

Новий вимір співробітництва з Європейським Союзом

Наталія Орінчай,

аспірант кафедри політології та соціології
Чернівецького національного університету
ім. Ю.Федьковича

У зв'язку з розширенням Європейського Союзу (ЄС) на схід взаємини України з ним набувають все більшої ваги. Обом сторонам належить оцінити нові реалії та відшукати ефективні підходи до вирішення проблем, що виникають у цьому процесі. Незважаючи на тривалий політичний діалог та співробітництво, взаємовідносини України з ЄС позначені розчаруваннями та невизначеністю. Прийняття Європейською Комісією у березні 2003 року документа “Розширена Європа – сусідство: новий вимір відносин зі східними та південними сусідами” [2] викликало в Україні нову хвилю розчарування: замість очікуваної пропозиції підписати Угоду про асоціацію Євросоюз пропонує Україні статус сусідства.

Автор ставить за мету проаналізувати сприйняття Україною та ЄС ключових понять євроінтеграційної політики та їх вплив на формування взаємин, а також розглянути документ “Розширена Європа – сусідство: новий вимір відносин зі східними та південними сусідами” у контексті співробітництва України та ЄС. Автор вважає, що Україні варто використати позитивний потенціал ініціативи сусідства, оскільки це сприятиме реальному наближенню країни до Євросоюзу.

Для розкриття поставленої проблеми важливо проаналізувати еволюцію підходів України та ЄС до інтеграційних процесів. Зокрема, цих питань торкаються у своїх наукових розвідках П.Рудяков [10; 11], Л.Губерський [5], О.Ковальова [7] та ін. “Стратегічність відносин” України та ЄС була предметом дискусій засідань Наукової ради МЗС України [12], а також низки публікацій вітчизняних авторів (О.Стрекаля [13], І.Бураковського, Г.Немирі, О.Павлюка [4]). Дослідники зауважують, що стратегічне партнерство є подекуди декларацією, яка компенсує брак реальних кроків для наповнення співробітництва України з ЄС. Аналізу нової ініціативи ЄС щодо відносин сусідства ще не надається належної уваги з боку науковців, тому дослідження цього феномена викликає особливий інтерес.

У статті “Про перспективи “статусу сусідства” у відносинах України з ЄС” співробітник Національного інституту проблем міжнародної безпеки Г.Яворська зазначає, що “відчуття образи через відмову ЄС обговорювати українські євроінтеграційні перспективи переважає і стоїть на заваді використанню можливостей, що відкриваються” [16]. З іншого боку, постійний представник України при ЄС Р.Шпек стверджує, що “задекларований і знову підтверджений офіційним Брюсселем інтерес до подальшого поглиблення співробітництва з Україною, а також готовність просуватися вперед у відносинах з нею “істотними кроками”, не повинно бути приводом до песимізму” [14]. Постає питання: яким же чином проголошення концепції сусідства вплине на розвиток подальшого співробітництва України та Європейського Союзу?

Розширення Європейського Союзу на схід стало політичною реальністю: 2004 року асоційовані члени ЄС (Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Словенія, Литва, Естонія, Латвія та Мальта) набудуть повноправного членства. Україна ж на сьогодні не пододала дистанцію навіть до асоційованого членства, разом з тим повноправне членство в ЄС залишається стратегічною метою її зовнішньої політики. Однак останнім часом простежується криза у відносинах Україна – ЄС. Її можна пояснити цілим комплексом чинників, пов’язаних з розширенням Євросоюзу, певним погіршенням міжнародного іміджу України, внутрішньополітичними процесами в Україні та їх сприйняттям на Заході.

Принципово різне розуміння українцями та представниками Європейського Союзу змісту поняття “інтеграція” та деяких пов’язаних з ним категорій також є проблемою, що суттєво впливає на динаміку співробітництва України та ЄС. З метою інтеграції у свої структури Євросоюз вимагає якісних зрушень системного характеру у ключових сферах життя суспільства (економіці, дотриманні прав людини, розвитку інститутів громадянського суспільства тощо). Окремою вимогою є вироблення механізмів якнайповнішого використання потенціалу громадянського суспільства, регіонів та територіальних громад. Зі свого боку, українська сторона пропонує суто кількісні, часто несистемні зміни в економіці, політиці, праві, культурі. Такі зміни, обмежувані рамками державних інституцій, не задовольняють Європу [11, с. 89].

Українська концепція європейської інтеграції та аргументи на її користь побудовані не зовсім прийнятним для ЄС чином. В Україні інтеграцію до Євросоюзу насамперед розуміють як завдання зовнішньої політики. Євроінтеграційна стратегія розглядається як така, що відповідає зовнішньополітичним інтересам України і водночас може бути “засобом досягнення тих цілей, які Україна ставить перед собою у внутрішньодержавному будівництві”, – зазначив міністр закордонних справ України А. Зленко на міжнародній конференції “Україна – ЄС” у Брюсселі 24 квітня 2001 року. [15, с. 70]. За такої постановки питання на першому плані у здійсненні євроінтеграційного курсу України опиняються саме зовнішньополітичні проблеми, а розв’язання внутрішніх проблем – це той наслідок, якого можна досягти за допомогою вступу до ЄС. Згідно з ідеєю “спільного європейського дому”, це наддержавне утворення становить самостійну цінність і претендувати на членство у ньому може лише країна, спроможна сприяти спільній безпеці і процвітанню ЄС. Саме тому наголошувати, що європейська інтеграція є для

України “засобом”, у політичному діалозі вбачається недоречним.

Українська політика стосовно Європи є занадто широкою та неструктурованою, щоб бути ефективною. Загальноприйнятою у Євросоюзі є думка, що екстенсивний підхід до інтеграції (коли кількість подій, поїздок, візитів та підписаних угод приховує їх практичну віддачу, коли політичний символізм відвертає увагу від конструктивності та користі співпраці) повинен змінитися протилежним, інтенсивним підходом [13, с. 156].

Отже, Україна прагне інтегруватися з Європою. Водночас, не маючи можливості фінансувати всі витрати, пов'язані з інтеграцією в європейські структури, вона очікує, що це зробить інша сторона. Євросоюз, у свою чергу, займає щодо цього теж відверто очікувальну позицію [10, с. 55].

Інтеграція у рамках Європейського Союзу ніколи не була предметом короткострокових політичних спекуляцій та маневрів. Вона завжди була питанням стратегічної ваги. Прихильники та противники інтеграції мають сталі усвідомлені позиції і виважені стратегії і змушені адаптувати їх до умов ЄС. В Україні ж інтеграція стає декларативним поняттям, використовується як інструмент у політичній боротьбі, але не є усвідомленим стратегічним пріоритетом. Неодмінною передумовою інтеграції України в економіку Європи європейці вважають повне виконання Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною та ЄС, а це не завжди адекватно сприймається українською стороною. В основному робота органів, відповідальних за процес європейської інтеграції, спрямована на вироблення нових документів-декларацій, присвячених партнерству.

Що ж вкладається у зміст поняття “стратегічне партнерство”? Проблема в тому, що у цей термін сторони вкладають різний зміст. Для України політичною сутністю такого партнерства є повна інтеграція з ЄС, а Євросоюз під стратегічним партнерством розуміє суто партнерські відносини [12, с. 6]. ЄС розглядає стратегічне партнерство з Україною як особливі взаємини, що базуються на спільних цінностях та інтересах сторін, і визначає його важливим фактором зміцнення миру, стабільності та добробуту в Європі. Стратегічними цілями у відносинах з Україною ЄС на сьогодні визначає здійснення свого внеску до встановлення у нашій країні плюралістичної демократії та стабільно функціонуючої економіки, співробітництва з підтримання безпеки в Європі і співробітництва у галузі юстиції та внутрішніх справ. Декларуючи своє бажання зміцнити стратегічне партнерство з Україною, ЄС фактично обмежує його рамками УПС.

На сучасному етапі можна говорити про наявність взаємного інтересу України та Європейського Союзу у подальшому розвитку співробітництва. ЄС не відмовляється від сприймання України як одного зі своїх партнерів у Центрально-Східній Європі, від позиції та поведінки якого залежить значною мірою стабільність та безпека в Європі загалом. Однак у контексті розширення ЄС застосовує до України визначення “країна-сусідка”. У квітні 2002 року Євросоюз запропонував ініціативу надання Україні особливого статусу сусідства. Ця ініціатива мала на меті запобігти проникненню до ЄС злочинності, торгівлі наркотиками та нелегальної міграції через нові східні кордони. Реакція України на цю ініціативу була загалом негативною. Статус сусідства в Україні оцінюється

як невідповідний меті європейської інтеграції України з перспективою набуття повноправного членства в ЄС. Однак, на нашу думку, розвиток відносин у форматі сусідства може сприяти рухові України у напрямку наближення до ЄС.

Який зміст вкладається у поняття “сусідство”? Європейська сторона вважає, що спеціальний статус сусідства повинен містити лібералізацію торгівлі з ЄС і тісне співробітництво на кордонах у справах юстиції та внутрішніх справ, безпеки та оборони [16]. На українському ґрунті термін “сусідство” сприймається негативно, оскільки він досі не використовувався у дипломатичних стосунках ЄС з Україною. Як зазначає дослідник Г.Яворська, розглядаючи дискурсивний вимір європейської інтеграції, “сусід” у нас не сприймається як офіційна особа і, можливо, тому багато хто з українських політиків оцінив цю ініціативу як несерйозну [15, с.71].

У найзагальнішому значенні терміна сусідство є інституцією держави, суспільства, культури й економіки. Сусідство вважається інституцією держави в усіх її організованих зовнішніх і внутрішніх діях, а не лише сталим елементом державної дипломатії, стверджує польська дослідниця І.Курчевська [8, с. 75]. Прикладами сусідства, що вибудовується на регіональному рівні, можуть бути єврорегіони. Сусідство також вибудовується на місцевому рівні, наприклад, співробітництво прикордонних районів Польщі та України.

Проблема сусідства розглядається і в соціології. Соціологічний підхід до розуміння сусідства зобов’язує пильніше придивлятися до ситуації, історичних обставин, механізмів та наслідків політичних, економічних та культурних розмежувань, а також ступеня їх впливу на зміст і форми соціальних та культурних ідентифікацій. Проблема сусідства вимагає глибшої інтерпретації процесів політичної взаємодії, економічної кооперації та культурної експансії між сусідами. Так, у контексті розширення ЄС змінюється сприйняття простору за східними кордонами майбутнього Євросоюзу.

Поки Київ вважає перспективу членства в ЄС фактором, що стабілізує процеси внутрішніх перетворень, Брюссель постійно наголошує на тому, що трансформаційні завдання виконано на незадовільному рівні і це є головною перешкодою для формулювання перспективи членства. У той час, коли українська сторона сприймає невизначеність перспективи її членства в ЄС як ризик, що призводить до порушення стабільності в Європі, західноєвропейська сторона побоюється, що вступ України до ЄС може стати загрозою внутрішній безпеці Західної Європи. Дисбаланс між українською позицією, з одного боку, та, з іншого, позицією ЄС призводить до “стратегічного вакууму” [1, с. 82]. За таких обставин існує небезпека, що Україна і надалі залишатиметься політично та економічно “ризиковим сусідом”. Як тільки Польща стане членом ЄС, асиметрії вздовж кордону Європейського Союзу та України продовжуватимуть зростати, отже загострюватимуться проблеми безпеки та стабільності. Так, аналізуючи основні можливі причини порушення безпеки у сучасній Європі, науковці виділяють кілька принципових категорій ризику. До них відносяться: проблема загострення етнічних і регіональних конфліктів; нелегальна міграція; політична нестабільність, пов’язана із упровадженням посттоталітарних перетворень (недостатній громадський контроль за державними структурами); соціальна напруга, що виникає у процесі трансформації планової економіки в

ринкову; загроза навколишньому середовищу тощо.

Маючи такі побоювання, Європейський Союз розробляє ініціативи щодо нових сусідів. У цьому статус сусідства виводить на перше місце співробітництво України з ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також питання транскордонного та регіонального співробітництва. На нашу думку, зацікавленість ЄС у розвитку відносин сусідства можна використати як фактор посилення позитивної динаміки економічного та політичного розвитку України, а також як фактор зміцнення національної безпеки. Для досягнення позитивних результатів співпраці України з ЄС необхідно доопрацювати розроблені інтеграційні програми і плани шляхом переосмислення концепції європейської інтеграції для України.

У другому розділі документу “Розширена Європа – сусідство: новий вимір відносин зі східними та південними сусідами” [2] зроблено спробу пояснити різницю між статусом сусіда та асоційованого члена ЄС. Тут згадується стаття 49 Договору про ЄС, яка передбачає, що кожна європейська держава може претендувати на членство в ЄС [2, с. 5], але перед тим країни-кандидати повинні відповідати вступним критеріям ЄС.

Метою політики сусідства є забезпечення розвитку нових відносин між розширеним ЄС та країнами, що межуватимуть з ним. Концепція сусідства не передбачає повноправного членства у інституціях Євросоюзу для країн-сусідів. На сьогодні така концепція спрямована на створення своєрідної “перехідної зони” для уникнення надмірного розриву між країнами-членами ЄС та майбутніми сусідами. Досягти цього передбачено шляхом сприяння розвитку “спільних економічних та політичних цінностей” [2, с. 3]. У документі наголошується, що проблеми нового сусідства розглядаються окремо від питання про асоціацію [2, с. 5].

Європейський Союз пропонує посилення практичної співпраці на основі поетапного підходу, який передбачає, що сторони будуть ставити перед собою конкретні цілі та просуватися після їх виконання до вищого рівня інтеграції. Усім сусіднім країнам буде запропонована перспектива доступу на внутрішній ринок ЄС та введення чотирьох свобод (вільного пересування осіб, товарів, послуг та капіталів). На думку голови Єврокомісії Романо Проді, країна, яка досягне такого рівня взаємин з Європейським Союзом, наблизиться до ЄС так, як тільки це можливо без набуття членства [2, с. 10].

У документі також викладено позицію Європейського Союзу щодо перспектив законної міграції, застосування спрощеного візового режиму між ЄС та країнами-сусідами в майбутньому. Європейський Союз планує укласти угоди про реадмісію з Росією, Україною, Білоруссю, Молдовою, Алжиром та Марокко [2, с. 11]. Підписання Угоди про реадмісію з ЄС означатиме, що всі нелегальні мігранти, які потраплять на територію ЄС з України, будуть примусово повертатися назад в Україну. А наша країна, у свою чергу, не зможе повертати їх у Росію чи Білорусь, звідки нелегальні мігранти частіше всього прибувають. Перспектива підписання такого типу угод між Україною, з одного боку, та Росією і Білоруссю, з іншого, на сьогодні не визначена. Отже, цей елемент ініціативи сусідства може призвести до негативних політичних наслідків для України. Однак Україна матиме шанс за допомогою ЄС завершити договірно-правове

оформлення свого східного кордону, оскільки це питання стосуватиметься безпеки нових членів Європейського Союзу.

Крім того, ЄС висловлює свою точку зору на продовження та посилення культурного діалогу, забезпечення прав людини. Євросоюз пропонує своїм сусідам інтенсифікувати співробітництво з питань попередження конфліктів, у боротьбі з загрозами безпеці, організованою злочинністю тощо [2, с. 12]. Оскільки у Євросоюзі все активніше розвивається Спільна європейська політика безпеки і оборони, то Україна, за рахунок існуючих контактів у цій сфері із новими членами ЄС, може залучитися до формування системи безпеки у Європі.

Щодо фінансування проектів у рамках ініціативи сусідства ЄС зазначає, що, можливо, створюватимуться нові механізми співпраці, які базуватимуться на позитивному досвіді здійснення транскордонного співробітництва у контексті програм PHARE, Tacis та INTERREG.

У п'ятому розділі згадуваного вище документа мова йде про найближчі кроки ЄС щодо втілення нової ініціативи. Так, спочатку будуть проаналізовані досягнення та прорахунки виконання Угод про партнерство та співробітництво, потім буде складений детальний план для кожної країни із зазначенням цілей та часу їх досягнення [2, с. 17]. Проблема фінансування нової політики щодо сусідів повинна бути відображена у майбутніх пропозиціях щодо бюджету ЄС.

Новий підхід щодо сусідніх країн не може стосуватися лише прикордонних територій. Якщо Європейський Союз має на меті співпрацювати зі своїми сусідами задля спільного добробуту та стабільності, тоді його політика повинна спрямовуватися на подолання корінних причин політичної та економічної нестабільності. У цьому контексті слід зазначити, що серед південних та східних сусідів Молдова є найбіднішою країною (середньодушовий ВВП – 417 євро на душу населення), Україна – на другому місці (855 євро на душу населення) [2, с. 19]. Порівняймо: середньодушовий ВВП у ЄС складає 23 тис. євро, причому у найбіднішій країні Євросоюзу – Португалії – 1,6 тис. євро [6, с. 63].

Таким чином, останнім часом з боку Європейського Союзу спостерігається тенденція до посилення прагматичного інтересу до України, проявом якого стало проголошення наміру надати відносинам нового виміру – виміру сусідства. Ядром проблематики і стратегії концепції сусідства є цілеспрямоване погодження регіональних, національних та загальноєвропейських аспектів. Головна мета на загальноєвропейському рівні – зменшення ризику у сфері безпеки у широкому значенні цього слова. Мова йде про подолання політичних, економічних, суспільних асиметрій між ЄС та його майбутніми сусідами. На національному та регіональному рівнях сусідства необхідно спробувати передбачити негативні наслідки розширення Євросоюзу, а з іншого боку – сформулювати європейські стратегії щодо вирішення регіональних проблем. У цьому контексті узгодженість дій між ЄС та Україною у форматі білатерального чи єврорегіонального прикордонного співробітництва становитиме основу стабільності та безпеки на Європейському континенті. Крім того, до ЄС вступлять країни, з якими Україна має позитивний рівень політичних відносин. Це може означати, що після розширення Євросоюзу Україна матиме більші можливості для лобювання своїх інтересів усередині ЄС.

Європейський Союз вже має чималий досвід у налагодженні механізмів

регіонального та транскордонного співробітництва. Зокрема, як модель такого співробітництва можна взяти ініціативу ЄС “Північний вимір” (“*Nothern Dimension*”)[3]. Ця ініціатива з 1997 року охоплює такі країни, що ще не є членами ЄС, як Естонія, Литва, Латвія, Ісландія, Норвегія, Польща та Росія. Ключовими секторами північної ініціативи є енергетика, транспорт, телекомунікації, навколишнє середовище, торгівля, юстиція та внутрішні справи, регіональне і транскордонне співробітництво. Для фінансування проектів у межах “Північної ініціативи” використовуються ресурси програм Тасіс (для Росії), PHARE (для Польщі та країн Балтії), INTERREG (для Балтійського регіону) тощо. Представники Ради Європи зазначають, що серйозними викликами часу є суттєва різниця у можливостях розвитку та рівнях життя, які існують у північних регіонах, що мають кордон з ЄС, зростаюча взаємозалежність між Європейським Союзом, що розширюється, та Росією, стратегічне значення та економічний потенціал цих північних регіонів. Рада Європи виходить з того, що “Північний вимір” може сприяти політиці ЄС завдяки поліпшенню координації і взаємодоповнюваності програм Союзу, а також шляхом підвищення прозорості, ефективності та взаємопов’язаності політики [9, с. 88].

Отже, Європа прагне рекламувати власну модель регіональної інтеграції – інтеграцію через ринок, підтриману координацією або зближенням дій урядів. Головне завдання такого співробітництва ЄС вбачає у посиленні політичної, економічної та культурної автономії країн Східної Європи з одночасним розвитком міжрегіональних зв’язків та партнерства з ЄС, створенням сприятливих умов для розширення Євросоюзу на схід. Європейський Союз також має пристосовуватися до реалій розширення шляхом реформування власних інститутів та політики. Довгостроковий успіх розширення та майбутня політика Європейського Союзу щодо найближчих сусідів значно залежить від успіху внутрішніх реформ в ЄС та країнах, що безпосередньо з ним межують.

На сьогодні якість та кількість експертно-наукових розробок щодо європейської інтеграції України не відповідають сучасним потребам. Поява нової ініціативи у розвитку взаємин Європейського Союзу та України вимагає особливої уваги дослідженням досвіду європейської інтеграції країн – кандидатів на вступ до ЄС та їхніх сусідів.

Література:

1. A New Ostpolitik – Strategies for a United Europe (ed. W. Weidenfeld). – Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1997. – P. 82.
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. – Brussels. – 11.3.2003.- COM (2003) 104 final. – 26 pp.
3. What is Northern Dimension? // <http://www.europa.eu.int>
4. Бураковський І., Немиря Г., Павлюк О. Дорога в майбутнє – дорога в Європу: Європейська інтеграція України. – К., 2000. – 108 с.
5. Губерський Л. В. Україна – ЄС: формування нової стратегії взаємовідносин // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 1999. – Вип. 13. – Ч. 1. – С. 3 – 7.

6. “Європейський вибір” України без “українського вибору” ЄС // Політика і час. – 2002. – № 11. – С. 61 – 71.
7. **Ковальова О.** Україна – Європейський Союз: інтеграційний потенціал і проблеми співробітництва // Людина і політика. – 2002. – № 6. – С. 22 – 30.
8. **Курчевська І.** Розпад післякомуністичної Європи – нові і старі сусідства національних культур // Політична думка. – 2002. – № 1. – С. 69 – 86.
9. **Разумнова Л., Балтенкова О.** Расширение Европейского Союза: «Северное измерение» // МЭ и МО. – 2000. – № 12. – С. 84 – 90.
10. **Рудяков П.** Крок вперед чи крок назад? // Політика і час. – 1996. – № 11. – С. 53 – 57.
11. **Рудяков П.** Європейський Союз – Україна: еволюція підходів // Політична думка. – 2002. – № 1. – С. 87 – 96.
12. Стратегічне партнерство в контексті європейської інтеграції // Політика і час. – 2001. – № 8. – С. 3 – 12.
13. **Стрекаль О. В.** Проблеми розробки національної стратегії європейської інтеграції України // Науковий Вісник Дипломатичної академії України. – 1998. – Вип. 1. – С. 153 – 158.
14. **Шпек Р.** Путь в ЕС одолеет лишь идущий // Зеркало недели. – 2003. – 22 марта. – С. 2.
15. **Яворська Г.** Політична риторика та реалії європейської інтеграції // Віче. – 2002. – № 7. – С. 66 – 71.
16. **Яворська Г.** Про перспективи “статусу сусідства” у відносинах України з ЄС // Дзеркало тижня. – 2003. – 25 січня. – С. 5.