

## STOSUNKI POLITYCZNE UKRAINY I FEDERACJI ROSYJSKIEJ

Agnieszka Konopelko  
*Politechnika Białostocka, Białystok, Polska*

### Wprowadzenie

Ukraina staje się istotnym podmiotem międzynarodowych stosunków globalnych i regionalnych, a zwłaszcza przyszłej struktury bezpieczeństwa europejskiego. Ze względu na swoje geostrategiczne i geopolityczne położenie oraz potencjał ekonomiczny znajduje się ona w kręgu zainteresowań wielu krajów i organizacji międzynarodowych. Od kilku lat główne kierunki ukraińskiej polityki zagranicznej pozostają niezmiennie, czyli strategiczna współpraca z Unią Europejską, Sojuszem Północnoatlantyckim oraz Rosją.

Uwarunkowania historyczne, polityczne, ekonomiczne i kulturowe powodują, że Ukraina pozostaje w rosyjskiej strefie wpływów. Należy się zgodzić z wieloma opiniami, że głównym punktem odniesienia wszelkich działań w Europie Wschodniej jest Federacja Rosyjska, a formułowane kierunki polityki wobec Ukrainy stanowią część składową tej polityki. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, stanowisko Rosji postrzegające pozostałe kraje WNP, w tym Ukrainę, jako własną strefę wpływów, nie spotyka się praktycznie z wyraźnym sprzeciwem krajów Europy Zachodniej [5, s. 31].

### Ewolucja relacji dwustronnych

Proklamowanie niepodległego państwa ukraińskiego w 1991 roku wywołało zaniepokojenie w Rosji. Wiele środowisk politycznych obawiało się negatywnego wpływu utraty Ukrainy dla gospodarki rosyjskiej oraz możliwości stworzenia przez nią centrum opozycji antyrosyjskiej w sojuszu z innymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej.

W pierwszych latach po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę uwidoczniły się problemy w stosunkach wzajemnych, dotyczące granicy (spory z Rosją o Krym, o status portu – bazy wojennej w Sewastopolu), mniejszości (mniejszość rosyjska na wschodzie), a także nie zakończony spór graniczny na Morzu Azowskim i w Cieśninie Kerczeńskiej [7, s.5].

W 1992 roku prezydenci Rosji i Ukrainy zgodzili się co do równego podziału Floty Czarnomorskiej i jej czasowego stacjonowania w Sewastopolu (co jednak zostało później zanegowane przez obie strony), a w 1994 roku Rosja oficjalnie potwierdziła gwarancje dla granic Ukrainy i jej suwerenności. Ostatecznie, po wieloletnich negocjacjach, w 1997 roku premierzy obu państw podpisali kilkanaście porozumień, na mocy których, między innymi, potwierdzono bezwarunkową suwerenność Ukrainy nad Sewastopolem i zagwarantowano Rosji prawo do stacjonowania marynarki wojennej przez co najmniej 20 lat. Więcej kontrowersji wzbudził spór o Cieśninę Kerczeńską, przez którą przepływają statki z Morza Czarnego na Morze Azowskie. Rosja twierdziła, że użytkowanie wód powinno być wspólne, natomiast Ukraina uważała je za własne wody terytorialne. W 2003 roku prezydenci obu państw podpisali umowę o współpracy i wykorzystaniu wód Morza Azowskiego i Cieśniny Kerczeńskiej [2, s. 134-137].

Ogłoszenie Aktu Niepodległości przez Ukrainę (1991) zmusiło Rosję do zweryfikowania swoich priorytetów w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa. Dla Ukraińców najważniejszym celem stało się utrzymanie niepodległego państwa, natomiast władze rosyjskie początkowo praktycznie nie miały żadnej koncepcji polityki wobec Ukrainy. Ukraina, podobnie jak Litwa, Łotwa i Estonia, przeciwstawiła się zdecydowanie rosyjskiej koncepcji zwierzchnictwa Moskwy nad byłymi republikami radzieckimi. Władze rosyjskie zaczęły postrzegać Ukrainę jako istotnego partnera w polityce międzynarodowej [2, s. 57-58].

Pomimo wielu nierozwiązanych problemów, Moskwa była gotowa do ułożenia stosunków z Kijowem. W ramach reorientacji polityki zagranicznej władze rosyjskie dążyły do zmniejszenia znaczenia współpracy wielostronnej w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw na rzecz umocnienia stosunków bilateralnych.

Wyraźne ocieplenie stosunków dwustronnych nastąpiło w 2000 roku, po objęciu funkcji ministra spraw zagranicznych przez Anatolija Zlenko, który od początku stwierdził, że

Ukraina ma dwóch partnerów strategicznych: Federację Rosyjską i Stany Zjednoczone, odsuwając na dalszy plan stosunki z Unią Europejską [11, s. 11].

Wraz z wyborem nowego prezydenta Rosji Władimira Putina, nastąpiła dalsza poprawa we wzajemnych relacjach. Rosja zrezygnowała z traktowania WNP jako narzędzia reintegracji i postawiła na stosunki dwustronne. Wspomniana wcześniej umowa bilateralna z 2003 roku o granicy państwowej jest formalnym potwierdzeniem suwerenności Ukrainy przez Rosję [9, s. 22].

Istotnym elementem determinującym wzajemne stosunki są kwestie tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę (zależność Ukrainy od dostaw rosyjskich surowców energetycznych oraz zależność Rosji od tranzytu energii przez terytorium ukraińskie). Konflikt wokół tranzytu rosyjskiego gazu i walka Ukrainy o jej bezpieczeństwo energetyczne były powodem narastającego kryzysu na linii Moskwa – Ukraina, zagrażającego stabilności oraz niezależności państwa. W 2005 roku, pomimo podpisanej wcześniej przez władze Rosji i Ukrainy umowy o opłatach za tranzyt gazu do 2009 roku i o dostawach gazu na Ukrainę, Rosja zażądała od Ukrainy nowych warunków współpracy w tej dziedzinie (pod groźbą zablokowania dostaw gazu na Ukrainę). Zatem, nastąpiło jednostronne podwyższenie cen gazu dostarczanego przez Gazprom na Ukrainę. W 2006 roku Gazprom zmniejszył ciśnienie gazu dostarczanego na Ukrainę, jednocześnie ograniczając dostawy gazu do Europy Zachodniej. Ostatecznie, w styczniu 2006 roku doszło do podpisania nowej pięcioletniej umowy na dostawy gazu rosyjskiego na Ukrainę, na mocy której zrezygnowano z barterowych rozliczeń gazowych oraz zerwano trwale związki ceny gazu i ceny tranzytu gazu przez Ukrainę. W zamian jednak, strona ukraińska musiała zapewnić szeroki dostęp do rynku odbiorców przemysłowych dla związanych z Gazpromem spółek pośredniczących w handlu gazem [6, s. 55-63].

Jak można zauważyć, porozumienie to nie gwarantuje w dłuższej perspektywie całkowitej niezależności Ukrainy od Rosji. Może ono mieć w przyszłości negatywne skutki w sferze bezpieczeństwa energetycznego państwa. Sytuacja taka nie ułatwia również dążeń Ukrainy do integracji ze strukturami unijnymi.

#### **Wspólna Przestrzeń Gospodarcza**

We wrześniu 2003 roku Ukraina przystąpiła do tworzonej przez Federację Rosyjską Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej na terytorium Białorusi, Kazachstanu, Rosji i Ukrainy. Wspólna Przestrzeń Gospodarcza miała być odpowiedzią Rosji na rozszerzenie UE na Wschód i sposobem na silniejsze związanie ze sobą byłych republik radzieckich. Przystąpienie Ukrainy do strefy wolnego handlu i unii celnej w ramach WPG miało między innymi umożliwić tanie dostawy rosyjskiej ropy i gazu, ale z drugiej strony, postawiło pod znakiem zapytania perspektywę integracyjne Ukrainy i Unii Europejskiej (co zresztą było podnoszone od początku przez ukraińską opozycję).

Niejednoznaczne jest stanowisko prezydenta Wiktora Juszczonki w sprawie pogłębiania relacji z Rosją w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Podczas szczytu państw WNP w 2005 roku prezydent Ukrainy potwierdził częściowe uczestnictwo Ukrainy w WPG, ale tylko w takim stopniu, w jakim nie będzie to przeszkadzało planom integracji z Zachodem oraz sprzeciwił się idei tworzenia ponadnarodowych organów tej organizacji [6, s. 64].

#### **Wspólnota Niepodległych Państw**

Wspólnota Niepodległych Państw została utworzona w grudniu 1991 roku przez 11 byłych republik radzieckich<sup>32</sup>.

Właściwie od początku istnienia Wspólnoty nie określono jednoznacznie jej statusu, strategii działania, zasad członkostwa oraz powołania ewentualnych organów. Wydaje się, że dla Ukrainy ma ona charakter luźnego porozumienia międzypaństwowego, stanowiącego

<sup>32</sup> Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja, Mołdawia, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan. W 1993 roku do WNP dołączyła Gruzja. Wspólnota Niepodległych Państw, <http://www.cis.minsk.by>, 11.03.2006.

platformę współpracy byłych republik radzieckich. Natomiast, Rosja zainteresowana jest, nie tylko współpracą gospodarczą, ale jak najszerszym zacieśnianiem relacji między państwami członkowskimi prowadzącymi do pełnej integracji [2, s. 149-150].

Rosja, zgodnie z przyjętą doktryną militarną, uznaje WNP za regionalną organizację bezpieczeństwa. Jednym z celów Federacji Rosyjskiej jest zbudowanie szerokiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz sojuszu obronnego państw postradzieckich w ramach WNP. Zasady systemu bezpieczeństwa zbiorowego określono w Układzie Taszkienckim podpisanym w maju 1992 r. Ukraina nie przystąpiła do tego Traktatu, ani do układu o wspólnej ochronie granic i innych porozumień WNP, które uważała za niekorzystne dla siebie, preferując współpracę dwustronną [9, s. 21-22].

W praktyce, działalność WNP koncentruje się na konsultacjach politycznych oraz nielicznych wspólnych operacjach pokojowych. Rosyjska strategia polityczno-wojskowej integracji w ramach WNP budzi zastrzeżenia ze strony Ukrainy, aczkolwiek Kijów prowadzi politykę tzw. biernego uczestnictwa. Poza tym, Rosja nie ma wypracowanej koncepcji, ani długofalowej strategii wobec WNP.

Pomarańczowa Rewolucja na Ukrainie ujawniła rywalizację Unii Europejskiej i Rosji o wpływy na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw. Rosja oczekuje od UE uznania całej WNP, traktując Ukrainę jako część tej wspólnoty, za jej naturalną strefę wpływów. Aczkolwiek, w wyniku trudności z dostawami istotnych dla gospodarki Ukrainy surowców energetycznych (wysokie ceny gazu) pojawiły się nawet sugestie o wystąpieniu Ukrainy z WNP [3, s. 128].

#### **Podsumowanie**

Z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych oraz Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii wynika, że 31% Ukraińców jest za integracją z Państwem Związkowym Białorusi i Rosji (opcja wschodnia), a jedynie 15% za integracją z Unią Europejską (opcja zachodnia), natomiast 23% obywateli ukraińskich opowiedziało się za równoczesną integracją z Rosją i Białorusią oraz z UE (opcja wielowektorowa) [4].

Opinie Ukraińców podlegają silnym wahaniom w zależności od bieżących wydarzeń na scenie politycznej, ale od kilku lat dominuje opcja zwolenników integracji ze wschodem, którzy twierdzą, że Rosja lepiej rozumie potrzeby Ukrainy.

Ukraina, z uwagi na swoją wielkość, zasoby naturalne i walory geopolityczne może pełnić szczególną rolę w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa na obszarze byłego ZSRR. Punktem wyjścia określenia strategii i wytyczenia kierunków w polityce zagranicznej powinno być jasne określenie jej celów.

W dniu 12 lutego 2007 roku prezydent Wiktor Juszczenko, podczas spotkania z szefami placówek dyplomatycznych i organizacji międzynarodowych działających na Ukrainie, zapewnił, że Ukraina będzie konsekwentnie kontynuować kurs na integrację europejską i euroatlantycką. Wyrzcił także nadzieję na dobrą współpracę z Rosją, między innymi, w ramach ukraińsko-rosyjskiej komisji międzypaństwowej. Zapewnił, że Kijów uważa za strategiczne stosunki ze wszystkimi sąsiadami i pragnie umacniać strategiczne partnerstwo z USA. Podkreślił, że Ukraina odrzuca politykę "nieokreśloności" i będzie kontynuować praktyczny dialog z NATO dla wspólnego bezpieczeństwa i wspólnej stabilności. Jednak, wydaje się, że ewentualna integracja Ukrainy z NATO, wpłynie na pogorszenie wzajemnych stosunków w sferze wojskowo-obronnej oraz w kwestii stacjonowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej w Sewastopolu.

Co do perspektywy członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej, prezydent potwierdził europejski wybór Ukrainy, lecz nie wskazał daty docelowej, twierdząc, że takie konkretne deklaracje są przedwczesne (zwłaszcza na etapie formułowania strategii polityki zagranicznej Ukrainy).

W praktyce jednak, Kijów wciąż pozostaje dla Moskwy najważniejszym i najpoważniejszym partnerem wśród krajów WNP. Wielu komentatorów sceny politycznej, jak i samych polityków podkreśla, że prędzej czy później Ukraina stanie się rzeczywistym partnerem strategicznym Rosji. Jak określił Zbigniew Brzeziński „bez Ukrainy Rosja przestaje być imperium, ale z jej podległą Ukrainą Rosja automatycznie staje się mocarstwem” [1].

Rosja oficjalnie nie neguje prawa Ukrainy do integracji z Unią Europejską, ale w praktyce, wydaje się, że ewentualna akcesja Ukrainy do UE (czy nawet integracja gospodarcza) nie jest zgodna ze strategicznym interesem Federacji Rosyjskiej. Polityka prezydenta Rosji zmierza raczej do stopniowego włączenia Ukrainy w sieć powiązań ekonomicznych z Moskwą. Świadczą o tym deklaracje Putina o tworzeniu strefy wolnego handlu pomiędzy Rosją a Ukrainą, co byłoby szczególnie korzystne dla Ukrainy. Wydaje się, że zgoda na ten projekt ma wymiar polityczny i zmierza do osłabienia europejskich dążeń Ukrainy. W tym sensie można powiedzieć, że polityka Putina jest dokładnie przemyślana i ukierunkowana na wzmocnienie rosyjskiej strefy wpływów (reintegracja obszaru poradzieckiego w ramach WNP). Oferta Rosji staje się coraz bardziej interesująca ze względu na rozwój gospodarczy w Rosji napędzany przede wszystkim wysokimi cenami surowców energetycznych na rynkach światowych oraz euroazjatyckim kierunkiem polityki rosyjskiej. Natomiast, Unia Europejska, skupiona na reformie struktur, akcesji nowych członków i sporach wokół Traktatu Konstytucyjnego, nie składa Ukrainie konkretnych propozycji członkostwa, co nie utwierdza Ukrainy w kursie proeuropejskim. Zbliżeniu wzajemnych kontaktów rosyjsko-ukraińskich towarzyszy również ekspansja rosyjskiego kapitału na Ukrainę.

Niewątpliwie, brak własnych surowców energetycznych na Ukrainie oraz fiasko planów dywersyfikacji ich dostaw umożliwi Rosji wywieranie nacisku na Kijów i skutecznie ogranicza pole manewru w zakresie formułowania polityki zagranicznej.

Niemniej jednak, Prezydent Ukrainy twierdzi, że niezależność Ukrainy od Rosji i przyszła integracja z Unią i Sojuszem Północnoatlantyckim przyniesie większe korzyści dla obu sąsiadów.

Wydaje się, że problemy polityczne zdominują działania ukraińskich władz w kolejnych latach. Niestabilność może też wpłynąć negatywnie na pozycję Ukrainy w dalszych rozmowach gazowych z partnerem rosyjskim. Konieczność dostosowania kraju do wyższych cen importowanego gazu jest obok reform strukturalnych głównym wyzwaniem dla przyszłych rządów w Kijowie. Chociaż, według niektórych komentatorów, kwestie energetyczne w relacjach rosyjsko – ukraińskich mogą pełnić rolę stabilizującą we wzajemnych stosunkach, gdyż ze względu na wzajemną zależność, jak i kontakty z partnerami europejskimi, obie strony będą musiały wypracować wspólną formułę w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, łącznie z umową o systemie dostarczania gazu [8].

Ponadto, prognozuje się, że istotnym czynnikiem równoważącym konflikty w dwustronnych stosunkach gospodarczych, będzie przystąpienie obu krajów do Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz postępujący wzrost poziomu wzajemnych inwestycji bezpośrednich.

#### LITERATURA

- [1] Brzeziński Z., *The Premature Partnership*, Foreign Affairs, March/April 1994
- [2] Donaj Ł., *Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy*, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi, Łódź 2005
- [3] Fiszer J. M., *Systemy polityczne*, PAN, Warszawa 2005
- [4] Konieczna J., *Ukraina po pomarańczowej rewolucji*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2006
- [5] Lenarczyk W., *Europejskie i euroatlantyckie aspiracje Ukrainy w ocenie niemieckiej*, Instytut Europy Środkowo - Wschodniej, Lublin 2003
- [6] Staniszewski R., *Stosunki gospodarcze Polski z Ukrainą w warunkach „pomarańczowej rewolucji”*, w: *Stosunki gospodarcze Polski ze Wschodem*, [red.] P. Bożyk, Wyższa Szkoła Ekonomiczna - Informatyczna, Warszawa 2006
- [7] Szmyd Z., *Kalendarium stosunków Unia Europejska-Ukraina*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2002
- [8] *Ukraina: jak żyć z Rosją? Rosja: jak żyć z Ukrainą? Stosunki ukraińsko-rosyjskie w 2006 roku i w najbliższej przyszłości* [red.] W. Konończuk, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006
- [9] *Ukraina. Przewodnik dla przedsiębiorców*. UNIDO ITPO, Warszawa 2006
- [10] Wspólnota Niepodległych Państw, <http://www.cis.minsk.by>
- [11] Zamarlik M., *Ukraina między Rosją a Zachodem*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2001