратили роль лідера в світовій економіці, а вона сама поступово перетворюється в багатоцентрову систему, провідна роль цієї країни в міжнародному політичному і військовому житті значно посилювалась, і викликано це саме розпадом радянської комуністичної системи (а не тільки розпадом СРСР) і зростанням військово-політичної ролі НАТО, в якому США відіграють основну роль. Єдина зверхдержавна, яка залишилась, намагається максимально посилити роль НАТО в світі (і разом з тим свою особисту роль) як компенсацію за втрату ролі безумовного світового економічного лідера. Таке посилення легко помітити неозброєним оком: це не тільки караючі дії проти боснійських сербів, але й поширення НАТО на схід, до кордонів Росії та України. Якщо в короткотерміновій перспективі США більш-менш обгрунтовано вважають важливим для себе пересувати кордони НАТО на схід, а Росія — відповідати на це пошуком нових військових союзників, то в тривалій перспективі ці дії стають для обох сторін безглуздими та небезпечними. Якщо світове співтовариство дійсно стає, як можна припустити, багатополосним утворенням, то, хочуть того США чи ні, НАТО неминуче повинен перетворитися із військового блоку, керованого сильним лідером, у багатосторонню силову організацію рівноправних партнерів, які ведуть боротьбу з міжнародним тероризмом та іншими нецивілізованими діями на міжнародній арені. І хоча це відбудеться не дуже швидко, ознаки такого напрямку перебігу подій спостерігаються уже зараз. США і НАТО вживають значних зусиль для того, щоб надати Росії велику політичну і фінансову вагу. І відбувається це не через безкорисну любов до Росії, а через побоювання мимоволі штовхнути Росію до комуністичного минулого і до союзу з Іраном, Іраком та Лівією, які підтримують міжнародний тероризм (список таких “нецивілізованих” країн може бути розширений уже найближ-

чим часом). Своєю політикою “руху на схід” США вже досягли того, чого вони менше за все бажали: різкого посилення військово-політичних зв’язків Росії з Китаєм.

Для демократичної Росії такий перебіг подій в тривалій перспективі об’єктивно також небажаний, причому скоріше з політичних, ніж з військових причин. Він посилює проімперські настрої в країні, намагання реанімувати СРСР. Конкретні висновки із цього аналізу еволюції НАТО і протиріч між США та Росією повинна зробити і Україна. Стратегічно вона не може виграти, граючи на протиріччях між Заходом і Росією, оскільки в довготривалому плані при раціональній поведінці обох сторін протиріччя між ними відсутні. В перспективі вигоду вона може отримати, демонструючи не російські недоліки, а свої особисті достоїнства.

Разом з тим Україна не може дозволити собі значного погіршення відносин з Росією, для цього Росія занадто близька і занадто велика. Крім того, російський ринок для українських товарів і послуг не менш привабливий, ніж західний. Тому Україні вигідно одночасно підтримувати добрі відносини і з США, і з Росією, що зовсім не так просто, як може здатися. Виступаючи в Іспанії, Леонід Кучма знову підтвердив незмінність намірів України ввійти до Європейського Союзу. Як довготривала

орієнтація така мета повністю відповідає національним інтересам України. Інша справа, що чекати прийому до цього престижного економічного і політичного об’єднання Україні доведеться довго.

Загальний висновок полягає в тому, що успішне партнерство між Україною і Росією цілком можливе, але називати його стратегічним можна лише в тому випадку, якщо ігнорувати відмінність основних цілей в політичній і військовій сферах. В той же час поєднання нормальних відносин і з Росією, і з Заходом є жорстким імперативом для нашої країни і сьогодні, і на перспективу. Необхідність вибору між ними рівнозначна вкрай небезпечному підриву національних інтересів України.

The article is dealing with the urgent issues of the Ukrainian foreign policy. The authors outline the key zones, main directions for the development of Ukraine’s international affairs, namely post-Soviet space (with the special place belonging to Russian federation), Central-Eastern Europe and Black Sea basin. Significant amount of analysis is given to the phenomenon and notion of “strategic partnership”. Some considerations and insights on who might be considered as a strategic partner for Ukraine, what exactly makes a partnership strategic are suggested in the article.