

УДК 327+341(24)

О. С. Полторацький,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри глобальних і регіональних систем
Дипломатичної академії України
при Міністерстві закордонних справ України



СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР СУЧАСНОЇ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ СТРАТЕГІЇ ЄС: ФАКТОРИ, ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджуються основні підходи до реалізації сучасної зовнішньої політики ЄС відносно країн Східної Європи, аналізуються формально-юридичні засади європейської інтеграції України, європейське бачення «східного сусіднього простору» в рамках інтеграції без членства, розглядається можливість реалізації європейської інтеграції України у східноєвропейському та розширеному міжнародному і геополітичному контексті.

Ключові слова: стратегія, зовнішня політика ЄС, співробітництво, партнерство, інтеграція, «східний сусідній простір».

А. С. Полторацкий

ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ
СОВРЕМЕННОЙ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ
СТРАТЕГИИ ЕС: ФАКТОРЫ, ВЫЗОВЫ И
ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ
УКРАИНЫ

В статье исследуются основные подходы к реализации современной внешней политики ЕС по отношению к странам Восточной Европы, анализируются формально-юридические основы европейской интеграции Украины, европейское видение «восточного соседнего пространства» в рамках интеграции без членства, а также рассматривается возможность реализации европейской интеграции Украины в восточноевропейском, расширенном международном и геополитическом контексте.

Ключевые слова: стратегия, внешняя политика ЕС, сотрудничество, партнерство, интеграция, «восточное соседнее пространство».

O. S. Poltoratskyi

THE EASTERN EUROPEAN DIMENSION OF THE
PRESENT STRATEGY FOR EU FOREIGN POLICY:
FACTORS, CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF
UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

The article outlines basic approaches regarding the present EU foreign policy towards Eastern European states, analyses formal legal guidelines of Ukraine's European integration, the European vision of its Eastern neighborhood within the framework of integration without membership. The possibility of implementing Ukraine's European integration in the Eastern European and wider international and geopolitical context is discussed.

Key words: strategy, EU foreign policy, cooperation, partnership, integration, «Eastern neighborhood».

Постановка проблеми. Початок інституційної трансформації Європейського Союзу після набуття чинності Лісабонського договору позначився низкою особливостей реалізації його зовнішньої політики як відносно найближчих сусідніх, так і більш віддалених країн – не членів Співтовариств, передусім Центральної та Східної Європи. Прийняття Лісабонського договору ЄС створило певні труднощі щодо євроінтеграційного поступу України. Водночас співробітництво з Європейським Союзом залишається пріоритетним напрямом зовнішньої політики нашої країни. Тому визначення основних факторів, особливостей та напрямів подальшого співробітництва Україна – ЄС на сучасному етапі інтеграції держави в європейський політичний, економічний і соціальний простір є актуальним з точки

зору створення додаткових можливостей для модернізаційного та інноваційного поступу країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реалізації зовнішньополітичної стратегії Європейського Союзу і, зокрема, відносно східноєвропейських країн, представлені в роботах таких західних дослідників, як Д. Гамільтон, Дж. Батора, Е. Вілсон, К. Волкер, К. Шаке, С. Лукареллі та ін. Фундаментальні й прикладні дослідження, присвячені питанням упровадження зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію містяться в наукових працях багатьох вітчизняних дослідників, зокрема Л. Д. Чекаленко, О. В. Снігир, П. Ю. Буряка, О. К. Гуцала та ін. Зазначені науковці зробили помітний внесок у дослідження проблем інституційної трансформації ЄС і сучасного

внутрішньополітичного та економічного розвитку Євро-союзу в контексті євроінтеграційного поступу України.

Мета статті – проаналізувати тенденції і фактори формування сучасної зовнішньополітичної стратегії ЄС та на цій основі розглянути наявні можливості реалізації сучасного зовнішньополітичного курсу України.

Основні результати дослідження. Після завершення «холодної війни» у ході інституціалізації Європейського Союзу і, зокрема, розвитку його «другої опори» – Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗПБ), ЄС, як показав історичний досвід, почав застосовувати два досить чітко окреслені підходи (і політику) відносно як сусідніх, так і більш віддалених країн – не членів Євросоюзу, а саме стабілізаційний та інтеграційний.

Стабілізаційний підхід, спрямований передусім на стабілізацію, полягав, в основному, у сприянні розвиткові регіонального співробітництва та розширенні партнерських зв'язків ЄС (регіоналізм).

Інтеграційний підхід, який застосовувався як альтернативний або взаємодоповнюючий до вищезгаданого, був спрямований на включення сусідніх країн – не членів до Європейських Співтовариств шляхом проведення з ними двосторонніх переговорів на засадах чіткої обумовленості.

Обидва підходи в загальних рисах можуть вважатися типовими для зовнішньої та безпекової політики будь-якої регіональної держави. Вони є також абсолютно легітимними за умови їх застосування шляхом упровадження мирних засобів. Однак сьогоднішній ЄС, незважаючи на власні відповідні структурно-функціональні рішення, прийняті останнім часом, досі не є ані традиційною державою, ані повноцінним наддержавним утворенням з усіма ознаками, цілями, ресурсами та інструментами реалізації своєї політики. Таким чином, слід відзначити, що ЄС мав і продовжує мати набір спільних зовнішніх напрямів політики, які, по суті, виходять за рамки СЗПБ, визначеної усіма базовими договорами, в т. ч. Лісабонським договором; при цьому більшість із них має безпосередній стосунок до питань, пов'язаних із розвитком територій сусідніх із ЄС держав.

Стабілізаційний підхід, передбачаючи стабілізацію як мету, а регіоналізм – як засіб її досягнення, був уперше застосований як експериментальний до Югославської Федерації на початку 1990-х років, проте не дав відчутних результатів. Потім він був використаний до країн Східної та Центральної Європи, а також країн Балтії. В обох випадках упровадження цього підходу супроводжувалося значними успіхами. Водночас, у регіоні Південно-Східної Європи застосування стабілізаційного підходу не призводило до значних результатів доти, доки він не був поєднаний з інтеграційним підходом, що передбачав, хоч і в більш віддаленій перспективі, інтеграцію як головну мету та сувору обумовленість як засіб.

Протягом 1994–1995 років Євросоюз підписав так звані угоди про партнерство і співробітництво (УПС) з Росією, Україною, Молдовою та Білоруссю. За винятком останньої (через критику політики А. Лукашенка з боку більшості країн – членів ЄС), зазначені угоди були ратифіковані всіма зацікавленими країнами й набули чинності. Вони поєднали, з одного боку – інтереси Заходу в розвитку двостороннього політичного співробітництва та діалогу на демократичних засадах, а з

другого – інтересів східноєвропейських країн у розвитку економічного співробітництва, яке почало здійснюватися у рамках програми ТАС/С. Строго кажучи, ці угоди не могли розглядатися як такі, що спрямовані на стабілізацію розвитку згаданих країн. УПС з Україною та Росією невдовзі після їх підписання були доповнені відповідними Спільними Стратегіями по кожній країні, ухваленими у червні та грудні 1999 року в рамках СЗПБ. Проте жодна з них не є взаємодоповнюючою до існуючих політичних настанов ЄС по цих країнах та не передбачає набуття ними членства в Євросоюзі в майбутньому. Молдова свого часу підписала Пакт стабільності Південно-Східної Європи як країна-реципієнт, хоч вона не повною мірою належить до регіону ані з географічної, ані з політичної точки зору. Зауважимо, що історична межа між колишньою Російською та Оттоманською імперіями пролягала саме через територію сучасної Молдови і пролягає досі, якщо зважати на фактичне відокремлення Придністров'я від решти країни, яка може розглядатися як маленька, проте особлива «балканська» держава.

Згідно із Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» європейський стратегічний курс нашої країни до набуття членства в ЄС чітко визначений як найвищий пріоритет та основний вектор розвитку України, що визначає зміст суспільних перетворень і основну спрямованість її зовнішньої та внутрішньої політики. Водночас, документ чітко, проте неоднозначно, визначає міжнародно-політичний статус України як «європейської позаблокової держави», що «здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур», а також участі у військово-політичних союзах [1].

Безальтернативність європейського інтеграційного вибору України була окремо підкреслена у промові чинного президента країни В. Ф. Януковича на політичній конференції у Ялті 1 жовтня 2010 року. Проте, як зазначив глава держави, Україна «сама визначить темпи, форми і методи інтеграції відповідно до власних національних інтересів» [2].

Згідно з офіційним баченням стратегії подальшої реалізації зовнішньої політики ЄС, підготовленим змішаною групою європейських і залучених міжнародних експертів з метою аналізу прогнозів та оцінки перспектив ЄС після набуття чинності Лісабонським договором, Україну було віднесено до «східного сусіднього простору», для якого передбачена перспектива інтеграції, однак без набуття формального членства в Європейському Союзі [3]. Фахівці, зокрема, звертають увагу на те, що свого часу, паралельно до «великого» розширення 2004 року, ЄС прийняв рішення щодо реалізації активної політики залучення і зближення у відносинах з його новими східними сусідами. Європейська політика сусідства (ЄПС) та наступна за нею ініціатива «Східного партнерства» (СхП) мала за мету підвищення рівня політичної стабільності й економічного добробуту через запровадження відповідних реформ, а також зміцнення регіональної безпеки і розв'язання конфліктів шляхом регіонального співробітництва. Попри неодноразові запити з боку як східних сусідів ЄС, так і деяких його країн-членів, Євросоюз сьогодні не надає цим країнам перспективу членства. Таким чином, східні сусіди ЄС залишають-

ся, у певному сенсі, аутсайдерами. Тим часом Європейський Союз як на дво-, так і на багатосторонньому рівнях намагається проводити політику «без кордонів» відносно цих країн. Наприклад, на двосторонньому рівні ЄС поширює свій простір управління у певних політичних сферах шляхом «проєціювання» деяких правил та норм, а також модернізації владних еліт сусідніх держав відповідно до власних моделей державного управління. На багатосторонньому рівні метою зовнішньої політики Європейського Союзу є сприяння посиленню регіональної взаємодії та продовження процесу зближення. Для того щоб забезпечити бажаний ефект від запровадження зовнішньої політики на цьому напрямі ЄС повинен брати до уваги ряд факторів. Щодо східних сусідів Євросоюзу експерти визначають щонайменше три ключові фактори, якими не можна нехтувати.

Перший фактор. Політичний простір на схід від кордонів ЄС є занадто різноманітним. Він охоплює країни, що знаходяться на різних стадіях внутрішньополітичного та економічного розвитку, а також мають різні зовнішньополітичні орієнтації. Деякі з них прагнуть стати в найближчому майбутньому повноправними членами ЄС та, відповідно, більше зацікавлені у двосторонньому зближенні, ніж у багатосторонньому співробітництві з сусідами по регіону. Інші демонструють доволі скептичне ставлення до сучасних процесів європейської трансформації, які складають основу такої східноєвропейської політики, та, відповідно, не зацікавлені відігравати більш помітну роль як на дво-, так і багатосторонньому рівнях. У результаті ЄС не має однакового доступу до всіх країн, які охоплені СхП. Понад те, очевидними є доволі різні реакції політичних еліт конкретних держав на запровадження європейських політичних інструментів.

Другий фактор. Рівень загального співробітництва та інтегрованості регіону є дуже низьким. Приміром, західні країни СНД співпрацюють між собою, тоді як держави Південного Кавказу представляють доволі роздібнений простір із непостійними характеристиками. Внутрішні кризи, слабкість державного управління та збереження нерозв'язаних регіональних конфліктів різного ступеня становлять найбільш істотні перешкоди для реалізації політичної волі відповідних еліт щодо реалізації регіонального співробітництва як політичної мети.

Третій фактор. Протягом останніх декількох років продовжує наростати поляризація в регіоні між ЄС (а також НАТО і США), з одного боку, та Росією – з другого. Згідно із баченням офіційної Москви, європейське прагнення побудувати «кільце» міцних, з точки зору політичного управління, держав суперечить ідеї Росії щодо створення зони привілейованих інтересів на пострадянському просторі. Зважаючи на напруження між Брюсселем та Москвою, що дедалі більше посилюється, східні сусіди ЄС відчувають себе «затисненими» між двома центрами сили, які є суперниками. Відтак це перешкоджає регіональному співробітництву й ефективній багатосторонній політиці. З позиції Європейського Союзу все складніше (чи майже зовсім неможливо) поєднувати політику багатостороннього співробітництва в регіоні та поза його межами й одночасне зближення з країнами СхП.

Зазначені фактори взаємно підсилюють один одного і у своїй сукупності становлять комплексне регіо-

нальне середовище, що справляє значний вплив на ефективність реалізації політики ЄС. З одного боку, Євросоюз став ключовим гравцем у своєму сусідньому східному просторі й зростання його політичного значення започаткувало ряд позитивних процесів. Однак з другого боку, міжрегіональні європейські відносини залишаються роздібненими і доволі проблематичними. Спроможність ЄС щодо розв'язання цих проблем є обмеженою як через конкретні обставини на місцях, так і через внутрішньополітичні фактори власне Союзу. Щоб запобігти посиленню нинішніх негативних тенденцій у регіоні, політичне керівництво ЄС має здійснити ряд кроків.

По-перше, посилити двосторонні відносини із шістьма східними сусідами ЄС, оскільки це важливо і для самого Союзу, і для тих країн, зовнішня політика яких визначальним чином залежить від політичного та економічного співробітництва з ЄС. Таким чином, у рамках СхП мають бути продовжені ініціативи щодо укладання угод про асоціацію, поглиблених угод щодо вільної торгівлі, а також угод щодо вільного руху громадян. Реальне просування у переговорах стосовно спрощення та/або скасування візового режиму мусить стати переконливим політичним сигналом для цих держав, що, відповідно, могло б сприяти більшій відкритості їх урядів до політики ЄС попри відсутність чіткої перспективи їх членства у Союзі. Наголос на зміцненні двосторонніх відносин значно ускладнив посередницьку функцію ЄС у переговорах з питань «заморожених» конфліктів у регіоні. Майбутня ефективність Союзу у цій сфері цілковито залежатиме від його здатності налагоджувати конструктивні зв'язки з усіма сторонами регіональних конфліктів.

По-друге, Східне партнерство вперше запровадило багатосторонній підхід до реалізації політики Брюсселя відносно східних сусідів ЄС. СхП, таким чином, має бути посилене у найближчому майбутньому, щоб надати східним партнерам Союзу більш конструктивних ідей та ініціатив залучення до програм багатостороннього співробітництва.

По-третє, Європейський Союз зобов'язаний шукати шляхи гармонізації своїх відносин із східними сусідами – з одного боку, та Росією – з другого. Оскільки більш глибоке залучення ЄС на сході не уявляється можливим, надзвичайно важливо розробити шляхи поєднання таких відносин із баченням Союзу розвивати в майбутньому стратегічне партнерство з Росією. Розв'язання цієї дилеми вбачається у запровадженні відкритого діалогу між ЄС, його східними сусідами та Росією щодо потенційного поєднання різних політичних ініціатив у регіоні.

Домінуюча зовнішньополітична стратегія у Східній Європі вибудовується шляхом реалізації декількох варіантів політики: балансування, приєднання та розширеної політики балансування. Держави регіону переважно слабкі, із закріпленими корумпованими елітами, для яких «європейський вибір» є більш віртуальним, аніж реальним; тож місцеві лідери використовують гру в балансування для викачування ресурсів з Росії і Заходу та виправдання відсутності національних реформ.

Другим варіантом є докладання більших зусиль до гри у приєднання. «Превентивне впровадження» Молдови йде шляхом здійснення змін (запровадження біометричних паспортів, посилення прикордонного

контролю), не обіцяючи нічого натомість. Для інших країн Східного партнерства немає достатнього стимулу проводити «передвступні» реформи, які можна порівняти з інтенсивними вправами на майданчику для розігріву, ризикуючи дістати травму до фактично початку гри.

Третій варіант полягає у розширенні гри в балансуванні через пошук зв'язків із «*WWW*» (Світлом без Заходу) [4]. Дедалі частіше це в основному означатиме Китай, чия більш активна роль у Східній Європі має як меркантильну логіку, так і геополітичну мету балансування Росії. Слід зазначити, що в недавніх дискусіях між російською та китайською інтелігенцією китайці висловлювались як посадові особи ЄС, підтримуючи суверенітет Східної Європи і виступаючи проти ідеї сфери впливу Росії в регіоні.

Китай висуває менше умов при виділенні своєї фінансової підтримки, роблячи набагато важчими умови залучення, якими традиційно оперує ЄС. Потужна економіка Китаю також відокремила ідеї демократії і процвітання, які були визнані різними сторонами однієї медалі у фукуямські 1990-ті. У світі, який стає все більш багатополярним в ідеях, а також полюсах впливу, еліті східноєвропейських країн легше визначитися і обирати. На наш погляд, Східна Європа в цілому надалі впроваджуватиме ширший спектр моделей розвитку.

Розглядаючи європейську інтеграцію України у східноєвропейському та розширеному міжнародному і геополітичному контекстах, слід зазначити, що з огляду на її істотний людський, природний, промисловий та сільськогосподарський потенціал, кілька років стабільного сталого розвитку країни можуть призвести до суттєвих позитивних результатів. Гіпотетично у цьому немає нічого неможливого для сучасного керівництва держави, яке дотримується логічно правильної стратегії: нормалізація відносин з Росією, зосередження уваги на економіці, відхід від порожньої риторики щодо членства в ЄС у напрямі можливого зближення з Європою, наголос на укладанні Угоди про асоціацію й запровадженні безвізового режиму. Однак лише після забезпечення принаймні відносної стабільності та впевненості в майбутньому поступі країни (цьому, зокрема, може слугувати успішне проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу «Євро-2012») можна прогнозувати ефективність виконання програми-максимум – згуртування нації.

Висновки:

1. Після завершення «холодної війни» ЄС почав застосовувати два досить чітко окреслені політичні підходи відносно як сусідніх, так і більш віддалених країн – не членів ЄС: стабілізаційний та інтеграційний. При цьому договірні відносини між ЄС і східноєвропейськими державами пострадянського простору, які становили окрему категорію і визначались угодами про партнерство і співробітництво, були доповнені відповідними Спільними Стратегіями та іншими рішеннями по кожній країні, які при цьому не передбачали набуття ними членства в ЄС в майбутньому.

2. Згідно з офіційним баченням стратегії подальшої реалізації зовнішньої політики ЄС, зокрема відносно Східної Європи, Україну було віднесено до «східного сусіднього простору», для якого передбачена перспектива інтеграції, проте без набуття формального членства в Європейському Союзі.

3. Сучасне комплексне регіональне середовище обумовлене рядом факторів, які взаємно підсилюють один одного та у своїй сукупності справляють значний вплив на ефективність реалізації політики ЄС.

4. У середньостроковій перспективі, вибудовуючи стратегії відносин Україна – Європейський Союз, необхідно враховувати специфіку поточної ситуації, що склалася у ЄС, зокрема характер внутрішньополітичних процесів, пов'язаних із набуттям чинності положень Лісабонського договору, та поточний стан європейської економіки. Сьогодні діалог між Україною і ЄС має відбуватися за такими ключовими напрямками: 1) підписання Угоди про асоціацію між Україною і ЄС (включно з угодою про створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі); 2) лібералізація візового режиму між Україною і ЄС.

Література

1. Закон України № 2411-VI від 1 липня 2010 року «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалу : <http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>
2. EU «shows no interest» in Ukraine EU membership // EUBUSINESS, October 1, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалу : <http://www.eubusiness.com/news-eu/ukraine-politics.6cz/>
3. A Strategy for EU Foreign Policy, Report No 7 // EU Institute for Security Studies. – June 2010. – P. 42–43.
4. Steven Weber. A World without the West // The National Interest. – July-August 2007. – No 90. – P. 87–97.

Стаття надійшла до редакції 10 листопада 2010 року

Науковий журнал
«Економічний часопис-XXI»
читайте на веб-порталі
www.soskin.info/ea/