



Зовнішньополітичний спектр, №7
(січень – березень 2010)

**Авторський колектив:
Євгеній Раздорожний, Катерина Шинкарук**



ЗМІСТ

Зовнішньополітичні підсумки 2009 року.....3

Зовнішньополітичні пріоритети на 2010 рік.....12



Зовнішньополітичні підсумки 2009 року

Внутрішньополітичний і міжнародний контекст 2009 року

У 2009р. зовнішня політика України продувжувала зазнавати провідного впливу з боку кризових процесів на внутрішньополітичному рівні та зіштовхнулась із рядом нових міжнародних викликів. Перманентна внутрішньополітична криза продовжувала блокувати діяльність системи державного управління та гальмувати проведення внутрішніх реформ, а також не тільки не дозволяла Україні активно реалізовувати власний зовнішньополітичний курс, але й адекватно та вчасно реагувати на зовнішні виклики. Також до певної міри дестабілізуючим чинником стала президентська виборча кампанія, що увійшла в активну стадію з другої половини року та визначала внутрішньо- і зовнішньополітичний порядок денний країни.

Водночас світова фінансово-економічна криза обумовила як значний економічний спад усередині країни, так і загострила наявні проблеми політичного характеру. Серед основних міжнародно-політичних наслідків цієї кризи загально визначеними є зростання егоїзму серед держав і, відповідно, зосередження їх зусиль на рівні регіональної/локальної взаємодії. Масштаб фінансово-економічної кризи поставив провідні держави світу перед необхідністю у глобальних зусиллях з її подолання.

Зокрема, прихід на початку 2009р. до влади нового Президента США Б.Обами, налаштованого на масштабну протидію кризі та конструктивні зміни як всередині країни, так і у світі, дещо пом'якшили конфронтаційний характер російсько-американських відносин. З огляду на потребу у конструктивному діалозі з Росією в контексті вирішення пріоритетних завдань зовнішньої політики США новою адміністрацією було запропоновано "перезавантаження" американо-російських відносин. Одними з найбільш пріоритетних питань двостороннього порядку денного залишаються питання трансатлантичної безпеки, нерозширення НАТО на Схід і поваги з боку США до інтересів Росії на пострадянському просторі.

Водночас протягом 2009р. відбулись суттєві зрушення всередині ЄС і НАТО. Зокрема, новий генеральний секретар НАТО Андерс Фог Расмуссен, який приступив до своїх обов'язків у серпні 2009р., ініціював підготовку нової Стратегічної концепції Альянсу, що має адаптувати діяльність НАТО до змін у стратегічному середовищі та спрямувати її подальшу діяльність (включаючи й питання розширення). Також з 1 грудня 2009р. набув чинності Лісабонський договір, нарешті ратифікований усіма країнами-членами ЄС, завершивши період інституційної невизначеності Євросоюзу.

Що стосується політики Росії у регіоні СНД загалом і, зокрема, відносно України, то її підхід продовжував визначатись прагненням посилення свого політичного

На тлі наявних кризових процесів на внутрішньополітичному рівні у 2009 р. Україна також зіштовхнулась із новими зовнішніми викликами

Крім приходу до влади нової Адміністрації США, суттєві зрушення були започатковані також в НАТО та Євросоюзі



впливу як нового регіонального "центра сили", що проявилось як під час "газової війни" на початку 2009 року, так і у низці конфронтаційних кроків і заяв на адресу політичного керівництва України.

Відносини Україна-ЄС: прагматизм та концентрація на практичних кроках

Незважаючи на хронічну політичну нестабільність та фінансову кризу в Україні, які негативно відбивались на ефективності реалізації зовнішньої політики (конфлікти між інститутами виконавчої влади, тривала відсутність міністра закордонних справ, недостатнє фінансування системи МЗС), 2009 рік став періодом планомірної та конструктивної роботи з формування нової правової та інституційної основи відносин між Україною та ЄС. В конкретному плані зусилля концентрувались на створенні різнопланових інструментів багаторівневого співробітництва в рамках нового типу асоціативних відносин, які запроваджуються новою базовою угодою між Україною та ЄС.

Хоча головної мети 2009 р., визначеної Президентом В.Ющенком, у відносинах між Україною та ЄС – підписання **Угоди про асоціацію**, досягти так і не вдалось, протягом минулого року сторони практично завершили узгодження всіх розділів угоди (політична частина та секторальні сегменти). У політичній частині угоди було закладено набір інструментів, через які де-юре втілюється концепція політичної асоціації. Фактично ці інструменти були започатковані задовго до того, як вони будуть зафіксовані формально. Разом з цим, стосовно секторальних частин актуальною залишається необхідність наповнення майбутньої угоди інструментами реальної інтеграції, які дозволять практично наблизити Україну до європейських стандартів.

Незважаючи на суттєві зусилля переговорної команди, Україні не вдалося домогтися фіксації у тексті політичної частини угоди **перспективи її членства в ЄС**. Категорична відмова Євросоюзу йти на будь-які поступки у цьому питанні була абсолютно прогнозованою, адже в її основі лежали глибокі системні причини та геополітичні міркування. Свідоме ігнорування українською стороною цих факторів вносило зайвий дратівний елемент в атмосферу переговорів та відволікало від концентрації на практичних питаннях, що дещо уповільнювало хід дискусій.

На початок 2010 р. неузгодженими залишаються окремі положення частини угоди щодо запровадження **зони вільної торгівлі**, зокрема питання гармонізації фітосанітарних норм та обсягів сільськогосподарських квот. Негативний вплив на переговорний процес справляв політичний кон'юнктурний тиск на українську переговорну делегацію, зокрема, у формі фіксації термінів завершення переговорів та якнайшвидшого підписання угоди. Така поспішність обмежувала певною мірою українській делегації простір для маневру та ставила під загрозу отримання вигідних для України умов торговельного

2009 р. став періодом планомірної роботи з формування нової правової основи відносин між Україною та ЄС

Практично погоджено політичну частину Угоди про асоціацію, проте неузгодженими залишаються положення щодо зони вільної торгівлі



режиму. Разом з цим, слід визнати, що дозовані політичні втручання призвели до певної інтенсифікації переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі.

У 2009 р. було оновлено **практичний інструментарій співробітництва**, який застосовується для конкретизації положень базових документів. Так, сторони запровадили *Порядок денний асоціації Україна - ЄС* в якості нового практичного інструменту на заміну Плану дій, термін дії якого завершився. Він використовуватиметься в якості проміжного документу, який визначатиме пріоритети співпраці сторін на період, поки не набуде чинності Угода про асоціацію. Фактично мова йде про аналогічний за суттю Плану дій документ, але зі зміненою назвою. Проблемним в цьому плані видається забезпечення контролю за реальним, а не формальним, виконанням положень цього документу.

У 2009 р. було оновлено практичний інструментарій співробітництва між Україною та ЄС

Певним зрушенням у зусиллях, спрямованих на повномірне використання транзитного потенціалу України та посилення її енергетичної безпеки, стало проведення у березні 2009 р. у Брюсселі Міжнародної інвестиційної конференції щодо **модернізації ГТС України**. Проте, під час її підготовки не була врахована та упереджена цілком прогнозована емоційна реакція з боку Росії на досягнуті домовленості, що створило певний скандальний фон цього заходу та вимагало додаткових зусиль для ліквідації негативних наслідків. Крім того, так і не розпочалася практична реалізація домовленостей за результатами цієї конференції. Заплановано реалізацію пілотних інвестиційних проектів (СБ, ЄБРР, ЄІБ) на суму понад 1,5 млрд євро.

Україна погодилась на свою участь в ініціативі Євросоюзу **«Східне партнерство»**. Ця ініціатива була об'єктивно сприйнята Києвом як додатковий інструмент, що відкриває деякі нові можливості для взаємодії, окрім існуючих двосторонніх форматів. Головним в цьому плані вбачається наголос саме на додатковості цього інструменту, а не підміна ним ексклюзивних механізмів двосторонньої взаємодії, а також запобігання ув'язуванню індивідуальних інтеграційних перспектив України з ритмом та можливостями інших країн-бенефіціаріїв цієї ініціативи. В рамках «Східного партнерства» розроблені конкретні проекти у різних сферах під виділені асигнування. Рівень імплементації цих проектів знаходиться на початковій стадії. Крім того, започатковано, за ініціативи Швеції, Східноєвропейське партнерство з питань навколишнього середовища та енергозбереження та створено фонд підтримки з початковим капіталом 100 млн. євро.

Лібералізація візового режиму стала одним з пріоритетів у порядку денному відносин Україна - ЄС

Лібералізація візового режиму з ЄС стала одним з пріоритетних питань у порядку денному відносин Україна - ЄС. В умовах, коли перспектива членства України в Євросоюзі продовжує залишатись в абстрактній площині, запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до країн ЄС стає хіба не єдиним способом практичної матеріалізації переваг від курсу на євроінтеграцію. У 2009 р. продовжувався структурований



діалог щодо безвізового режиму з ЄС, кінцевою метою якого є підготовка відповідної "дорожньої карти" з переліком конкретних критеріїв та вимог для скасування візового режиму. Незважаючи на енергійні зусилля української сторони, на цьому напрямі не вдалося досягти суттєвого просування. Головною причиною цього стала позиція декількох західноєвропейських країн-членів, які не схвалили надання Україні «Дорожньої карти» для скасування візового режиму. Суттєво послаблювала позиції України також неконсолідованість української влади та неузгодженість її дій в умовах тривалої політичної нестабільності. Адже, як відомо, виконання вимог дорожньої карти передбачає необхідність злагодженої взаємодії багатьох відомств з питань приведення нормативних актів та регуляторних механізмів у відповідність до європейських стандартів.

Набуття чинності Лісабонським договором позбавляє ЄС підстав для посилення на інституційну кризу як причину відмови у наданні Україні перспективи членства

Протягом останніх років на хід дискусій щодо майбутнього формату відносин України з ЄС суттєво впливала інституційна криза Євросоюзу, що виникла внаслідок провалу проектів нових засадничих договорів ЄС (2005 р. – європейська конституція, 2008 р. – перша версія Лісабонського договору). Євросоюз завжди відмовлявся від визначення довгострокового бачення відносин з Україною, зокрема, відносно перспективи членства, посилаючись на інституційну кризу та політичну невизначеність. З **набуттям чинності Лісабонським договором**, який встановлює нову інституційну конфігурацію Союзу, покликану оптимізувати його функціонування у форматі 27 країн, подібні посилення втрачають актуальність.

Крім того, 2009 р. був позначений формалізацією відносин та започаткуванням співробітництва між Україною та ЄС у різних технічних сферах. Так, було укладено Угоду про стратегічне співробітництво між Україною та **Європолем**, забезпечено приєднання України до **Європейського енергетичного співтовариства** та до **Європейського телерадіомовного простору**.

В загальному плані слід відмітити, що у 2009 р. так і не вдалося створити **дієвий механізм горизонтальної міжвідомчої координації** з питань європейської інтеграції. Відсутність такого механізму значно ускладнювала ефективну взаємодію профільних відомств зі своєчасного узгодження спільних позицій з питань включених до порядку денного переговорів щодо Угоди про асоціацію. Наявна схема вертикальної координації, на чолі якої знаходиться віце-прем'єр-міністр з питань європейської інтеграції, виявляється неспроможною забезпечити необхідний рівень взаємодії. Більшість українських відомств так і не сприймають тему євроінтеграції в якості інтегральної складової їх повсякденної системної роботи, а відносять її скоріше до сфери зовнішньої політики. Плани щодо створення в Україні окремого центрального виконавчого органу з питань координації роботи профільних міністерств у сфері євроінтеграції не знаходять свого практичного втілення.

У 2009 р. так і не вдалося створити дієвий механізм горизонтальної міжвідомчої координації з питань євроінтеграції



Відносини Україна-НАТО: час для переосмислення стратегії

Підсумки Бухарестського саміту НАТО (квітень 2008 р.) та наступних зустрічей представників Альянсу на високому рівні виявили необхідність серйозного **переосмислення Україною своєї євроатлантичної стратегії** та її коригування з урахуванням об'єктивних факторів, що впливають на еволюцію безпекової ситуації в Європі. Серед цих факторів - наявна розстановка сил в середині Альянсу, співвідношення впливу між північноамериканським, західноєвропейським та східноєвропейським полюсами блоку, трансформаційні процеси в середині НАТО, нове геостратегічне позиціонування Росії у Європі. Недостатній аналіз та неповне врахування цих факторів протягом останніх двох років призвели до провалу стратегії, спрямованої на швидке набуття членства в Альянсі за рахунок ставки на односторонню підтримку США при ігноруванні потенціалу протидії з боку Росії. В такому контексті стає очевидним досить умовний характер формулювань заключних декларацій Бухарестського саміту та наступних форумів НАТО про гарантоване членство України в Альянсі в майбутньому за умов досягнення необхідних критеріїв. Досвід попередніх років свідчить, що вирішальним у питанні набуття членства в НАТО тією чи іншою країною є не стільки її відповідність певним критеріям, скільки наявність сприятливої для цього політичної кон'юнктури та консенсусу серед країн-членів.

Україні потрібне серйозне переосмислення своєї євроатлантичної стратегії

Отже, останні тенденції у сфері європейської безпеки, а також внутрішні трансформаційні процеси в НАТО, недвозначно обумовлюють необхідність концептуальної корекції євроатлантичної стратегії України. **Коригування цієї стратегії** повинно відбуватись на основі аналізу наступних системних елементів: перспективи еволюції європейської системи колективної безпеки, зокрема в контексті відомої російської ініціативи, та бачення Україною її оптимальної конфігурації; сумісність українського бачення системи європейської безпеки з новими стратегічними цілями та функціями Альянсу, які будуть відображені у його новій стратегічній концепції; прогнозований відхід НАТО від концепції традиційного розширення та відповідний перегляд критеріїв вступу (віддання переваги дієвим "контрибуторам" у безпекові зусилля, ніж їх простим "споживачам").

В практичному плані 2009 р. став періодом концентрації зусиль на реалізації конкретних домовленостей між Україною та НАТО

В практичній площині, у т.ч. завдяки меншій політизації цієї теми внаслідок відкладення питання вступу України до НАТО на невизначену перспективу, 2009 рік став періодом концентрації зусиль на предметній реалізації досягнутих між Україною і НАТО конкретних домовленостей. Так, у минулому році було запроваджено новий практичний інструмент співробітництва між Україною та НАТО - **Річні національні програми**. На відміну від Плану дій щодо набуття членства (ПДЧ), який містив у собі заздалегідь запрограмовану кінцеву мету (вступ до НАТО) та передбачав для цього конкретний перелік кроків та чіткий графік, цей документ має виражений проміжний характер,



оскільки зосереджується на реалізації конкретних короткотермінових завдань в плані досягнення відповідності окремим стандартам НАТО. Позитивним елементом РНП є можливість залучення України до загальних дискусій, що ведуться в середині НАТО, з проблематики безпеки на євроатлантичному просторі. Певним прогресом на цьому напрямі стало запрошення України до обговорень в рамках підготовки нової **Стратегічної концепції НАТО**. Разом з цим, існує ризик, що участь України у цьому процесі виявиться скоріше символічною, оскільки Україна за останні роки так і не змогла позиціонувати себе в якості повноцінного учасника стратегічних дебатів щодо ключових викликів безпеки на євроатлантичному просторі.

Було запроваджено новий практичний інструмент співробітництва між Україною та НАТО – Річні національні програми

Функціональною відмінністю РНП від попередніх практичних інструментів співпраці є необхідність узгодження взятих Україною в рамках РНП на себе зобов'язань з пріоритетами розвитку самого Альянсу та оборонних програм країн-членів. В якості позитиву можна відзначити, що реалізація Україною у 2009 р. першої РНП здобула в цілому схвальну оцінку НАТО. За одностайної підтримки країн-членів Альянсу затверджено **РНП Україна-НАТО** на 2010 рік.

Усвідомлення необхідності забезпечення провідної ролі **Комісії Україна-НАТО** у реалізації євроатлантичної інтеграції України так і не матеріалізувалось протягом 2009 р. у підвищення статусу і політичної ваги цього органу, який повинен стати ключовим у процесі імплементації нових інструментів інтеграції.

У сфері **оперативної взаємодії з НАТО** Україна протягом 2009 р. була досить активною та брала участь в якості країни-партнера в усіх основних операціях і місіях Альянсу: Багатонаціональні сили у Косово, Тренувальна місія в Іраку, Міжнародні сили сприяння безпеці в Афганістані, Операція „Активні зусилля” у Середземному морі. Участь у таких операціях залишається чи не єдиною можливістю для збройних сил України отримувати практичний бойовий досвід та підтримувати стан боєготовності на певному рівні. Виходячи з цієї мотивації, РНБО ухвалила рішення щодо збільшення втричі чисельності українського миротворчого персоналу в Афганістані. Крім того, відбувалась технічна взаємодія між Україною та НАТО в рамках укладеної угоди між урядом України та Секретаріатом НАТО про транзит невійськових вантажів територією України для цілей операції Міжнародних сил безпеки в Афганістані.

2009 р. був позначений досить активною оперативною взаємодією між Україною та НАТО

Відносини Україна–Росія: продовження конфронтаційної тональності

У діалозі з Москвою 2009р. позначився продовженням негативних тенденцій, посилення яких відбулось після російсько-грузинського конфлікту у серпні 2008р. Відверто пропагандистські звинувачення України у продажу грузинській владі зброї, “від якої гинули російські солдати”, та відповідна масована інформаційна кампанія в російських ЗМІ з цього та інших суперечливих



питань у російсько-українських відносинах були спрямовані на делегітимізацію української влади, яка "штучно загострює відносини" між "дружніми народами" Росії і України.

У низці заяв МЗС РФ Москва звинуватила Київ у недружній політиці, що проявляється у спробах покласти вину за п'ятиденну війну в Грузії виключно на Росію; ускладнити діяльність ЧФ РФ у Криму; прискорити вступ України до НАТО всупереч інтересам безпеки Росії. У гуманітарній сфері Києву інкримінувалась підтримка практики щодо заборони в'їзду до України окремим російським політичним і культурним діячам; перегляд спільної історії в "антиросійському дусі"; порушення прав російськомовного населення України та витіснення російської мови зі суспільного життя, науки, освіти, ЗМІ тощо.

Ще одним приводом для посилення україно-російської конфронтації стала **"газова війна" у січні 2009р.**, заручниками якої стали країни ЄС. Дії Росії були значною мірою спрямовані на звинувачення України в недобросовісному партнерстві, несанкціонованому відборі газу та порушенні своїх міжнародних зобов'язань як країни-транзитера. Водночас Київ розцінив політику Москви як "газовий шантаж", що має на меті дестабілізувати внутрішньополітичну ситуацію в країні, взяти під контроль українську газотранспортну систему, покарати українських лідерів за курс на євроатлантичну інтеграцію. Також слід додати, що газовий конфлікт був значною мірою орієнтований на європейську аудиторію, оскільки масштабна інформаційна кампанія з боку РФ мала дискредитувати Україну перед ЄС, представивши її як ненадійного транзитера та корумпованого партнера. Україна, на жаль, виявилась нездатною ані попередити такий розвиток подій, ані протидіяти Росії на політичному та інформаційному рівнях.

На тлі відсутності фактичних зрушень за ключовими напрямками двостороннього співробітництва відбувалось наростання конфронтаційної риторики з боку Москви на адресу українського керівництва, що було значною мірою обумовлено наближенням президентських виборів в Україні. Зокрема, 11 серпня Президент Росії Д.Медведєв у відкритому зверненні до Президента України повідомив про своє рішення відкласти приїзд М.Зурабова в Україну "в умовах антиросійського курсу українського керівництва", що мало відверто передвиборний характер.

Тим не менше, в Росії позитивно оцінили призначення у жовтні 2009р. Міністром закордонних справ України Петра Порошенка, який, у свою чергу, наголосив на необхідності якісних змін у відносинах з Росією як із найважливішим стратегічним партнером України та вже 23 жовтня відвідав Москву з одноденним візитом. Відповідно, було відновлено політичний діалог між сторонами принаймні на рівні глав зовнішньополітичних відомств.

Слід визнати, що відновлення діалогу на рівні МЗС обох країн покращило атмосферу двосторонніх контактів. Однак сам переговорний процес з питань, які становлять для

Російсько-український газовий конфлікт став продовженням конфронтаційних тенденцій у двосторонніх відносинах

Попри відсутність будь-яких контактів на президентському рівні після жовтня 2009р. відбулось відновлення діалогу на рівні МЗС обох країн



Україні першочерговий інтерес (зокрема, щодо перебування ЧФ РФ на території України та процесу делімітації Керченської протоки та акваторії Азовського моря), цілком закономірно, було відкладені до обрання нового Президента України.

Відносини Україна – США: в очікуванні на нові імпульси

Прихід до влади в США нової Адміністрації Президента Б.Обами вимагав від Києва докладання зусиль для оновлення двостороннього діалогу. Утім, протягом 2009р. українсько-американських відносинах також значну роль зіграли чинники внутрішньополітичної нестабільності в Україні та наближення президентських виборів, що значною мірою обмежувало змістовну частину двостороннього діалогу.

З огляду на те, що збереження провідної ролі РФ у регіоні СНД прямо чи опосередковано пов'язано з усіма найбільш пріоритетними завданнями російської зовнішньої політики, ініційоване Вашингтоном "перезавантаження" відносин викликало певне занепокоєння щодо можливої згоди США на розширення впливу РФ у СНД і вимагало відповідного з'ясування позицій сторін.

Саме підтвердження політичних гарантій з боку США щодо суверенітету та територіальної цілісності України можна розглядати в якості основної мети триденного візиту віце-президента США Джозефа Байдена у липні 2009р. Разом з цим, протягом цього візиту значну увагу було приділено активізації виконання положень Хартії Україна-США про стратегічне партнерство, підписаної сторонами наприкінці грудня 2008р. Також українською стороною було ініційовано обговорення питання інституціоналізації американських відносин і продовження існування міждержавного органу високого рівня. Зокрема, було досягнуто домовленості про створення Українсько-Американської Комісії зі стратегічного партнерства.

Крім того, Україна позитивно оцінила спільну заяву президентів США та Російської Федерації від 4 грудня 2009р. з нагоди завершення дії Договору про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, в якій сторони підтверджують гарантії безпеки Україні, Казахстану і Білорусі як неядерним країнам. Оскільки зазначені гарантії були зафіксовані у Будапештських меморандумах від 5 грудня 1994 р., фактично мова йде про підтвердження Вашингтоном і Москвою намірів щодо їх подальшого застосування.

До того ж 9-11 грудня 2009р. Міністр закордонних справ України Петро Порошенко здійснив робочий візит до США, ключовою подією якого стала його зустріч з Державним секретарем США Хіларі Клінтон. Сторони обговорили перспективи посилення відносин Україна – США на основі Хартії про стратегічне партнерство. Крім того, були обговорені питання відновлення співпраці України з МВФ і необхідні для цього кроки з боку України. Значну увагу було приділено питанню зміцнення енергетичної

Нова Адміністрація США висловила свою підтримку суверенітету та територіальної цілісності України

США та РФ підтвердили гарантії безпеки Україні як неядерній країні відповідно до Будапештського меморандуму 1994 року



незалежності України. Зазначивши, що енергетична безпека в Європі є неможливою без забезпечення енергетичної незалежності України, Х.Клінтон заявила про підтримку прагнення України набути членство в Європейському Енергетичному Співтоваристві. Крім того, в рамках візиту відбулось установче засідання українсько-американської Комісії зі стратегічного партнерства.

Захист прав та інтересів громадян як новий пріоритет зовнішньої політики України

Якщо у минулому МЗС України здебільшого фокусувало свої зусилля переважно на реалізації політичних завдань та виконанні протокольно-церемоніальних функцій, то протягом двох останніх років шкала пріоритетів його діяльності почала зазнавати певних змін. Загальна **орієнтація на європейську практику** поступово призводить до того, що просування і захист інтересів та прав українських громадян і юридичних осіб за кордоном переміщується на чільне місце у списку пріоритетів дипломатичної служби. Так, 2009 р. був відмічений досить енергійними зусиллями МЗС у відновленні конституційних прав та наданні допомоги українським громадянам, які опинялись у скрутних або надзвичайних ситуаціях за кордоном (моряки, трудові мігранти, туристи, студенти). Необхідна допомога надавалась як у матеріальній формі (за рахунок консульського фонду), так і у формі правового сприяння або адміністративних дій.

Захист прав українських громадян за кордоном поступово переміщується на чільне місце у списку пріоритетів МЗС

Певного прогресу вдалося досягнути в плані **лібералізації візового режиму** та регулювання трудової міграції у відносинах з окремими країнами. Втім, домогтися системних зрушень у режимі регулювання поїздок українських громадян з країнами-членами ЄС не вдалося. Набуття чинності угодою про спрощення видачі віз між Україною та ЄС мало досить обмежений ефект на ситуацію з видачею віз українським громадянам. Більшість з них продовжують стикатися з численними проблемами (складність отримання багаторазових, довгострокових, безкоштовних віз, високий відсоток відмов) при зверненнях до іноземних посольств.

Така переорієнтація на виконання "гуманітарних" функцій із захисту прав та інтересів громадян України за кордоном викликала необхідність певної **функціональної реорганізації діяльності МЗС**. Зокрема, було запроваджено цілодобову телефонну „гарячу лінію” для невідкладного реагування на такі ситуації, створено з цією метою окремий підрозділ для отримання інформації про проблемні питання та надання практичної допомоги. Разом з цим, ефективному захисту прав та наданню вчасної допомоги українським громадянам заважали такі системні проблеми як політична нестабільність, незлагодженість дій органів законодавчої та виконавчої влади, недостатня міжвідомча координація, хронічна нестача фінансових ресурсів та операційних можливостей.

Ефективному захисту інтересів українських громадян за кордоном заважали внутрішні системні проблеми України



Зрушення в договірно-правовому оформленні державного кордону України

До позитивних аспектів зовнішньополітичної діяльності України у 2009р. слід віднести прогрес у договірно-правовому оформленні державного кордону України з Білоруссю та Молдовою.

Зокрема, з молдовською стороною було досягнуто домовленості про завершення процесу демаркації українсько-молдовського державного кордону, а також щодо започаткування процесу демаркації придністровської ділянки державного кордону між двома країнами за участю представників Європейського Союзу. Також було продовжено мандат Місії Європейського Союзу з надання прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM) на наступні 2 роки. Крім того, відбулись істотні зрушення у процесі створення Єврорегіону "Дністер", який знаходиться на завершальній фазі юридичного оформлення та до складу якого увійдуть Вінницька область України, північні райони Молдови, а також Кам'янський та Рибницький райони Придністров'я. Створення Єврорегіону "Дністер" надасть сторонам можливість реалізовувати спільні інтереси у транспортній, економічній, культурній та інших сферах.

Протягом 2009 р. відбулись позитивні зрушення у договірно-правовому оформленні державного кордону України з Білоруссю та Молдовою

Водночас між Україною і Білоруссю була досягнута домовленість про ратифікацію договору про правове оформлення українсько-білоруського державного кордону під час візиту до України 5-6 листопада 2009 р. президента Білорусі Олександра Лукашенка. Білоруська сторона зазначила, що після ратифікації двостороннього договору про державний кордон буде готова розпочати процес демаркації державного кордону з Україною. Крім того, між сторонами було започатковано співпрацю в рамках інтегрованої програми управління кордонами, що має сприяти створенню інтегрованої інфраструктури митного та прикордонного контролю за стандартами ЄС в рамках ініціативи "Східного партнерства".

Зовнішньополітичні пріоритети на 2010 рік

Європейська інтеграція:

2010 рік повинен стати завершальним у переговорному процесі щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Разом з цим, важливо, щоб намагання завершити цей процес не відбилися негативно на якості умов торговельного режиму для України. Ефективним кроком для підтримання набраної динаміки стане забезпечення виконання пріоритетів "Порядку денного Асоціації Україна - ЄС" як інструменту практичної реалізації погоджених сторонами положень Угоди про асоціацію.

У 2010 році має бути завершений переговорний процес щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Крім того, 2010 р. повинен стати періодом практичної реалізації низки багатосторонніх та двосторонніх ініціатив у відносинах між Україною та ЄС. Так, логічною буде



концентрація зусиль на започаткуванні реалізації пілотних інвестиційних проектів з модернізації ГТС України, а також реалізації конкретних проектів у рамках ініціативи ЄС "Східне партнерство". Необхідно продовжувати нормативно-правове оформлення секторальної співпраці шляхом укладення відповідних угод.

Євроатлантична інтеграція:

В контексті підготовки нової Стратегічної концепції НАТО, а також загальних дискусій щодо майбутньої архітектури європейської безпеки Україні слід використати 2010 рік для комплексного аналізу сумісності власних пріоритетів національної безпеки з тими цілями та завданнями, які будуть визначені пріоритетними для НАТО у його нових програмних документах. З цією метою варто домагатись активної участі в обговоренні нової стратегічної концепції НАТО, а також підключатись до ключових форматів дискусій щодо загальної системи європейської безпеки. Паралельно з цим слід продовжувати імплементацію Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в НАТО та розвивати операційну взаємодію з Альянсом.

Україні слід використати 2010 рік для аналізу сумісності власних пріоритетів з цілями та завданнями, які будуть визначені пріоритетними для НАТО

Відносини України з ключовими стратегічними партнерами:

У відносинах із Росією у 2010 році Україна має зосередитись на відновленні конструктивного діалогу на високому рівні задля досягнення прогресу у розв'язанні ключових проблемних питань двостороннього порядку денного. Зокрема, до пріоритетів в україно-російському співробітництві належить енергетична сфера, нормалізація відносин в якій та перехід на прозорі домовленості гарантуватиме Україні також підтримку з боку ЄС. Крім того, пріоритетним залишається питання демаркації сухопутного кордону та делімітації акваторії Азовського моря та Керченської протоки. Попри пріоритетність питання виведення підрозділів Чорноморського флоту РФ з території України у 2017р., навряд чи можна очікувати на прогрес у відповідних домовленостях із Москвою протягом 2010р.

У відносинах із РФ пріоритетне значення має відновлення конструктивного діалогу та ефективної прагматичної взаємодії

В питаннях економічного співробітництва пріоритетним залишається збереження зони вільної торгівлі між Україною та Росією, незважаючи на перспективи формування митного союзу у форматі Росія-Білорусь-Казахстан, приєднання до якого України видається недоцільним з огляду на переговори про формування поглибленої ЗСТ із ЄС. Також залишається нереалізованим значний потенціал двостороннього співробітництва у високотехнологічній аерокосмічній галузі.

У відносинах зі США пріоритетним завданням залишається повномасштабна імплементація Хартії Україна-США про стратегічне партнерство та ухвалених ще у квітні 2008р. Пріоритетів (Дорожньої карти) українсько-американського співробітництва. Зокрема, попри відхід на другий план проблематики



безпосереднього вступу України до НАТО, її відносини з Альянсом і надалі займатимуть важливе місце у структурі пріоритетів україно-американського співробітництва. Разом з цим, гарантії безпеки та територіальної цілісності України з боку США та їх відносини з Москвою значною мірою впливатимуть на розвиток україно-російського співробітництва.

Крім того, до пріоритетних напрямків слід віднести розвиток економічного та енергетичного співробітництва зі Сполученими Штатами. Зокрема, відповідно до Хартії Україна-США про стратегічне партнерство, Україні доцільно розвивати співпрацю зі США щодо відбудови та модернізації потужностей української газотранспортної інфраструктури, диверсифікації та забезпечення українських джерел ядерного палива, що дозволить зменшити залежність України від іноземних джерел ядерного палива та потужностей для їх збереження.

Забезпечення прав та інтересів громадян України:

На цьому напрямі слід продовжувати зусилля щодо лібералізації режиму поїздок громадян України до країн-членів ЄС, зокрема, визначення чітких критеріїв для запровадження безвізового режиму т. зв. "Дорожньої карти" безвізового режиму. Крім того, необхідно розширювати перелік країн, з якими укладаються двосторонні міждержавні угоди з іншими країнами про безвізові поїздки громадян або спрощення оформлення віз, а також угоди у сферах працевлаштування, соціального захисту і пенсійного забезпечення. Слід продовжувати вдосконалення механізму моніторингу та ефективного реагування на надзвичайні ситуації (випадків міжнародного піратства, захоплення заручників, техногенних катастроф, стихійних лих тощо), які загрожують безпеці та інтересам громадян та юридичних осіб України, з опрацюванням конкретних засобів забезпечення їхніх інтересів, надання сприяння та допомоги.

Системні проблеми функціонування зовнішньополітичного відомства:

- Використання зовнішньої політики у внутрішньополітичній боротьбі шляхом маніпулювання національними інтересами;
- Нечітке інституційне визначення механізму погодження та прийняття зовнішньополітичних рішень, зокрема в плані розподілу повноважень та міжвідомчої координації на рівні центральних органів виконавчої влади;
- Недосконалість структурної організації центрального апарату МЗС, застарілість схем прийняття операційних рішень та обігу внутрішньої інформації, неефективність кадрового менеджменту.

У відносинах зі США важливо розвивати як безпековий, так і економічний та енергетичний напрямки співробітництва

Пріоритетним напрямком забезпечення прав та інтересів громадян України залишатиметься лібералізація візового режиму з ЄС

Ефективна реалізація зовнішньої політики України потребує подолання системних проблем функціонування її зовнішньополітичного відомства



- Недостатня прозорість та підзвітність діяльності МЗС, слабе залучення недержавних акторів через різні формати громадської участі (громадська експертиза, громадська дипломатія тощо, консультування з національним бізнесом).
- Хронічне недофінансування системи установ МЗС