
ИСТОРИЯ СТРАН СНГ

ЭВОЛЮЦИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ УКРАИНЫ В 1991–2011 ГГ.

К.П. Курылев

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10-2, Москва, Россия, 117198

В статье рассмотрен процесс становления и эволюции внешнеполитических приоритетов Украины на протяжении двадцатилетнего периода независимого развития этого государства. Данная проблема рассматривается на основе проведенного анализа ряда доктринальных документов Украины в области внешней политики и национальной безопасности. Акцентируется внимание на том, что отдельные внешнеполитические приоритеты Украины оставались фактически неизменными в течение времени, в то время как другие подвергались пересмотру и корректировке.

Ключевые слова: Украина, внешняя политика, национальные интересы, национальная безопасность, Россия, Европейский Союз, НАТО, постсоветское пространство, СНГ.

Согласно современной трактовке, внешнеполитическими приоритетами любого государства являются его долговременные интересы, реализуемые посредством развития отношений с другими странами и организациями.

Проблема определения внешнеполитических приоритетов является важнейшей и постоянно актуальной задачей для руководства любого государства. Ведь от правильности этого выбора во многом зависят роль и место, которое принадлежит государству в системе международных отношений, зависит эффективность реализуемого внешнеполитического курса, ответственность принимаемых решений. От правильности определения внешнеполитических приоритетов зависят также и вопросы, связанные с внутренней жизнью государства, поскольку ошибочно определенные приоритеты способствуют задействованию для их достижения чрезмерных ресурсов государства, а, следовательно – напряжение не всегда имеющихся в достаточном количестве внутренних сил государства; это и завышенные ожидания и

преувеличенные надежды общества, а в итоге – нередко глубокое разочарование, политическая апатия, утеря доверия к власти, падение ее авторитета. То есть ошибочность в определении внешнеполитических приоритетов ведет не просто к проблемам во внешнеполитической сфере, но и к серьезным внутривластным потрясениям.

Очевидно, что внешнеполитические приоритеты должны быть соизмеримы с совокупным внешнеполитическим потенциалом государства, который включает в себя его политические, экономические, военные, демографические, информационные, научно-технические, образовательные, культурные и идеологические ресурсы. Кроме того, внешнеполитические приоритеты должны быть сформулированы таким образом, чтобы минимизировать враждебность со стороны других государств.

Основные приоритеты внешней политики любого государства формируются под воздействием ряда факторов. С одной стороны, это политическая, экономическая и военная обстановка на международной арене в целом, и особенно в тех зонах, где сосредоточены жизненно важные интересы этого государства. С другой стороны, это внутренние движущие силы и мотивы, обуславливающие действия государства за пределами его границ.

Проблема определения внешнеполитических приоритетов является не столь острой для устоявшихся государств, имеющих традицию их выработки, которые в зависимости от обстоятельств внутреннего и внешнего характера их лишь корректируют, проводя лишь в особых случаях их кардинальную трансформацию. В таких государствах в случае смены политического руководства внешнеполитический курс, как правило, меняется мало, в основном в нем изменяются акценты, подвергается изменениям его стиль, но не содержание курса.

Причина в том, что в таких государствах есть четкое понимание национальных интересов, которое укоренено в сознании элит, которые в данном вопросе чаще всего консолидированы. В таком случае внешнеполитические приоритеты хотя и являются подвижной категорией с точки зрения их иерархичности, но это ни в коей мере не влияет на сам внешнеполитический курс государства в целом. Здесь редки метания из стороны в сторону в угоду сиюминутной выгоде и конъюнктуре.

Такой курс является взвешенным и обоснованным, реалистическим и прагматичным, обеспеченным необходимым для его реализации внешнеполитическими ресурсами.

Иначе обстоит дело с определением внешнеполитических приоритетов руководством страны с молодой государственностью, не устоявшейся политической системой, несформировавшимися национальными интересами, расслоенными элитой и обществом.

В этом случае выработка внешнеполитических приоритетов происходит тяжело и порой даже болезненно. В таких условиях нередко ошибки и перекося, несущие глубокие проблемы такому государству, создающие угрозы

его безопасности, делающие его зависимым от более сильных и последовательных в своих интересах игроков.

Примером подобного рода государств в первую очередь могут служить бывшие республики СССР. Эти страны наиболее тяжело проходили сквозь осознание своих национальных интересов, поиск и выбор союзников и партнеров, определение и выработку своих внешнеполитических приоритетов. Многие государства этого региона и спустя двадцать лет после обретения суверенитета не четко или не в полной мере определились со своими приоритетами в сфере внешней политики. Некоторые из них уже несколько раз кардинально меняли свою внешнеполитическую ориентацию в угоду тем или иным обстоятельствам, нередко под давлением извне.

Одним из государств, которое все еще находится в поиске своих внешнеполитических приоритетов, является Украина. С момента обретения независимости в 1991 г. и до настоящего времени это государство пытается найти свое место в региональной и мировой политике, осознать свою роль в формирующейся системе региональной безопасности.

Украина проводит весьма активную внешнюю политику. Однако говорить о том, что украинская власть определилась с внешнеполитическими приоритетами государства, нам представляется преждевременным. Слишком непростое геополитическое положение Украины, слишком полярные взгляды различных сил в украинской политической элите и широких слоях населения не позволяют сделать однозначный выбор в пользу того или иного внешнеполитического приоритета, вектора или партнера.

Истоки данной проблемы глубоки, они охватывают широкий исторический контекст развития Украины и являются самостоятельной и весьма обширной темой для исследования.

В данной статье рассматривается, как на доктринальном уровне менялись украинские внешнеполитические приоритеты. С этой целью мы обратились к таким базовым внешнеполитическим документам Украины, как Закон «Об основных направлениях внешней политики Украины» от 2 июля 1993 г. (1) и Закон «Об основах внутренней и внешней политики Украины» от 1 июля 2010 г. (2). Кроме того, в статье рассматриваются базовые положения проекта Закона об основных принципах внутренней и внешней политики Украины, предложенный в 2007 г. представителями «оранжевой» власти, но так и непринятый (3).

2 июля 1993 г. Постановлением Верховной Рады Украины был принят Закон «Об основных направлениях внешней политики Украины», который являлся основополагающим внешнеполитическим документом Украины наряду с Декларацией о государственном суверенитете (июль 1990 г.) (4) и Актом о провозглашении независимости Украины (август 1991 г.) (5) вплоть до 2010 г. В соответствии с этими законами с целью обеспечения национальных интересов Украины ее внешняя политика должна направляться на выполнение таких важных задач, как:

- утверждение и развитие Украины как независимого демократического государства;
- обеспечение стабильности международного положения Украины;
- сохранение территориальной целостности государства и неприкосновенности его границ;
- включение национального хозяйства в мировую экономическую систему;
- защита прав и интересов граждан Украины, ее юридических лиц за границей, создание условий для поддержания контактов с зарубежными украинцами и выходцами из Украины, оказание им помощи в соответствии с международным правом;
- распространение в мире образа Украины как надежного и предсказуемого партнера (6).

В этом же документе были указаны следующие основные направления, по которым Украина будет осуществлять свою внешнюю политику, которая, в свою очередь, провозглашалась активной, сбалансированной и гибкой: развитие двусторонних межгосударственных отношений; расширение участия в европейском региональном сотрудничестве; сотрудничество в рамках СНГ; членство в ООН и других универсальных международных организациях (7).

Рассмотрим некоторые внешнеполитические приоритеты Украины.

В рамках двусторонних отношений в качестве приоритетных были выделены два направления: отношения с приграничными странами, отношения с западными странами – членами ЕС и НАТО, отношения с географически близкими странами и отношения со странами Азии, АТР, Африки и Латинской Америки (8).

В качестве основного приоритета двусторонних отношений Украины с приграничными странами выделена РФ. Как отмечается в Законе, в связи с особенностями исторического развития и спецификой геополитического и геоэкономического положения Украины доминантой ее двусторонних отношений с приграничными государствами являются отношения с Россией.

Для Украины они являются отношениями особого партнерства, поскольку от их характера в значительной степени зависит уровень прогрессивного демократического развития как Украины, так и России, стабильность в Европе и во всем мире. Противодействуя любым территориальным претензиям или попыткам вмешательства в свои внутренние дела, Украина будет прилагать все усилия для перевода отношений с Россией в русло подлинного добрососедства, взаимопомощи и партнерства. Украина направит все свои внешнеполитические усилия на то, чтобы стать надежным мостом между Россией и странами Центральной и Восточной Европы. В данном контексте чрезвычайно важная задача заключается в активизации деятельности, направленной на осознание обеими сторонами бесперспективности и пагубности курса на конфронтацию в украинско-российских отношениях (9).

В глаза бросается сразу несколько моментов. Во-первых, отношения с Россией были названы доминантными в рамках сотрудничества с приграничными государствами. Очевидно, что это заведомо понижало статус России в контексте развития партнерских отношений с Украиной. Во-вторых, было указано на наличие взаимосвязи между характером отношений двух стран и развитием демократических процессов в них. Этот тезис явно перекликается с известной позицией Зб. Бжезинского относительно того, что независимая Украина поможет «трансформировать» Россию (10). В-третьих, лишь в контексте отношений с Россией говорится о том, что Украина будет противодействовать любым территориальным претензиям или попыткам вмешательства в ее внутренние дела. Это свидетельствует, что с самого начала развития отношений двух стран как независимых государств в них присутствовал очень высокий уровень недоверия. В-четвертых, в начале 1990-х гг. Украина намеревалась выступить мостом между Россией и странами ЦВЕ. Здесь тоже уместно провести аналогию с взглядами Зб. Бжезинского, который отводит Украине роль «буферной зоны» (11).

Что касается двусторонних отношений Украины со странами Запада, то в Законе говорится, что западным государствам принадлежит ведущая роль в современной международной системе, в частности во всемирном экономическом комплексе и в межгосударственных институциональных механизмах управления глобальными и региональными процессами.

Исходя из этого определяющей чертой внешней политики Украины в отношении этих государств является установление с ними отношений политического и военного партнерства, взаимовыгодного экономического сотрудничества, широких культурных, научных, гуманитарных связей. Развитие отношений с западноевропейскими государствами создаст условия для возобновления давних политических, экономических, культурных, духовных связей Украины с европейской цивилизацией, ускорения демократизации, проведения рыночных реформ и оздоровления национальной экономики.

Вместе с тем такое сотрудничество станет основой для расширения участия Украины в европейских структурах и будущей ее интеграции в общеевропейское и мировое экономическое пространство. В данном контексте особое значение для Украины имеют отношения с США как страной, политика которой существенным образом влияет на развитие международных событий (12).

Обратим внимание на некоторые положения. Во-первых, бросается в глаза тезис о развитии отношений с Западом как условия возобновления связей Украины с европейской цивилизацией. Во-вторых, здесь сквозит надежда на помощь Запада Украине в проведении реформ в политической и экономической сферах. В-третьих, открыто говорится о будущей интеграции Украины в общеевропейское экономическое пространство.

Что касается расширения участия Украины в европейском региональном сотрудничестве, то оно, согласно Закону, означает ее участие в евро-

пейской и евроатлантической интеграции. Здесь в качестве основного приоритета называется деятельность Украины в рамках ОБСЕ.

Отмечено, что активное участие в этой структуре будет способствовать полномасштабному вхождению Украины в общеевропейское пространство и использованию его механизмов для обеспечения своих национальных интересов.

Кроме того, отмечается, что Украина должна наращивать уровень своего участия в Совете Североатлантического сотрудничества и Североатлантической ассамблее. Украина будет способствовать развитию тенденций поступательной трансформации этих институтов в элементы новой системы общеевропейской безопасности в соответствии с Хельсинским процессом.

Что касается европейской интеграции, то, как указано в Законе, перспективной целью украинской внешней политики является членство в Европейских Сообществах, а также в иных западноевропейских и общеевропейских структурах на условиях, что это не наносит ущерба ее национальным интересам. С целью поддержания стабильных отношений с Европейскими Сообществами Украина подпишет с ними Договор о партнерстве и сотрудничестве. Претворение этого в жизнь станет первым этапом продвижения к ассоциированному, а затем и полному ее членству в этой организации (13).

Таким образом, относительно европейской и евроатлантической интеграции следует обратить внимание на ряд важных аспектов.

Во-первых, основным приоритетом в плане участия в интеграционных процессах в Европе названо активное участие в ОБСЕ. Следует отметить, что в начале 1990-х гг., когда шло формирование внешнеполитических приоритетов постсоветских республик, в том числе и Украины, было ожидание того, что в новом постбиполярном мире эта структура способна будет взять на себя функции по обеспечению безопасности в Европе.

Во-вторых, подчеркивается стремление Украины наращивать уровень своих отношений со структурами НАТО.

Но самое главное относительно отношений Украины и Альянса заключается в том, что в 1993 г. Украина заявила о своей готовности способствовать трансформированию институтов НАТО в элементы новой системы общеевропейской безопасности в соответствии с Хельсинским процессом. Это очень важный тезис. В сочетании с предыдущим тезисом о роли ОБСЕ вырисовываются контуры европейской безопасности, как они виделись украинскому руководству в начале 1990-х гг.

Действительно, в течение некоторого времени сохранялись надежды (и в России, и на Украине) на то, что ОБСЕ станет региональной организацией ООН, а НАТО, в свою очередь, трансформируется из военного блока в открытую организацию, главной целью которой станет создание системы коллективной безопасности.

В-третьих, вторично в Законе, но уже более определенно говорится о главной цели Украины – членстве в ЕС. Здесь указывается на нацеленность

Украины на ее членство в других западноевропейских и общеевропейских структурах на условиях, что это не наносит ущерба ее национальным интересам. Вероятно, хотя и латентно, но речь идет о членстве Украины в НАТО. С другой стороны, имеется и оговорка о не нанесении ущерба национальным интересам, что гипотетически ограничивает возможную широту интеграционного выбора.

Важным моментом в отношении сотрудничества Украины в рамках СНГ, как говорится в Законе, является то, что ее участие в СНГ открывает возможность для решения на международно-правовых принципах вопросов, связанных с правопреемством бывшего СССР. Членство Украины в СНГ является весомым фактором стабилизации международного положения Украины и обеспечения ее политической безопасности. Украина выступает за развитие торгово-экономических и иных связей со странами СНГ на принципах суверенного партнерства, равноправности и взаимной выгоды.

При этом особо подчеркивается, что Украина будет избегать участия в институционализации форм межгосударственного сотрудничества в рамках СНГ, способных превратить СНГ в надгосударственную структуру федеративного или конфедеративного характера (14).

С одной стороны, Украина признает важность развития отношений в формате СНГ. Важным тезисом является стремление Украины рассматривать свое участие в СНГ с позиций стабилизации своего международного положения и обеспечения своей политической безопасности. Позитивной является готовность развивать торгово-экономические отношения в формате СНГ. Но, что касается углубления интеграции в СНГ, создания надгосударственных механизмов управления в нем, то здесь Украина вступает решительным противником любого рода действий и мероприятий, способствующих этому.

Таким образом, среди основных внешнеполитических приоритетов Украины выделяются: развитие двусторонних отношений, особенно с приграничными государствами и странами СНГ, среди которых особое место занимает Россия. Признается губительность развития отношений с ней по конфронтационному сценарию. Важным направлением определено становление взаимоотношений с ведущими странами Запада, европейскими и евроатлантическими межгосударственными структурами с перспективой членства в ряде из них.

Применительно к СНГ утверждается принцип неучастия в формировании надгосударственных структур в рамках данного объединения.

А теперь обратимся к проекту Закона «О принципах внешней политики Украины», предложенному в ноябре 2006 г. депутатом Верховной Рады Украины от партии «Наша Украина» Г.И. Удовенко. Хотя законопроект и был отклонен, но для нас он небезынтересен с той точки зрения, что его автор – бывший глава МИД – возглавлял также и Народный Рух Украины.

Итак, каковы должны были бы быть основные внешнеполитические приоритеты Украины в представлении депутата партии «Наша Украина».

Что касается отношений с РФ, то в законопроекте отмечено, что Украина будет принимать все меры, чтобы отношения с РФ были отношениями настоящего добрососедства, взаимоуважения и партнерства в соответствии с Договором о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, выступает за продолжение действия этого Договора. Кроме того, в предложенном законопроекте, Украина, углубляя отношения стратегического партнерства с РФ, первостепенное значение будет предоставлять расширению сотрудничества в различных областях экономики, науки и техники на взаимовыгодных условиях (15).

С одной стороны, мы видим продекларированное стремление Украины развивать отношения с Россией в рамках Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве. А с другой стороны, очевидно существенное суживание контекста двусторонних отношений. В качестве первостепенных областей сотрудничества выделяются лишь экономическая и научно-техническая сферы. То есть из общего формата развития отношений, по сути, выпадает сотрудничество в политической и военной сферах. Следовательно, под вопросом оказывается, например, пребывание Черноморского флота РФ на Украине.

Относительно европейской интеграции Г.И. Удовенко в своем законопроекте указывал, что, учитывая возрастающую роль ЕС в вопросах обеспечения безопасности и обороны в Европе, Украина будет активно с ним взаимодействовать, в том числе искать пути сотрудничества в рамках Европейской идентичности в области безопасности и обороны и Общей европейской политики безопасности и обороны (16).

Как известно, в январе 1994 г. Совет НАТО признал необходимость формирования специфической Европейской идентичности в сфере безопасности и обороны. С тех пор ЕС создает собственные политические и военные структуры для обеспечения политического контроля и стратегического управления в случае кризиса. В ст. 13 Амстердамского договора о ЕС предусматривается, что Европейский Совет определяет принципы и основные направления общей внешней политики и политики безопасности и избирает Общую стратегию действий ЕС в сферах, затрагивающих важные общие интересы государств-членов (17).

Сказанное убеждает в твердости намерений Украины интегрироваться в европейское и евроатлантическое пространство, используя для этого соответствующие институциональные механизмы, действующие в данных форматах.

Также в законопроекте подчеркивается, что Украина будет развивать экономическое и научно-техническое сотрудничество со странами, входящими в ЕС – организации, которая в процессе своего развития достигла высокого уровня политической интеграции, унификации права, экономического сотрудничества, качества жизни людей.

Связи с ЕС будут осуществляться на основе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с ЕС и с учетом Общей стратегии ЕС относительно Украины.

Конечная цель – обретение Украиной полноправного членства в ЕС. Задачами внешней политики является неуклонное выполнение Плана действий «Украина – ЕС», неотложное начало переговоров относительно создания зоны свободной торговли между Украиной и ЕС (18).

В данном разделе наряду с очередным подтверждением стремления Украины вступить в ЕС мы наблюдаем определенную конкретизацию данного процесса, который на начальном этапе должен иметь формат зоны свободной торговли между Украиной и ЕС.

Относительно взаимоотношений с НАТО в законопроекте было отмечено, что Украина будет строить отношения с НАТО на основе Хартии об особом партнерстве между Украиной и НАТО и других документов, предусматривающих расширение и углубление сотрудничества на всех уровнях и во всех измерениях – политическом, военном, безопасности, экономическом, экономическом, экологическом, научно-техническом, информационном и т.д., с тем, чтобы в самые оптимальные сроки обеспечить полную готовность Украины присоединиться к Североатлантическому договору и исполнять обязанности полноправного члена Организации.

Вопрос вступления в НАТО будет решаться по результатам референдума, который будет проводиться после выполнения Украиной всех необходимых для этого процедур (19).

Как видно из данного раздела, Г. Удовенко, представитель партии В.А. Ющенко «Наша Украина», предлагал на доктринальном уровне в качестве внешнеполитического приоритета Украины зафиксировать ее стремление вступить в НАТО.

К этому времени уже была сформирована солидная политико-правовая база отношений Украины и НАТО, следование которой и должно было бы обеспечить реализацию указанного внешнеполитического приоритета Украины.

Официальным фундаментом отношений между НАТО и Украиной стала Хартия НАТО–Украина 1997 г. об особом партнерстве (20), в соответствии с которой была создана Комиссия НАТО–Украина. Благодаря принятию в ноябре 2002 г. Плана действий НАТО–Украина (21) были сделаны шаги по углублению и расширению отношений НАТО–Украина. Его цель – поддерживать реформы в Украине на пути к евроатлантической интеграции.

Что касается развития отношений со странами Запада, то они автору законопроекта виделись как необходимые условия для возобновления давних политических, экономических, культурных, духовных связей Украины с европейской цивилизацией, что будет способствовать ускорению демократизации, проведению рыночных реформ и оздоровлению национальной экономики. Украина будет уделять особое внимание дальнейшему всестороннему развитию сотрудничества, укреплению отношений партнерства с США – страной, политика которой существенным образом влияет на развитие международных событий (22).

Данный раздел практически дословно повторял положения действовавшего на тот момент Закона «Об основных направлениях внешней политики Украины» от 1993 г. (23). Очевидно, что, тезисы, сформулированные в тот период, соответствовали интересам «оранжевых сил» в 2006 г.

По вопросу политики в рамках ОБСЕ Г. Удовенко в законопроекте предлагал продолжить активное участие Украины в ОБСЕ, направляя усилия на укрепление военно-политического, человеческого, экономического и других измерений безопасности, формирования в регионе единого и неделимого пространства безопасности, свободного от разъединительных линий.

Рассматривая ОБСЕ как одного из ключевых инструментов мирного разрешения споров, раннего предупреждения и предотвращения конфликтов и постконфликтного восстановления в евроатлантическом регионе, Украина будет добиваться применения мандата и возможностей ОБСЕ, прежде всего для урегулирования конфликтов в сопредельных с Украиной государствах и субрегионах (24).

Здесь хотя и предлагалось продолжить проводить активную политику в ОБСЕ, но уже не говорится о том, что данное направление является основным приоритетом Украины в рамках европейской интеграции. ОБСЕ позиционируется всего лишь как один из ключевых инструментов обеспечения безопасности в Европе. Несомненно, это является отражением реального снижения статуса и роли этой структуры. С другой стороны, поскольку интеграция в ЕС и НАТО еще не состоялась, участие в ОБСЕ является для Украины важным механизмом обеспечения своих интересов в данном регионе.

Что касается отношений Украины с приграничными государствами, то, согласно законопроекту, она должна углублять с ними сотрудничество, развивать всесторонние связи с географически близкими странами, расширять полосу стабильности и мира вокруг Украины, способствовать ее утверждению как влиятельного европейского государства.

Разветвленные и стабильные отношения Украины с государствами, в частности, в рамках Центральноевропейской инициативы, Организации Черноморского экономического сотрудничества, Объединения ГУАМ, Дунайской комиссии, Северного Совета, Совета государств Балтийского моря являются необходимым условием полноценной интеграции Украины в семью европейских народов, ее активного участия в региональном и субрегиональном сотрудничестве (25).

Как видно, желание обеспечить Украине «полноценную интеграцию в семью европейских народов» побуждает автора законопроекта декларировать необходимость вступления его страны не только в ЕС и НАТО, но и стремление активизировать ее деятельность в ряде других региональных и субрегиональных европейских структур.

Относительно СНГ Г. Удовенко предполагал, что Украина должна развивать отношения со странами СНГ на основе двусторонних договоров (26). Очевиден дрейф Украины от неприятия создания надгосударственных инсти-

тутов в рамках СНГ, о чем говорится в Законе «Об основных направлениях внешней политики Украины» от 1993 г. (27), к полному нежеланию развивать многосторонние контакты в регионе СНГ и стремление ограничить свое участие в деятельности СНГ исключительно двусторонними контактами.

Вместе с тем автор законопроекта полагал необходимым завершить работы по участию Украины в деятельности Единого экономического пространства (ЕЭП) на принципах равноуровневой и разносторонней интеграции с учетом норм и правил ВТО, создать на первом этапе зону свободной торговли без ограничений и изъятий в границах ЕЭП (28).

Напомним, что еще 19 сентября 2003 г. на саммите в Ялте главами России, Беларуси, Украины и Казахстана было подписано Соглашение о формировании ЕЭП (29).

20 апреля 2004 г. Верховная Рада Украины с оговорками (что Украина будет принимать участие в ЕЭП лишь в рамках, которые отвечают ее Конституции) ратифицировала соглашение. Против ратификации голосовали депутаты от «Нашей Украины», «Блока Юлии Тимошенко» и Социалистической партии Украины (30).

Нужно отметить, что сам Г. Удовенко являлся противником интеграции Украины в ЕЭП. Отсюда и тезисы в вышеприведенном разделе его законопроекта о принципах равноуровневой и разносторонней интеграции, о правилах ВТО и о зоне свободной торговли. Ведь из всех направлений сотрудничества в рамках проекта ЕЭП Украине в наибольшей степени было выгодно создание именно зоны свободной торговли без ограничений и изъятий в границах ЕЭП.

Ссылка на текст Соглашения о ЕЭП, допускающего присоединение стран-участников к различным мероприятиям, реализуемым в рамках ЕЭП с учетом возможности равноуровневой и разносторонней интеграции, позволяет Украине самостоятельно определять, в каких из направлений развития интеграции она будет принимать участие и в каком объеме. Упоминание о правилах в ВТО, куда Украина стремилась тогда вступить, тоже прочерчивает своего рода ограничительные линии участия Украины в проекте ЕЭП.

Таким образом, законопроект «Об основах внешней политики Украины» (31), предложенный депутатом от партии «Наша Украина» Г. Удовенко, как представляется, направлен, с одной стороны, на всемерную и глубокую европейскую и евроатлантическую интеграцию. Депутат призывает установить евроатлантическую интеграцию Украины в качестве приоритета внешней политики страны. В качестве основной цели внешней политики Украины он видит ее полное членство в ЕС.

С другой стороны, законопроект направлен и на развитие сотрудничества с Россией, однако весьма ограниченного, затрагивающего экономическую и научно-техническую области и фактически исключающего военно-политическое взаимодействие.

Хотя автор законопроекта и заявлял потом, «...в нем нет проявлений антироссийской позиции» (32), но, как мы выяснили, сама постановка во главу

угла задачи вступления Украины в НАТО при одновременном свертывании сотрудничества с Россией в военно-политической сфере уже можно рассматривать как далеко недружественную политику, предлагавшуюся бывшим министром иностранных дел.

Наконец, обратимся к современному периоду развития внешней политики Украины и определению ею своих внешнеполитических приоритетов.

Спустя 19 лет после провозглашения независимости и 17 лет после принятия предыдущего Закона, определившего ее внешнеполитические приоритеты Украины, четвертый президент страны В.Ф. Янукович 1 июля 2010 г. утвердил Закон «Об основах внутренней и внешней политики Украины» (33).

К сожалению, в полной мере определиться с приоритетами внешней политики Украины на базе данного документа нам будет нелегко в силу того, что он достаточно общий по содержанию и внешнеполитические приоритеты Украины в нем практически не конкретизируются. Тем не менее, некоторые важные моменты можно вычлениить и из него.

Одним из новых и, несомненно, важных аспектов является то, что главным принципом внешней политики Украины теперь является соблюдение политики внеблоковости. Это означает неучастие Украины в военно-политических союзах, приоритетность участия в совершенствовании и развитии европейской системы коллективной безопасности, продолжение конструктивного партнерства с НАТО и другими военно-политическими блоками по вопросам, представляющим взаимный интерес (34).

С одной стороны, данное положение Закона утверждает политику внеблоковости в качестве краеугольного камня внешнеполитической доктрины Украины. Внеблоковость понимается новым руководством Украины как последовательная позиция по защите национальных интересов без участия в военных союзах.

С другой стороны, внеблоковость Украины вовсе не означает ее отказ от сотрудничества с НАТО либо иными военными или военно-политическими структурами.

Поэтому принятое на доктринальном уровне решение о внеблоковости Украины пока вызывает больше вопросов, чем дало ответов.

Этот принцип пока не наполнен чем-то содержательным. И незаметно, что власти на Украине стремятся к конкретизации и уточнению данного принципа. Ведь такая аморфность оставляет известную свободу рук руководству страны. Если бы власти были заинтересованы в уточнении своей позиции по данному вопросу, они должны были бы провести детальный анализ внешнеполитических приоритетов Украины и возможных угроз ее национальной безопасности. И это могло бы дать ответ на вопрос, какой видит модель внеблоковости Украины ее сегодняшние лидеры.

Еще одним важнейшим моментом является утверждение в качестве основного принципа внешней политики Украины обеспечение интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью приобретения членства в ЕС (35).

Это очень важный тезис. Мы наблюдаем полную преемственность внешнеполитического курса на Украине по вопросу об интеграции страны в ЕС.

Все четыре президента страны видели одним из главных внешнеполитических приоритетов страны именно вступление в Евросоюз. Не исключение и действующий глава украинского государства. Показательным является уже то, что свой первый зарубежный визит 1 марта 2010 г. В. Янукович совершил в Брюссель в штаб-квартиру ЕС. После встречи с председателем Еврокомиссии Ж.-М. Баррозу новый президент Украины заявил, что «для Украины европейская интеграция – это ключевой приоритет внешней политики, а также стратегия осуществления системных социально-экономических реформ» (36).

В заключительных положениях Закона дано указание внести изменения в Закон «Об основах национальной безопасности Украины» от 2003 г. (37).

В частности, речь идет о необходимости исключения из ст. 6 этого Закона слов «об интеграции Украины в евроатлантическое пространство безопасности». Там же говорится о необходимости исключения из ст. 8 того же Закона слов об обретении Украиной членства «в Организации Североатлантического договора». При этом сохранена задача членства в ЕС «при сохранении добрососедских отношений и стратегического партнерства с РФ, другими странами СНГ, а также с другими странами мира» (38).

Указанные решения являются вполне логичными в контексте политики внеблоковости, избранной В. Януковичем. Исключение из Закона «Об основах национальной безопасности Украины» слов, касающихся интеграции страны в НАТО, продолжают шаги, предпринятые президентом ранее. А именно: 2 апреля 2010 г. В. Янукович своими указами ликвидировал Межведомственную комиссию по вопросам подготовки Украины к вступлению в НАТО и Национальный центр по вопросам евроатлантической интеграции (39).

Вместе с тем Украина подтвердила ожидания НАТО по участию своих Вооруженных Сил в совместных операциях и Силах реагирования. Кабинет министров Украины утвердил план мероприятий по реализации Годовой национальной программы сотрудничества Украина–НАТО (40). В распоряжении, в частности, предусмотрено бюджетное финансирование целого ряда мероприятий по пропаганде НАТО.

Таким образом, положения Закона «Об основах внутренней и внешней политики Украины» от 2010 г. (41) свидетельствуют, что В. Янукович своими решениями стремился ликвидировать те перекосы и дисбалансы, которые образовались во внешней политике Украины в годы президентства В. Ющенко. В первую очередь это касается развития отношений с Россией и НАТО. Тот конфронтационный характер украинско-российских отношений, который сложился в период 2005–2009 гг., был абсолютно неприемлем ни для одной, ни для другой стороны.

Поляризация общественного мнения на Украине по вопросу вступления в НАТО, разочарование «плодами» оранжевой революции и препирательств-

вом ее лидеров, последствия мирового финансового кризиса и «газовые войны» с Россией, – все это побуждало В. Януковича искать компромиссных решений, каковыми и явились зафиксированные в новом Законе «Об основах внутренней и внешней политики Украины» положения о внеблоковости страны и отказ от вступления в НАТО.

Но компромисс был бы неполным без подтверждения необходимости сотрудничать с Альянсом по различным вопросам региональной и международной безопасности.

Такой своей политикой В. Янукович несколько напоминает Л.Д. Кучму, прославившегося умением балансировать на интересах ближайших соседей Украины. Правда, В. Янукович по ряду причин находится в изначально менее выгодных условиях в сравнении с Л. Кучмой и проводить политику балансирования ему сложнее.

Таким образом, представляется, что при наличии весьма серьезной законодательной базы, на основе которой реализуется современная внешняя политика Украины, говорить о том, что Украина определилась со своими внешнеполитическими приоритетами, преждевременно, несмотря на двадцатилетний юбилей независимости этого государства.

Появление независимой Украины существенно изменило геополитические расклады, как в Европе, так и на всем евразийском пространстве.

Украина имеет широкий набор необходимых материальных и нематериальных ресурсов, которые определяют ее значение для ведущих мировых игроков. Фактор Украины является существенным для России, Запада, для отношений между Россией и Западом, для определения направления развития новых независимых государств региона СНГ.

Подобная важность Украины таит в себе и серьезные угрозы для нее.

В силу своего географического расположения Украина находится на поле мощной геостратегической конкуренции, предметом которой является ценностный выбор модели развития, что обуславливает повышенную конфликтность любого последовательного международно-политического курса.

Внешняя политика Украины является неотъемлемой частью государственной политики, поэтому все ее успехи и проблемы представляют собой успехи и проблемы процесса развития суверенного украинского государства.

Внешнеполитическая деятельность и конкретные приоритеты внешней политики не могут быть оторваны от стратегии развития государства, выбора определенной общественно-политической и экономической модели, системы ценностей и практик, равно как и от интересов и ценностных ориентиров наиболее влиятельных участников общественных, экономических и политических процессов в государстве.

Очевидно, что на Украине еще не сложилось содержательных и общепризнанных подходов к пониманию своих внешнеполитических приоритетов, которые в полной мере отражали бы фундаментальные интересы украинского народа. Причин тому немало.

Назовем лишь некоторые.

Суверенная Украина, не имевшая продолжительного опыта самостоятельного государственного развития, не получила соответствующего наследия. Украине не хватает внутреннего консенсуса, основополагающих национальных интересов, на которые могла бы опереться целостная и непротиворечивая внешняя политика.

Кроме того, внешняя политика на Украине является заложником внутривнутриполитической борьбы.

Некоторые политические и финансово-экономические группы используют внешнюю политику для усиления собственных позиций внутри страны – нередко в ущерб консолидированным интересам Украины и ее репутации. Как следствие украинская же политическая элита так и не смогла выработать концептуальных основ внешнеполитического развития страны. Вместо общепризнанных принципов, способных консолидировать общество, мы наблюдаем столкновение противоречивых идеологических построений, которые в первую очередь отражают взгляды различных политических сил. Это является причиной той внутри- и внешнеполитической непредсказуемости, которую продемонстрировала Украина в годы своего независимого развития. Это же предопределяет и отсутствие прагматичного, реалистического и взвешенного внешнеполитического курса современной Украины.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України», 1993 // Сайт Верховна Рада України // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3360-12>
- (2) Закон України Про засади внутрішньої і зовнішньої політики // Портал ЛІГА: ЗАКОН // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102411.html
- (3) Проект Закона України «Про засади зовнішньої політики України» // Портал ЛІГА: ЗАКОН // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2006_12_11/JE1ZG00B.html#
- (4) Декларація про державний суверенітет України // Сайт Верховна Рада УРСР // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=55-12>
- (5) Акт проголошення незалежності України // Сайт Верховна Рада України // http://gska2.rada.gov.ua/site/postanova/akt_nz.htm
- (6) Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України», 1993 // Сайт Верховна Рада України // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3360-12>
- (7) Там же.
- (8) Там же.
- (9) Там же.
- (10) *Бжезинский Зб.* Великая шахматная доска (Господство Америки и его геостратегические императивы). – М., 1998. – С. 62.
- (11) Там же.
- (12) Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України», 1993.
- (13) Там же.

- (14) Там же.
- (15) Проект Закона України «Про засади зовнішньої політики України».
- (16) Там же.
- (17) Амстердамский договор, 1997 // Сайт Eurotreaties // <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>
- (18) Проект Закона України «Про засади зовнішньої політики України».
- (19) Там же.
- (20) Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного Договору, 1997 // Сайт Міністерстві закордонних справ України // <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/1705.htm>
- (21) План дій «Україна-НАТО». – Прага, 2002. // Сайт Луганська обласна державна адміністрація // http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/media/nato/docs/docs_582.html?template=33
- (22) Проект Закона України «Про засади зовнішньої політики України».
- (23) Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України», 1993.
- (24) Проект Закона України «Про засади зовнішньої політики України».
- (25) Там же.
- (26) Там же.
- (27) Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України», 1993.
- (28) Там же.
- (29) Соглашение о формировании Единого экономического пространства // Информационно-аналитический Портал «Евразийский Дом» // http://www.eurasianhome.org/doc_files/soglashenie_o_formirovanii_eep.doc
- (30) Ратификация договора по ЕЭП в России и Украине: подробности // Некоммерческое партнерство «Научно-Информационное Агентство «НАСЛЕДИЕ ОТЕЧЕСТВА» // <http://c-society.ru/wind.php?ID=373714&soch=1>
- (31) Проект Закона України «Про засади зовнішньої політики України».
- (32) *Педосенко А.* Парламентарии поспорят о внешней политике // «УкрРудПром» – информационно-аналитический портал // <http://www.ukrrudprom.ua/digest/dparlam221106.html>
- (33) Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».
- (34) Там же.
- (35) Там же.
- (36) В. Янукович: Главная стратегическая цель Украины – интеграция в ЕС // Сайт РБК Украина // <http://www.rbc.ua/rus/top/show/v-yanukovich-glavnaya-strategiches-kaya-tsel-ukrainy---integratsiya-18062010142000>
- (37) Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України», 1993.
- (38) Закон України Про засади внутрішньої і зовнішньої політики.
- (39) Указ Президента України Про ліквідацію Міжвідомчої комісії з питань підготовки України до вступу в НАТО // Сайт Президент України // <http://www.president.gov.ua/documents/10804.html>
- (40) Річна Національна Програма співробітництва Україна – НАТО на 2011 рік // Сайт Президент України // <http://www.president.gov.ua/docs/290-1.pdf>
- (41) Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

EVOLUTION OF UKRAINE FOREIGN POLICY PRIORITIES IN 1991–2011

K.P. Kurylev

Department of Theory and History of International Relations
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya Str., 10-2, Moscow, Russia, 117198

The article analyzes the process of formation and evolution of Ukraine foreign policy priorities of the state independent development for 20 years. The current issue is considered on the basis of the analysis of a number of Ukraine doctrines in the field of foreign policy and national security. The author emphasizes the fact that some of the Ukraine foreign policy priorities actually remained unchanged in the course of time, whereas some others were reviewed and corrected.

Key words: Ukraine, foreign policy, national interests, national security, Russia, European Union, NATO, post-Soviet space, Commonwealth of Independent States.