

ІНСТРУМЕНТ СТРАТЕГІЧНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ



За 90-літню історію свого існування сучасна дипломатична служба України використовувала різноманітний інструментарій, забезпечуючи розвиток дво- та багатостороннього співробітництва Української держави.

На жаль, надто часто використання відповідних зовнішньополітичних засобів диктувалося важкими історичними обставинами, у тому числі необхідністю захисту суверенітету та незалежності Української держави.

Після відновлення незалежності України у 1991 році серед арсеналу інструментів дипломатичної служби України з'явилося стратегічне партнерство. Інструмент цей на той період виявився порівняно новим і для світових держав, тож опанувати його Україні довелося фактично одночасно зі світовим співтовариством.

Аналіз як міжнародного, так і українського досвіду використання стратегічного партнерства свідчить, що успішність застосування цього інструмента багато в чому залежить від спільності розуміння сторонами, що, власне, означає стратегічне партнерство. Чим більше збігається це розуміння – тим ефективніше сторони досягають взаємоприйнятних стратегічних результатів у відносинах між собою. І навпаки – якщо держави по-різному сприймають поняття “стратегічне партнерство”, ефект від його використання виявляється майже нульовим.

Яким же чином можна охарактеризувати поняття “стратегічне партнерство”?

На нашу думку, стратегічне партнерство – це особливий інструмент зовнішньої політики держави, використовуючи який вона узгоджує свої дії на міжнародній арені з іншими країнами. Взаємодія у викори-

**ЖОВКВА І. І.,
кандидат політичних
наук**

*Дипломатична академія
України
при МЗС України*

станні цього інструмента та збіг стратегічних національних інтересів двох чи більше держав у декількох сферах призводять до виникнення між ними особливого виду міждержавного співробітництва, яке також може бути охарактеризоване як стратегічне партнерство.

Наведене визначення містить у собі певний дуалізм – стратегічне партнерство виступає як зовнішньополітичний інструмент та водночас як особливий вид міждержавних відносин.

Пріоритет у цьому дуалізмі безперечно слід віддавати інструментальній складовій. Адже стратегічне партнерство не виникає об'єктивно. Певний суб'єкт повідомляє іншому суб'єкту (або вони роблять це одночасно) про бажання використувати у своїх взаємовідносинах інструмент стратегічного партнерства. Наслідком застосування цього інструмента протягом певного періоду є утворення нового виду відносин – відмінного від того, який існував раніше. Цей новий вид відносин також називається стратегічним партнерством.

Якщо звичайне міждержавне співробітництво покликане в основному забезпечити певні короткострокові (тактичні) цілі або просто має на меті підтримувати відносини між суб'єктами у стані, відмінному від конфліктного, то стратегічне партнерство спрямоване на досягнення довгострокових цілей, що є життєво важливими для кожного з суб'єктів, причому ціль іншого є не менш важливою, ніж ціль власна.

Описані вище цілі носять назву стратегічних. Визначальним також є те, що стратегічні цілі переслідуються в декількох сферах, інколи переходячи з однієї сфери в іншу. Відносини стратегічного партнерства не виникають одноментно. Суб'єкти мають пройти певний шлях, перш ніж усвідомити, що стратегічні цілі, які вони переслідують, не є протилежними, а навпаки співпадають і можуть координуватися. Таке усвідомлення має різну природу. Воно може виникнути внаслідок спільного історичного розвитку, культурно-цивілізаційної близькості, до нього можуть прийти представники політичної еліти, лідери політичних партій чи громадських організацій.

Стратегічне партнерство виникає лише тоді, коли з'являється збіг стратегічних інтересів у конкретних сферах взаємодії (економіка, військове співробітництво, міжнародна політика, контакти між громадянами тощо). Іноді прослідкувати часові рамки появи такого збігу не вдається.

Динамізм стратегічного партнерства залежить від наявних стратегічних ресурсів суб'єкта. Обмеженість ресурсів може, з одного боку, змусити суб'єкта шукати відносин стратегічного партнерства з іншим суб'єктом з метою розширення цих ресурсів. Водночас, мала кількість ресурсів може не дозволити суб'єкту мати велику кількість стратегічних партнерів.

Для застосування категорії “стратегічне партнерство” необхідним є попередній тривалий висхідний розвиток співробітництва між державами. У даному контексті основний акцент робиться не стільки на вимірі тривалості такого розвитку, скільки на тому, що це має бути саме висхідний розвиток. Інакше кажучи, до моменту встановлення стратегічного партнерства висхідний розвиток відносин між суб'єктами має бути довшим, ніж період стагнації чи низхідного розвитку (в ідеалі, низхідного розвитку не повинно бути взагалі).

Досить часто висловлюються думки з приводу того, що встановлюючи відносини стратегічного партнерства, представники держав керуються політичною доцільністю, а вживання поняття “стратегічного партнерства” є суто кон'юнктурним.

Справді, практичний досвід свідчить про те, що іноді відносини між державами проголошуються стратегічними навіть при відсутності збігу стратегічних інтересів у декількох сферах та інших ознак стратегічного партнерства. Підтвердженням цього є доволі вільна практика використання в Україні таких досить відмінних за змістом понять, як “стратегічне партнерство”, “стратегічні відносини”, “стратегічна залежність”, “асиметричні відносини”, “ключове партнерство”, “конструктивне партнерство” тощо.

Зовсім відмінною є ситуація в інших державах. Наприклад, відповідно до дипломатичної практики Китаю, країна-партнер, яка бажає стати справжнім стратегічним партнером КНР, обов'язково має пройти попередні стадії партнерства (“партнерство стратегічної координації” та “партнерство стратегічної взаємодії”) і лише після цього піднімається на найвищу сходинку – “стратегічне партнерство”. Схожа практика існує і в деяких інших державах.

Утім, хоча в дипломатичній практиці України відсутня чітка ієрархія перерахованих вище понять, використання терміна “стратегічний” у різних варіаціях для характеристики міждержавних відносин з тією чи іншою країною іноді здатне призвести до утворення передумов для збігу стратегічних інтересів, а значить до встановлення справжнього стратегічного партнерства.

Моделі стратегічного партнерства

Для зручності класифікації практичних відносин стратегічного партнерства виділяються типові моделі стратегічного партнерства¹. Основні з них такі:

- “представницьке стратегічне партнерство” – з метою забезпечення своїх інтересів у певному регіоні держава-центр сили має в ньому представника-партнера, який належним чином представляє та забезпечує інтереси центру сили. При цьому такий представник не менше від центру сили зацікавлений у підтриманні стабільних партнерських відносин;

- “стратегічне партнерство проти спільної загрози” – держави об’єднують свої зусилля з метою протистояння певній загрозі (економічній, геополітичній, соціальної, але не військовій), яка виходить з тієї чи іншої держави;
- “тактичне партнерство заради стратегічних результатів” – держави із загалом різними стратегічними інтересами об’єднуються на основі певних тактичних пріоритетів з метою досягнення у подальшому власних стратегічних результатів;
- “асиметричне стратегічне партнерство” – держави, які мали спільне історичне асиметричне минуле (метрополія – колонія, великий сусід – малий сусід) утворюють стратегічне партнерство з метою забезпечення позитивного досвіду співіснування.

Еволюція розвитку стратегічного партнерства в зовнішній політиці України

Стратегічне партнерство як інструмент зовнішньої політики України пройшло три основні етапи розвитку, які послідовно трансформували його роль у зовнішньополітичному механізмі нашої держави.

Такими етапами стали:

- 1) етап формування передумов для використання інструмента стратегічного партнерства в зовнішній політиці України (перша половина 1990-х років);
- 2) етап становлення стратегічного партнерства як інструмента розвитку відносин з державами світу (друга половина 1990-х років);
- 3) етап верифікації відносин стратегічного партнерства, “відсіювання” тих з них, які не знайшли підтвердження в реальній практиці (після 2000 року).

На першому етапі, який тривав у першій половині 1990-х років, стратегічне партнерство з’явилося на концептуальному рівні, але не почало застосовуватись на практиці.

Проголосивши, відповідно до Декларації про державний суверенітет, прагнення набути статусу нейтральної та позаблокової держави, Україна водночас усвідомлювала необхідність створення надійних механізмів та інструментів забезпечення власної національної безпеки.

В ухвалених 2 липня 1993 року Верховною Радою України “Основних напрямках зовнішньої політики України” вперше юридично було закріплено існування інструмента стратегічного партнерства. Цей інструмент, відповідно до Основних напрямків, у першу чергу мав використовуватись Україною у відносинах з державами-сусідами (усі вони були названі стратегічними партнерами України) та державами-членами ЄС та НАТО (з ними мали підтримуватись “відносини політичного та військового партнерства”)².

Таким чином, офіційно з’явившись у національних концептуальних документах у 1993 році, стратегічне партнерство на певний час стало одним з основних інструментів забезпечення національної безпеки України.

Водночас поняття “стратегічне партнерство” відсутнє у Воєнній доктрині України, затвердженій Указом Президента України від 15 червня 2004 року. Разом з тим, у цьому документі йдеться про інструмент “воєнно-політичного партнерства”, який передбачає “обґрунтовану, виважену воєнну політику” і спрямований на “підвищення стратегічної стабільності в Центральній і Східній Європі, зниження рівня загрози національній безпеці України у воєнній сфері з використанням політичних, економічних та інших засобів”³.

Аналізуючи положення трьох вказаних вище документів, можна прослідкувати етапи еволюції концептуальних засад зовнішньої політики та політики безпеки України, які пройшли трансформацію від “позаблокового статусу” у 1990 році до усвідомлення необхідності встановлення відносин стратегічного та воєнно-політичного партнерства з окремими державами світу, починаючи з середини 1990-х років.

Так, у попередній редакції Воєнної доктрини (від 1993 року) зазначено: “Дотримуючись позаблокового статусу, Україна сприяє створенню надійних міжнародних механізмів та загальноєвропейської структури безпеки на *двосторонньому* [виділено автором. – І. Ж.], регіональному і глобальному рівнях з метою зміцнення довір’я і партнерства”⁴.

Аналізуючи дану тезу, приходимо до висновку, що Україна, проголосивши статус позаблокової держави, водночас усвідомлювала необхідність створення окремих надійних механізмів та інструментів забезпечення національної безпеки.

Одним з таких механізмів в “Основних напрямках зовнішньої політики” проголошується інструмент “*стратегічного партнерства*”, який у Воєнній доктрині 1993 року називається “*механізм партнерства на двосторонньому рівні*” (що, фактично, означає те ж саме).

Можна цілком логічно пояснити, чому інструмент “стратегічного партнерства” мав, за задумом законодавця, перш за все використовуватись у відносинах із сусідніми з Україною державами. Адже на той час існувало переконання, що безпосередня загроза безпеці України могла надходити лише від її сусідів, точніше – від одного з них. Тому в “Основних напрямках” і було зафіксовано необхідність встановлення стратегічного партнерства з усіма сусідами (у тому числі, особливого партнерства з Росією).

Таким чином, офіційно з’явившись у концептуальних документах у 1993 році, інструмент стратегічного партнерства на певний час номінально став одним з основних інструментів забезпечення її національної безпеки. Ця теза підтверджується подальшим проголошенням Україною стра-

тегічного партнерства з переважною більшістю сусідів та деякими ключовими державами світу.

У 2002 році Україна офіційно визнала статус нейтральності та позаблоковості таким, що суперечить національним інтересам України – 23 травня 2002 року під час оголошення рішення про підготовку нової Стратегії відносин України з НАТО Секретар РНБО України заявив, що “подальше дотримання Україною політики позаблоковості, або нейтралітету, є безперспективним, а в деяких випадках нейтралітет може відігравати згубну для держави роль і бути шкідливим”⁵.

Як наслідок, стало цілком зрозуміло, що інструмент “стратегічного партнерства”, будучи здатним гарантувати Україні мінімальний рівень безпеки в умовах нейтральності та позаблоковості, не міг адекватно забезпечити такий же рівень безпеки при відмові від позаблокового статусу. Таким чином роль стратегічного партнерства в зовнішній політиці України почала змінюватись від однієї з основних до однієї з допоміжних. Наслідком стало те, що саме в цей період застосування інструмента “стратегічного партнерства” в дипломатичній практиці України стало загалом більш упорядкованим.

Відмова від стратегічного партнерства як основного засобу забезпечення безпеки опосередковано була закріплена в прийнятому 19 червня 2003 року Законі України “Про основи національної безпеки України”. У ньому серед основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України названо, зокрема, “забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу”⁶. Відповідно до цього закону, стратегічне партнерство є допоміжним інструментом забезпечення національної безпеки України.

Немає згадки про стратегічне партнерство і в новій Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 12 лютого 2007 року.

Таким чином, для повноцінного забезпечення національної безпеки України на початку ХХІ століття система двосторонніх стратегічних партнерств є вже недостатньою. Як наслідок, від одного з основних інструментів забезпечення національної безпеки України в умовах нейтральності та позаблоковості стратегічне партнерство перетворилося в один з допоміжних інструментів в умовах реалізації Україною курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію.

На другому етапі розвитку інструмента стратегічного партнерства, який умовно можна окреслити періодом 1994-2000 років, Україна поча-

ла на практиці проголошувати стратегічне партнерство з переважною більшістю сусідів та з деякими ключовими державами світу.

Слід відзначити загальну нечіткість та хаотичність практики проголошення стратегічних партнерів України в період 1994-2000 років. Держава могла стати номінальним стратегічним партнером України внаслідок закріплення положення про це в юридичному або політичному документі, хоча слід відзначити, що подібна практика була в той період доволі рідкісною. Як правило, держава ставала стратегічним партнером України після усних заяв вищих посадових осіб України за підсумками відповідних двосторонніх візитів. За різними оцінками, за цей період в Україні з’явилося понад 20 “стратегічних партнерів”.

З усього масиву тогочасних стратегічних партнерів України з певною долею умовності можна виділити дві основні категорії держав.

Першою категорією є група партнерів, відносини з якими були закріплені в політично та юридично зобов’язуючих двосторонніх документах (деклараціях, заявах, договорах). Номінально до цієї категорії належить шість держав (Польща, Росія, Узбекистан, Болгарія, Азербайджан, США). Водночас, відповідно до теоретичного визначення та ознак стратегічного партнерства, стратегічними партнерами з цього переліку можуть бути названі лише чотири держави, а саме – Республіка Польща, Російська Федерація, Азербайджанська Республіка та Сполучені Штати Америки.

Відносини з Узбекистаном (з яким проголошено лише “стратегічне партнерство в політичній сфері”) та Болгарією (у відповідному двосторонньому документі заявлено лише про те, що сторони “сповнені рішучості розвивати відносини стратегічного партнерства” і не сказано, що стратегічне партнерство вже встановлено), будучи стратегічними з формальної точки зору, не можуть бути названі такими по суті, оскільки не підпадають під критерії стратегічного партнерства.

Поряд з чотирма стратегічними партнерами Україна до цієї категорії потрапляє також два “особливі партнери” України – Канада та Грузія (у 2004 році Грузія була проголошена стратегічним партнером України), відносини партнерства з якими також були формально закріплені у відповідних документах.

Таким чином, стратегічними (особливими) партнерами України, відносини з якими закріплені у двосторонніх документах і є такими за формальними ознаками, стали Республіка Польща, Російська Федерація, Азербайджанська Республіка, Сполучені Штати Америки, Канада та Грузія.

Другу категорію стратегічних партнерів України становлять держави, відносини стратегічного партнерства з якими належним чином проголошені в усних заявах. До цієї категорії належать

КНР та Німеччина. Саме з цими державами в усній заві уповноваженою на це особою (Президентом України) проголошено встановлення (як факт, що відбувся) повноцінного (тобто в декількох сферах) стратегічного партнерства.

Існували усні заяви стосовно встановлення стратегічного партнерства з іншими державами – Фінляндією, Угорщиною, Ізраїлем, Аргентиною, Словаччиною, Індією.

Але оскільки в цих заявах йшлося або лише про політичне стратегічне партнерство (Фінляндія, Угорщина), або лише про необхідність встановлення чи поновлення такого партнерства (Ізраїль, Аргентина, Угорщина, Словаччина, Індія), ці держави не можуть бути зараховані до стратегічних партнерів України навіть номінально.

Протягом 1994-2000 років інструмент стратегічного партнерства проходив повноцінний етап свого становлення. Особливостями цього етапу стали:

- 1) хаотичність проголошення відносин стратегічного партнерства з державами світу;
- 2) відсутність концептуального визначення стратегічного партнерства та критеріїв віднесення міждержавних відносин до категорії стратегічного партнерства України;
- 3) невизначеність загальної мети застосування інструмента стратегічного партнерства в зовнішній політиці України;
- 4) кон'юнктурний підхід до використання інструмента стратегічного партнерства (досить часто він застосовувався з метою приховування відсутності реальних успіхів у відносинах з тією чи іншою державою);
- 5) відсутність регулярної верифікації відносин стратегічного партнерства та загальної оцінки ефективності використання цього інструмента в зовнішній політиці України.

Після 2000 року в зовнішній політиці України поступово з'являється тенденція до верифікації раніше проголошених відносин стратегічного партнерства, “відсіювання” тих з них, які в практиці реалізації зовнішньої політики України такими не виявились. Так було започатковано третій етап розвитку відносин стратегічного партнерства України.

Цілком очевидно, що вибір методу “відсіювання”, коли з загальної кількості задекларованих стратегічних партнерів відбиралися лише ті, що підтвердили цей статус на практиці, був обумовлений попереднім хаотичним досвідом встановлення відносин стратегічного партнерства України з іншими державами світу, внаслідок якої кількість партнерів зростає до неприйнятної.

Опосередкована верифікація відносин стратегічного партнерства не була доповнена аналізом кожного випадку, коли б відносини перевірялися на предмет відповідності параметрам та ознакам стратегічного партнерства. Основ-

ною причиною відсутності такого теоретичного аналізу стала, власне, відсутність розроблених критеріїв та ознак стратегічного партнерства, закріплених на офіційному рівні.

Унаслідок цього, згадана верифікація не являла собою усвідомлений та логічно визначений процес. Посадові особи, причетні до формування та реалізації зовнішньої політики України, усвідомлюючи неприйнятність попереднього досвіду використання інструмента стратегічного партнерства, намагались упорядковувати існуючу практику.

Виділяються дві основні форми здійснення опосередкованої верифікації відносин стратегічного партнерства:

- 1) згадування/незгадування номінальних стратегічних партнерів України в політичних виступах Президента України та Міністра закордонних справ України;
- 2) візити (їхня кількість)/відсутність візитів до держав-номінальних стратегічних партнерів України.

Ті держави, які згадуються в політичних виступах Президента України та Міністра закордонних справ України як стратегічні партнери, є для України такими не лише де-юре, але й де-факто. Проголошені відносини стратегічного партнерства з ними підкріплюються практикою здійснення зовнішньої політики України. Ті держави, стратегічне партнерство з якими свого часу було задеклароване, але які не згадуються в політичних виступах як стратегічні партнери, можуть цілком бути визнані такими, що не є стратегічними партнерами України.

Аналіз виступів міністрів закордонних справ України після 2000 року дозволяє зазначити, що з усіх проголошених стратегічних партнерів України такими після 2000 року називаються лише три країни – Сполучені Штати Америки, Росія та Польща та дві міжнародні організації – ЄС і НАТО.

Перелік стратегічних партнерів України, який складається лише з США, Росії та Польщі, зустрічаємо і в зовнішньополітичних виступах президентів України. Щоправда, у 2006 році Президент України до числа стратегічних партнерів зараховував лише Росію, а США і Польщу, разом з Румунією, відніс до категорії “партнерів України”, висловивши сподівання на прийняття “стратегічно важливих рішень у взаєминах з цими державами”.

Цікавим є аналіз поєднань, в яких згадуються стратегічні партнери України в політичних виступах. Найчастіше вживаним поєднанням стратегічних партнерів України є комбінація Росія – США. Другу позицію посідає поєднання Росія – США – ЄС. Невелику кількість згадувань мають комбінації США – РФ – Польща та США – РФ – Польща – ЄС.

Азербайджан, Канада та Грузія, з якими відносини стратегічного (особливого) партнерства бу-

ли закріплені документально, взагалі не згадувались у виступах президентів України та міністрів закордонних справ України як стратегічні (особливі) партнери України. Відносини України з КНР, які в усних заявах характеризувались як стратегічне партнерство, у виступах іноді називаються такими, що “набирають рис довгострокової стратегічної співпраці”, іноді йдеться про “партнерський і довгостроковий характер відносин” між Україною та КНР. Приблизно ж у подібному контексті згадуються і відносини України з ФРН.

Другою формою верифікації використання інструмента стратегічного партнерства, є, як уже зазначалося, закордонні візити Президента України та візити глав іноземних держав в Україну (точніше кажучи, кількість таких візитів або їхня відсутність).

У період з 1991 року на посаді перебувало три Президенти України. На кінець 2007 року найбільше візитів вони здійснили до Росії – двадцять три візити, з них вісім – на саміти СНД. Друге місце серед країн, куди Президенти України відбували з візитами найчастіше, посідає Польща – шістнадцять візитів (без урахування участі в самітах та інших міжнародних зустрічах, у тому числі неофіційного характеру).

Що стосується візитів Президентів України до провідних держав Заходу, то найбільшу кількість візитів Президенти України здійснили до США – тринадцять візитів (з них лише дев'ять для зустрічі з вищим керівництвом держави – Президентом чи Віце-президентом США). Президенти США лише тричі побували в незалежній Україні.

Отже, практикою здійснення зовнішньої політики України підтверджено її стратегічне партнерство лише з трьома країнами – Росією, Польщею і США. Кількість візитів до кожної з цих держав за період незалежності України перевищує десять, що є доволі непоганим показником у дипломатичній практиці.

Причому, лише Росія і Польща мають приблизно однакове з Україною розуміння поняття стратегічного партнерства (про що свідчить порівняно однакова кількість візитів Президентів України до цих двох країн та, відповідно, Глав цих держав до України).

Що стосується США, то виходячи з диспропорції, яка постійно існує між кількістю візитів Президентів України до США і Президентів США до України, Україна вкладає у поняття стратегічного партнерства зі США набагато більше, ніж вкладають США. Водночас, слід відзначити, що кількість візитів Президентів України до США залишається найбільшою в порівнянні з відповідними візитами до інших провідних держав Заходу. Тому за показником кількості візитів США номінально можуть бути названі єдиним стратегічним партнером України серед провідних країн Заходу, хоча таке партнерство і є диспропорційним.

Таким чином, результати опосередкованої верифікації свідчать, що після 2001 року стратегічними партнерами України визнавались лише три держави – Росія, США та Польща.

Стратегічне партнерство у двосторонній дипломатії України

Відносини Україна – США

Протягом усього часу розвитку відносин між незалежною Україною та США, починаючи із визнання США незалежності України 25 грудня 1991 року, стосунки двох держав розвивались доволі неоднорідно.

Перший етап українсько-американських відносин, який тривав протягом 1992-1994 років, в основному позначився застосуванням одностороннього тиску з боку США з метою якнайшвидшого набуття Україною статусу без'ядерної держави.

Середина 1990-х років позначилась проголошенням номінального стратегічного партнерства між двома державами. Формальне закріплення стратегічного партнерства між Україною та США відбулося у вересні 1996 року, коли в Києві та Вашингтоні було проголошено про створення Українсько-американської міждержавної комісії (юридично стратегічне партнерство було закріплено лише 5 червня 2000 року в Спільній заяві двох президентів).

Наприкінці 1990-х років українсько-американські відносини стратегічного партнерства практично повністю звелися до застосування тиску з боку США та реагування на нього України. Так, основним протиріччям українсько-американських відносин 1999 року стала різна позиція країн щодо подій у Косово. 2000 рік позначився тиском з боку США на Україну у справі закриття Чорнобильської АЕС.

У 2001 році з приходом до влади у США Республіканської партії характер українсько-американських відносин суттєвим чином не змінився. Україна намагалася бути корисною для свого номінального стратегічного партнера в його зусиллях щодо боротьби з міжнародним тероризмом та ліквідації зброї масового знищення, що стали пріоритетними напрямками у зовнішній політиці США на початку ХХІ століття. Проте навіть ці зовнішньополітичні кроки не призвели до зняття американського тиску на Україну. У 2002-2003 роках у відносинах між двома країнами замість формулювання “стратегічне партнерство” все частіше використовувалось визначення “криза довіри”.

У 2005 році практичний характер українсько-американських відносин залишився незмінним. У ході офіційного візиту Президента України до США у квітні 2005 року було ухвалено Спільну заяву президентів двох держав “Порядок денний нового століття для українсько-американського стратегічного партнерства”. Окрім загальних

декларацій про “нову еру в стратегічному партнерстві” Україна у цій Заяві визначалася важливим партнером у виконанні двох стратегічних для США завдань: забезпечення загальної безпеки та глобальної боротьби з тероризмом (наша держава була включена до Фонду коаліційної солідарності, реципієнтам якого надається підтримка у здійсненні миротворчих операцій, досягненні сумісності їхніх ЗС із ЗС НАТО) та запобігання нелегальним передачам озброєння.

За результатами візиту створено нові механізми координації стратегічного партнерства: українсько-американську міжвідомчу координаційну групу (перше засідання відбулося 7 липня 2005 року у Вашингтоні). Співголовами цієї групи стали заступники міністрів закордонних справ двох держав.

У Заяві було чітко зафіксовано низку зобов'язань американської сторони стосовно України. Такими зобов'язаннями стали визнання США України державою з ринковою економікою, співпраця з метою завершення двосторонніх переговорів для приєднання України до СОТ у 2005 році, скасування дії поправки Джексона-Веніка щодо України.

Усі ці зобов'язання американською стороною були виконані. Водночас Україна так і не дочекалась офіційного візиту Президента США Дж. Буша до Києва.

Проаналізуємо, до якого типу відносин належить українсько-американське співробітництво.

У середині 1990-х років США почали будувати з Україною партнерські відносини за моделлю “стратегічне партнерство представницького типу”. Нагадаємо, що, відповідно до цієї моделі, менш потужний партнер представляє інтереси більш потужного у певному регіоні, натомість отримуючи певні вагомні дивіденди.

Реальні дії США та України свідчили, що на середину 1990-х років обидві сторони ще не були готові до побудови своїх відносин за подібною схемою. США не змогли остаточно відмовитися від застосування політики тиску, яка є неприпустимою у відносинах стратегічного партнерства. А Україна не змогла продемонструвати високі темпи економічних реформ та створити сприятливі умови для прямих іноземних інвестицій.

Чи можна взагалі назвати українсько-американські відносини повноцінним стратегічним партнерством, відповідно до критеріїв та параметрів цієї категорії?

Насамперед можна стверджувати про відсутність усталених сфер стратегічного співробітництва між двома державами, а також про те, що Україна вкладає набагато більше у поняття “стратегічне партнерство зі США”, ніж США вкладають у поняття “стратегічне партнерство з Україною”.

В українсько-американських відносинах не втримується критерій координації позиції двох держав на міжнародній арені. У двосторонніх

відносинах не спостерігалось тривалого висхідного періоду розвитку співробітництва навіть після проголошення та закріплення стратегічного партнерства.

Механізм реалізації та координації стратегічних інтересів в українсько-американських відносинах будучи формально наявним, не демонструє своєї ефективності. Крім того, зміст і механізми стратегічного партнерства не закріплено в окремих міждержавних українсько-американських документах.

Таким чином, відносини України зі США лише частково відповідають певним критеріям стратегічного партнерства. Це не дає змоги зараховувати їх до категорії стратегічного партнерства.

Розвиток українсько-американського співробітництва необхідно продовжувати в напрямку досягнення реального рівня стратегічного партнерства між двома державами. Цілком можливо, що таке стратегічне співробітництво може розвиватись за моделлю “стратегічне партнерство проти спільної загрози”. На сьогоднішній день США та Україна, як і інші держави, мають перед собою спільні загрози міжнародного тероризму та неконтрольованого розповсюдження зброї масового знищення. Співпраця в напрямку протистояння цим загрозам може сприяти досягненню реального рівня стратегічного партнерства між Україною та США.

Відносини Україна – Росія

Розвиток відносин України та Росії після здобуття незалежності нашою державою далеко не завжди відзначався послідовністю, відбувалося періодичне загострення в тих чи інших сферах.

Політична складова домінувала в українсько-російських відносинах протягом усього періоду 1990-х років. Навіть суто економічні питання (як, наприклад, розподіл зовнішнього боргу колишнього СРСР) чи проблеми у військовій сфері (розподіл Чорноморського флоту колишнього СРСР) вирішувалися переважно з огляду на політичні чинники.

Саме в період домінування політичної сфери у відносинах між Україною та Росією було проголошене стратегічне партнерство. Це поняття вперше з'явилося в українсько-російському Комюніке за результатами зустрічі Президента України Л. Кучми та Президента Російської Федерації Б. Єльцина у Сочі 9 червня 1995 року. У документі зазначалося, що “Україна та Росія будуть прагнути до більш тісної та глибокої взаємодії на основі стратегічного партнерства, взаємної поваги та довіри”.

Юридично стратегічне партнерство України та Росії закріплене у Договорі про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, підписаному 31 травня 1997 року. У статті 1 цього документа зафіксовано, що Україна і Росія “як друзі, рівноправні і

суверенні держави засновують свої відносини на взаємній повазі та довірі, стратегічному партнерстві та співробітництві”.

Після 2000 року на перший план в українсько-російських відносинах виходить економічна сфера. У цей період основним лейтмотивом зовнішньої політики Росії відносно держав пострадянського простору стала настанова: війська могутність і зовнішньополітичний вплив держави будуються безпосередньо на її економічних потужностях, а тому найкращий метод здобуття контролю – не політичний, і не військовий, а економічний.

Приблизно з другої половини 2001 року економічний фактор українсько-російських відносин доповнився і гуманітарним аспектом. Яскравою ілюстрацією цього стало проголошення 2002 року Роком України у Росії, а 2003 року – Роком Росії в Україні.

Посилення у зовнішній політиці РФ гуманітарної складової відносно країн СНД, і зокрема України, стало засобом реалізації своєрідної “політики довіри”, спрямованої на підвищення рівня довіри до Росії та її зовнішньополітичних намірів з боку інших держав. “Політика довіри” розглядалась як частковий варіант більш загальної стратегії Російської Федерації, спрямованої на створення позитивного образу своєї держави у світі.

Нова гуманітарна політика Росії аж ніяк не означала, що у відносинах між двома державами повністю зникла напруга в інших сферах, зокрема в політичній та економічній. Так, у вересні-жовтні 2003 року українсько-російські відносини пройшли через один з найбільших періодів свого загострення, причиною якого стала нерозмежованість територій України та Росії в Азовському морі та Керченській протоці. Наслідком правової невизначеності ситуації стали дії російської сторони із побудови дамби у Керченській протоці, які Україна сприйняла як зазіхання на власну територію (зокрема, на о. Тузла в Керченській протоці). Відносини між Україною та Росією у цей період багатьма почали характеризуватися як “криза довіри” та “криза стратегічного партнерства”.

Період після зміни Глави держави в Україні у 2004 році можна охарактеризувати як неоднозначний в українсько-російських відносинах. У 2005 році Глави двох держав обмінялися взаємними візитами. Кінець 2005 року позначився черговим загостренням відносин двох держав – на цей раз у газовій сфері. Це загострення вдалося врегулювати на початку 2006 року, але економічний тиск з боку Росії у цьому питанні продовжувався.

Водночас було створено новий механізм координації взаємного співробітництва – Українсько-російську міждержавну комісію на чолі з Президентом України та Росії. У грудні 2006 року відбулося перше засідання Комісії на рівні Глав держав під час робочого візиту в Україну Президента В. Путіна.

Аналіз українсько-російських відносин за критеріями стратегічного партнерства дозволяє стверджувати, що в українсько-російських відносинах існує декілька сфер, співробітництво в яких має довготривалий характер: економічна (у якій окремо можна виділити енергетичну сферу), гуманітарна та геополітична сфери.

Починаючи з 2000 року, обидві сторони почали наближатись у взаємному розумінні змісту відносин стратегічного партнерства між собою. Водночас, у двосторонніх відносинах до формального проголошення стратегічного партнерства була відсутня попередня практика координації відносин між двома державами.

Розвиток відносин між Україною та Росією після проголошення та закріплення стратегічного партнерства не можна охарактеризувати як поступальний – протягом усього часу відносини проходили через неодноразові етапи ескалації напруженості як у політичній, так і в економічній сферах.

Між Росією та Україною з'явилися нові механізми реалізації та координації стратегічних інтересів в рамках партнерства. Водночас, окремого міждержавного документа, присвяченого відносинам стратегічного партнерства України та Росії не існує.

Розвиток українсько-російських відносин має і надалі продовжуватися у напрямку остаточного досягнення реального стратегічного партнерства між двома державами. У зв'язку з цим Україні слід чітко визначити для себе прийнятну модель побудови відносин стратегічного партнерства з Росією.

Найбільш бажаним для України був би розвиток стратегічного партнерства з Росією за моделлю “тактичного партнерства заради стратегічних результатів”. Нагадаємо, що цю модель відносин держави обирають тоді, коли будучи не в змозі одразу досягнути стратегічних цілей, що є відмінними від аналогічних цілей партнера, встановлюють з ним тактичне партнерство, об'єднуючись довкола інших, менш значущих цінностей.

Однак українсько-російські відносини не піддають під усі ознаки моделі “тактичне партнерство заради стратегічних результатів”, адже дві держави мають неспівмірний політичний, економічний, військовий потенціал. Зважаючи на це, найбільш реальною моделлю побудови відносин України з Росією могла б стати модель “асиметричного стратегічного партнерства”.

Водночас, для того, щоб “асиметричне стратегічне партнерство” Україна – Росія не перетворилося в “асиметричні відносини” наша держава має отримати тверді гарантії виконання Росією усіх необхідних критеріїв такого партнерства. Це означає, що у формулі “асиметричне стратегічне партнерство” усі складові мають бути чітко збалансовані і прийнятні для обох учасників.

Відносини Україна – Польща

Після здобуття Україною незалежності розвиток українсько-польських відносин характеризувався доволі високими темпами. У 1995 році у відносинах між двома державами виникла категорія “стратегічне партнерство”. Це поняття вперше було вжито в Комюніке за результатами засідання Консультативного Комітету Президентів України і Республіки Польща, що відбулося 27-28 вересня 1995 року: “Сторони погодилися з тим, що необхідно віднайти адекватні організаційні форми з метою забезпечення практичної ефективності їх стратегічного партнерства”.

Документально поняття стратегічне партнерство між Україною та Польщею було зафіксоване у Спільній заяві “До порозуміння і єднання”, підписаній під час державного візиту Президента Республіки Польща в Україну 20-22 травня 1997 року. У Декларації було підкреслено, що “Україна і Польща є суверенними державами, добрим сусідами, стратегічними партнерами”.

Основними сферами стратегічної співпраці Польщі та України стали військова, політична, економічна та соціально-гуманітарна.

Так у військовій сфері польські та українські миротворці разом брали участь в операціях НАТО у Косово та в діях антитерористичної коаліції зі стабілізації ситуації в Іраку.

У політичній сфері доволі інтенсивними були двосторонні контакти представників держав на усіх рівнях. Так, наприклад, Президенти двох держав у другій половині 1990-х років зустрічались по 6-7 разів на рік. Значно посилились українсько-польські контакти на найвищому рівні у 2005-2007 роках. У підписаній 6 грудня 2007 року Спільній заяві Президентів України та Республіки Польща “Спільні виклики – нові виміри стратегічного партнерства” відзначалося: “Сьогодні перед двома країнами постають нові виклики, відповіддю на які повинно бути зміцнення існуючих форм взаємодії та започаткування нових напрямів співробітництва”. У Заяві зазначалося, що філософія розвитку відносин двох партнерів спрямована в майбутнє.

У зовнішньополітичній сфері Україна встановила розвинуті механізми регіонального політичного співробітництва з Польщею. Наша держава є активним членом Центральноєвропейської ініціативи (ЦЕІ), до якої у 1996 році її запросила саме Польща, учасником процесів Балто-Чорноморського співробітництва. Протягом другої половини 1990-х років Польща активно декларувала свою роль “адвоката українських прагнень до інтеграції з Європою”. Вступивши до НАТО і Європейського Союзу, Польща прагнула забезпечити ситуацію, щоб на кордонах з Україною не виникла так звана “нова лінія розподілу Європи”.

Аналіз розвитку відносин України та Польщі за критеріями стратегічного партнерства дозво-

ляє стверджувати, що в українсько-польських відносинах існують декілька важливих стратегічних сфер співробітництва. Обидві держави вкладають близьке розуміння у відносини стратегічного партнерства одна з одною. Польща та Україна мали попередню практику координації дій на міжнародній арені та продовжили її після формального закріплення відносин стратегічного партнерства, після чого відносини між двома державами в цілому розвивались по висхідній.

Польща та Україна мають стабільно діючі механізми реалізації та координації стратегічних інтересів у рамках партнерства. Водночас, між двома державами не існує окремого двостороннього документа, в якому б чітко визначалися сфери та цілі стратегічного партнерства між двома державами.

Таким чином, відносини України з Польщею у цілому відповідають критеріям та ознакам стратегічного партнерства.

Визначаючи модель, до якої можна віднести стратегічне партнерство України та Польщі, слід зауважити, що обидві держави мають тенденцію будувати ці відносини за різними зразками.

Так, на першому етапі після встановлення стратегічного партнерства Україна виходила з необхідності розбудови таких відносин за моделлю “асиметричне стратегічне партнерство”. Польща з самого початку будувала свої відносини з Україною за моделлю “тактичне партнерство для стратегічних результатів”.

Згадаємо, що інтенсифікація двосторонніх відносин України з Польщею почалася тоді, коли перед останньою реально постала перспектива майбутнього членства в НАТО та ЄС. Якщо всередині НАТО проблему знаходження адекватної позиції Польща вирішила за рахунок встановлення стратегічного партнерства зі США, то в ЄС вона спробувала закріпити за собою роль “локомотива” інтеграції країн Східної Європи – передусім України – до Європейського Союзу. Саме такою роллю і пояснюються відповідні ініціативи Польщі – такі, наприклад, як розробка у 2003 році нової “східної політики” ЄС, спрямованої перш за все на Україну.

На сьогоднішній день Україна має чітко відокремити для себе тактичні та стратегічні цілі своєї зовнішньої політики. Тактичні цілі полягають у необхідності здобуття членства у НАТО та ЄС чи принаймні встановлення якомога тісніших відносин з цими інституціями. Для досягнення тактичних цілей Україні безумовно буде необхідним стратегічне партнерство з Польщею.

У той же час головною стратегічною метою зовнішньої політики України має стати набуття статусу впливової держави-лідера у регіоні Центральної та Східної Європи. І для досягнення цієї мети партнерства з Польщею буде недостатньо.

Таким чином, свої подальші відносини з Польщею Україна повинна будувати з огляду на свою

стратегічну мету – стати лідером у своєму регіоні. Оскільки очевидно, що Польща в цьому плані намагається досягнути схожих з Україною цілей у тому ж самому регіоні, єдиним прийнятним варіантом є розбудова відносин між двома державами за моделлю “тактичне партнерство заради стратегічних результатів”.

Стратегічне партнерство у відносинах України з міжнародними організаціями

Крім згаданих вище держав стратегічними (особливими) партнерами України є ще дві міжнародні організації – НАТО (яка, відповідно до Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, укладеною 9 липня 1997 року, є особливим партнером України) та ЄС (який, відповідно до Спільної стратегії ЄС щодо України, ухваленої в грудні 1999 року, є стратегічним партнером України).

Водночас, природа застосування інструмента стратегічного партнерства у міждержавних відносинах та у стосунках держави з міжнародною організацією суттєво відрізняється.

Відносини стратегічного партнерства України з тією чи іншою державою можуть бути чітко проаналізовані на предмет наявності стратегічних інтересів сторін, існування стратегічних сфер співробітництва та щодо решти критеріїв стратегічного партнерства.

Провести подібний аналіз у випадку стратегічного партнерства України з міжнародною організацією є майже неможливим.

Адже поняття “стратегічний інтерес” чи “сфера співробітництва” міжнародної організації є, як правило, середньозваженим інтересом усіх її держав-членів. Цей інтерес є вкрай нестійким, варіативним і має тенденцію до зміни у випадку зміни національних інтересів будь-кого з членів організації. Відтак, наукова достовірність середньозважених показників стратегічних інтересів міжнародної інституції навряд чи буде високою.

До того ж, у відносинах всередині міжнародної організації часто відсутні такі основоположні для стратегічного партнерства чинники, як “стабільність”, “поступовість” та “довготривалість”. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність для третьої сторони піддавати постійним видозмінам тактику використання нею стратегічного партнерства з міжнародною організацією, що навряд чи найкращим чином позначається на загальній ефективності використання цього інструмента.

Інструмент стратегічного партнерства приніс низку конкретних здобутків на початкових етапах розвитку відносин Україна-ЄС та Україна-НАТО. Водночас, у сучасних умовах, коли метою України є досягнення членства у цих інсти-

туціях, абсолютно необхідним є адекватне розширення інструментарію розвитку відносин нашої держави як з Європейським Союзом, так і з Північноатлантичним альянсом.

Місце стратегічного партнерства серед зовнішньополітичного інструментарію України

Отже, стратегічне партнерство посіло одне з важливих місць у дипломатичному інструментарії України у період незалежності нашої держави. Формуючись як молода незалежна країна на початку 1990-х років, Україна не мала змоги користуватися такими доволі поширеними у сучасній дипломатії методами, як політичний та економічний тиск, шантаж, кулуарні домовленості тощо.

Після того, як внаслідок застосування подібних методів проти України одразу декількома державами стала досить реальною перспектива втрати незалежності, Україна – можливо, дещо інтуїтивно – обрала стратегічне партнерство одним з найважливіших зовнішньополітичних інструментів становлення та розвитку своєї зовнішньої політики.

Застосування стратегічного партнерства протягом 1990-х років загалом не принесло Україні вагомих дивідендів. В Україні не з'явилися потоки інвестицій з держав-стратегічних партнерів, наша держава не відчула вагомої підтримки в інтеграційних процесах з боку стратегічних партнерів, застосування стратегічного партнерства не призвело до посилення ролі України на міжнародній арені.

Разом з тим, протягом 1990-х років інструмент стратегічного партнерства зміг стати чи не єдиною моральною компенсацією Україні за неминучі помилки становлення та росту у сфері зовнішньої політики. Поступово опанувавши цей інструмент, Україна змогла відчувати себе впевненішою в колі інших держав. Використовуючи інструмент стратегічного партнерства, Україна навчилася предметно порівнювати свій економічний та геополітичний потенціал, національні інтереси, зовнішньополітичні цілі з відповідними чинниками своїх партнерів, і на початок XXI століття більш-менш чітко визначати, де вони співпадають, а де кардинально розходяться.

Виникає запитання: а якби в зовнішній політиці нашої держави не було інструмента стратегічного партнерства – більшими чи меншими були б здобутки України у світі?

Навряд чи на нього можна відповісти цілком однозначно. Натомість, можна впевнено прогнозувати, що в умовах триваючих процесів побудови нової постбіполярної системи міжнародних відносин ані Україна, ані інші світові держави не відмовляться від використання у своїй зовнішній політиці інструментарного стратегічного партнерства.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Детальніше див.: Жовква І.І. Стратегічне партнерство України. Теорія і практика / За заг. ред. акад. В.П. Горбуліна – К.: ДП “НВЦ “Євроатлантикінформ”, 2006. – 156 с.
- ² Постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями зовнішньої політики України” // Україна на міжнародній арені: 36. документів і матеріалів (1991-1995 рр.). У 2-х кн. – Кн. 1 / Упор. В.В. Будяков та ін.; Редкол. Г.Й. Удовенко (відп. ред.) та ін.; МЗС України. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 36-53.
- ³ Указ Президента України “Про Воєнну доктрину України” // Національна безпека і оборона України. – 2004. – №8. – С. 2-6.
- ⁴ Постанова Верховної Ради України “Про Воєнну доктрину України” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – №43. – С. 409-419.
- ⁵ Урядовий кур’єр. – 2002. – 25 травня. – С. 2.
- ⁶ Закон України “Про основи національної безпеки України” // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №39.

Надійшла до редакції 01.11.2007