

ПОЛІТИКА ЄС ЩОДО УКРАЇНИ НА ЕТАПІ РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНОЮ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ

Дана стаття присвячена аналізу політики ЄС щодо України в період реалізації нею державної євроінтеграційної політики, а також у період підготовки ЄС до найбільшого розширення та його наслідків для регіону.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, держави-сусіди ЄС, зовнішня політика, Європейська політика сусідства, Східне партнерство, політика ЄС.

Данная статья посвящена анализу политики ЕС относительно Украины в период реализации ею государственной евроинтеграционной политики, а также в период подготовки ЕС к наибольшему расширению и его последствий региона.

Ключевые слова: Украина, Европейский Союз, европейская интеграция, государства-соседи ЕС, внешняя политика, Европейская политика соседства, Восточное партнёрство, политика ЕС.

This article analyzes the EU policy towards Ukraine in the period of Ukraine's realization of the state European integration policy, and also in the period of the preparation for the largest EU enlargement and its consequences for the region.

Key words: Ukraine, the European Union, European integration, countries-neighbors of the EU, external politics, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, EU policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Курс на вступ до ЄС є головним та незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, закріпленим у Законі України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) [10], Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.) [8].

Державна євроінтеграційна політика України остаточно сформувалася та почала реалізовуватися після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС у 1998 р. та Указу Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» [9] від 11 листопада 1998 року. У той же час Європейський Союз готувався до найбільшого свого розширення, так званого розширення ЄС на Схід або «п'ятого» розширення Європейського Союзу, що відбулося 1 травня 2004 р. Уперше Євросоюз поповнили відразу 10 держав, з яких вісім – постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи (Естонія, Латвія, Литва, Польська Республіка, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Словацька Республіка). А також ще дві країни регіону (Болгарія та Румунія) приєдналися до ЄС через три роки, у 2007 р., коли відбулося «шосте» і поки що останнє розширення ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз різних аспектів даної проблеми започаткований у дослідженнях вітчизняних (наприклад, П. Буряк, О. Гупало, В. Копійка, Т. Шинкаренко) та зарубіжних практиків та науковців (А. Бальцер, А. Вілсон, М. Тудоровські, К. Патен, Н. Попеску, Р. Проді, О. Рен, М. Сівец тощо) в сфері державного управління, політичних наук та міжнародних відносин, присвячених аналізу зовнішньої політики Європейського Союзу щодо інтеграції та ініціатив Європейського Союзу щодо сусідніх держав, у тому числі й України.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Актуальним для державного управління у зв'язку з державною політикою України на європейську інтеграцію є осмислення напрямків та результатів політики ЄС щодо України після проголошення стратегічного курсу України на європейську інтеграцію та розширення ЄС на Схід у 2004 та 2007 рр.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є аналіз політики ЄС щодо України в період реалізації нею державної євроінтеграційної політики, а також в період підготовки ЄС до найбільшого розширення та його наслідків.

Виклад основного матеріалу дослідження. У травні 2004 р. Європейська Комісія ухвалила «Strategy Paper» щодо Європейської політики сусідства (ЄПС). Якраз 1 травня 2004 р. Євросоюз поповнили відразу 10 держав, з яких вісім – постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи: Естонія, Латвія, Литва, Польська Республіка, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Словацька Республіка). Таким чином, ЄПС була розроблена у 2004 р. з метою уникнення появи нових роздільних ліній між розширеною Європою та її сусідами, посилюючи стабільність та безпеку в регіоні. Співробітництво в межах Європейської політики сусідства ЄС запропонував шістнадцяти найближчим своїм сусідам – Азербайджану, Алжиру, Білорусі, Вірменії, Грузії, Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Марокко, Молдові, Окупованим Палестинським Територіям, Сирії, Тунісу та Україні.

Європейський Союз вимагає від держав-кандидатів на вступ поділяти цінності Євросоюзу, що є умовою членства в ЄС, а процес інтеграції до ЄС неминує спонукає до політичних, економічних та соціальних реформ в тих державах, що бажають інтегруватися до Європейського Союзу. ЄС як спільність цінностей є також базисом для партнерства з сусідніми державами в Північній Африці, Південному Кавказі, Південно-Східній Європі та Близькому Сході через такі ініціативи ЄС як Європейська політика сусідства [14, с. 5], на думку Європейського Комісара з питань інтеграції О. Рена.

Європейська політика сусідства потребує широкої та тривалої співпраці ЄС і країн-партнерів з метою виконання обов'язків, встановлених спільними зусиллями у рамках «Плану дій щодо Європейської політики сусідства (ЄПС)». Основним інструментом реалізації Європейської політики сусідства є двосторонні Плани дій між ЄС та кожною країною-партнером в рамках ЄПС.

Р. Проді, Президент Європейської Комісії, та К. Патен, член Європейської Комісії з питань зовнішніх відносин відзначили, що така ініціатива ЄС стосується тих держав, що прагнуть відповідати тим високим стандартам, які ЄС встановив для своїх держав-членів, і поважає цінності, на яких базується ЄС. Це означає значне політичне, економічне та інституційне реформування за певними напрямками – від управлінських структур до громадянських свобод та прав людини. Процес реформ може тривати доволі довго, але, на думку представників ЄС, визначена мета допоможе країнам здійснювати реформи. Ті країни, які будуть готовими відповісти на пропозицію, отримають для виконання спільно визначених завдань потужну підтримку з боку ЄС: фінансову допомогу і краще пристосовані до потреб програми [4, с. 9].

Чинні угоди ЄС з країнами (про асоціацію або про партнерство й співробітництво, залежно від країни), містять всі необхідні положення і вичерпно окреслюють характер співпраці на

першому етапі. Угоди про сусідство не мають на меті замінити вже чинні. Вони можуть стати актуальними на пізніших стадіях, коли ЄС і сусідня країна досягнуть такого етапу в стосунках, коли вони захочуть розширити рамки чинних угод. Угоди про сусідство можуть набувати різних форм, але вони в будь-якому разі означатимуть нові правові обов'язки. Їхній зміст, як і термін укладання, залежатимуть від конкретної ситуації та політичної волі відповідної країни [11, с. 8].

Стаття 49 Угоди про Європейський Союз передбачає, що будь-яка європейська держава може подати заяву щодо вступу до ЄС. Майбутні кандидати повинні відповідати критеріям членства: демократія, верховенство права, дотримання прав людини, функціонуюча ринкова економіка, ефективне застосування правил а політики ЄС. Насправді на кожне рішення стосовно подальшого розширення ЄС повинно стати предметом обговорення стосовно остаточних кордонів ЄС [11, с. 7]. У деяких випадках питання членства вже вирішено. Приєднання виключається, наприклад, для середземноморських партнерів – не кандидатів. Але інші випадки залишаються відкритими, – такі як Україна та Молдова, які чітко висловили своє бажання приєднатися до ЄС. Щодо членства в ЄС, то концепція констатує прагнення України та Молдови вступити до ЄС і пов'язує це питання з результатами дебатів щодо географічних меж ЄС. Тож ні позитивної, ні негативної відповіді щодо перспектив членства України в ЄС концепція не дає.

Як зауважив Н. Жустен, Посол та Голова Представництва Європейської Комісії в Україні, «ЄС має чітке бачення поступального підходу, який базується на принципі диференціації, тобто прогрес має оцінюватись відповідно до заслуг кожної окремої країни, та пропорційності, який означає, що нові переваги пропонуватимуться лише як відповідь на досягнення країни-партнера у здійсненні політичних та економічних реформ» [11, с. 7]. Що стосується інститутів та контрактних зобов'язань, повне виконання чинних угод залишається необхідною передумовою будь-якого подальшого розвитку.

У межах даної ініціативи Україні пропонуються дві головні ідеї рамок відносин. По-перше, Україні пропонується новий курс, що включає в тому числі перспективу тіснішої інтеграції в єдиний ринок ЄС, преференційних торговельних відносин, подальшого співробітництва у сфері культури та взаєморозуміння, інтеграції у транспортну, енергетичну та телекомунікаційну європейські мережі та європейський дослідницький простір. По-друге, новий вимір забезпечують нові конкретні інструменти, зокрема, участь у європейських програмах і діях, нові джерела фінансування, Програма дій для України та щорічні огляди [11, с. 6].

Отже, Європейська політика сусідства була розроблена у 2004 р. у результаті розширення ЄС на Схід з метою уникнення появи нових роздільних ліній між розширеною Європою та її сусідами, посилюючи стабільність та безпеку в

регіоні. Вона забезпечує рамки для розвитку нових взаємовідносин ЄС з сусідніми державами. Вона пропонує таким державам привілейовані відносини, які будуватимуться на взаємному визнанні спільних цінностей, головним чином у сфері верховенства права; справедливого управління; дотримання прав людини, зокрема, прав меншин; принципів ринкової економіки та безперервного розвитку. Глибина цих відносин залежатиме від того, наскільки ефективно втілюватимуться спільні цінності. Відповідь на практичні питання, порушені близьким розташуванням та сусідством мають розглядатися окремо від питання вступу до ЄС.

На думку М. Сівеца, депутата Європейського Парламенту, доповідача резолюції Європейського Парламенту на тему політики східного партнерства та А. Бальцера, керівника програми «Розширення і сусідство ЄС» Центра європейської стратегії *demosEUROPA*, питання перспективи членства східних сусідів в ЄС стало в Європі темою сорому, адже ЄС не здатен дати відповідь чи повинні ці країни коли-небудь стати його членами. Однак, М. Сівец та А. Бальцер впевнені, що «немає ніяких сумнівів, що без перспективи членства готовність цих країн проводити реформи буде набагато нижча, ніж при наявності такої перспективи. Якщо ЄС буде користуватися лише затертими загальними формулюваннями на кшталт того, що «двері в Євросоюз не закриті, тому що Римський договір дає можливість кожній європейській державі подати заявку на членство», ЄС не зможе в повній мірі запустити в дію «м'яку силу» і величезний потенціал оптимізму і самовідданості в тих державах, які зацікавлені в членстві. Якщо ми не здатні говорити з ними про це, то будемо хоча б відвертими і не будемо очікувати надприродних результатів від реформ, що проводяться в цих державах» [12]. Щодо «м'якої сили» Європейського Союзу, про яку зауважили М. Сівец та А. Бальцер, Європейський Комісар з питань інтеграції О. Рен наголосив: «ідея в самому серці європейського проекту є простою: створити інститути та правила, в межах яких держави можуть робити свої справи – як політичні, так і економічні, – а інші держави будуть прагнути робити те саме. Найбільш ефективні засоби ЄС імплементації «м'якої сили» полягають у переконуванні держав інтегруватися до правового середовища та економічних зв'язків з Європейським Союзом» [14, с. 5].

Оцінюючи співробітництво України та ЄС в рамках Європейської політики сусідства, Міністерство закордонних справ України наголошує на незмінності позиції України щодо даної ініціативи ЄС: ключові засади ЄПС не відповідають стратегічній меті України щодо набуття членства в Європейському Союзі. У коментарі прес-служби Міністерства Закордонних Справ щодо Повідомлення Єврокомісії про імплементацію Європейської політики сусідства протягом 2008 р., прогрес у реалізації Плану дій

Україна-ЄС був досягнутий не завдяки запровадженню ЄПС щодо України, як про це говориться у Повідомленні Єврокомісії, а став можливим внаслідок політичної волі та наполегливих зусиль української сторони з метою втілення реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС [1]. Глава місії України при ЄС К. Єлісєєв, виступаючи в Європейському Парламенті у 2011 р., наголосив на тому, що Європейська політика сусідства «не здатна просувати європейську інтеграцію. Україна – приклад цього. Ми пройшли фазу, коли європейська інтеграція стала ключовим принципом розвитку країни. Це сталося не завдяки, але всупереч Європейській політиці сусідства. Зараз ми знаходимося в ситуації, де ЄПС не здатна надати необхідні політичні сигнали. Тому Європейська політика сусідства має включити в себе механізм розширення» [2].

Підсумовуючи результати даної ініціативи ЄС, можна говорити про те, що Європейська політика сусідства з самого початку не могла стати ефективним інструментом співробітництва ЄС з усіма своїми державами-сусідами через різні цілі самих держав-сусідів у взаємовідносинах з Євросоюзом. Адже, умовно держави-сусіди ЄС в рамках Європейської політики сусідства можна розділити на дві групи: партнери на східному кордоні ЄС, що мають намір і певні перспективи набуття членства в Європейському Союзі у майбутньому, та південні сусіди, що не мають таких намірів та перспектив.

Осмислюючи такі розбіжності у своїх державах-сусідах, що об'єднані рамками однієї ініціативи ЄС, Європейський Союз запровадив ініціативу Східного партнерства, що стосується співробітництва у тому числі і з нашою державою. Так, у травні 2008 р. міністри закордонних справ Швеції і Польщі передали на розгляд глав зовнішньополітичних відомств держав-членів ЄС спільний позиційний документ щодо концепції «Східного партнерства». Проект було націлено на зближення ЄС із Азербайджаном, Вірменією, Грузією, Молдовою, Білоруссю й Україною.

Конфлікт між Росією та Грузією у 2008 р. підштовхнув західних політиків та аналітиків більш активно рекомендувати ЄС звернути увагу на схід. Як зауважували західні спеціалісти Н. Попеску та А. Вілсон, «порохова бочка Східного Сусідства – це постійна погроза спалаху від іскри етнічного конфлікту, політичного шахрайства, економічних ударів і підірвної діяльності Росії. Занадто багато чого тут на коні для ЄС. Якщо місцеві економіки зваляться, ЄС повинен буде надати їм фінансову допомогу; погроза міжетнічних воєн являє собою прямий виклик мирному проекту ЄС, також очевидно, що ніхто зі членів ЄС не хоче повернутися в епоху, коли безпека Європи забезпечувалася шляхом балансу сил і поділу на сфери впливу» [13].

Врешті-решт, у 2008 р. Європейська Комісія представила ініціативу «Східне партнерство», до

основних положень якої відносяться: оновлення договірно-правової бази відносин ЄС зі східними сусідами через заміну чинних угод про партнерство та співробітництво на угоди про асоціацію; створення спеціальної програми допомоги для зміцнення адміністративної спроможності країн-партнерів; створення поглиблених зон вільної торгівлі (ЗВТ), що, передусім, залежатиме від готовності економік країн-партнерів; лібералізація візового режиму між ЄС та державами-партнерами; зміцнення енергетичної безпеки ЄС та його партнерів на принципах Енергетичної Хартії; вирівнювання регіонального розвитку країн-партнерів, підтримка їхнього соціально-економічного розвитку [5] тощо.

У березні 2009 р. Європейська Рада затвердила «Східне партнерство» як зовнішньополітичну ініціативу ЄС. Вона запропонувала принцип диверсифікованості, що означав те, що відносини ЄС із кожною із країн-партнерів будуть розвиватися відповідно до її прагнень і реальних можливостей. Таким чином, хоча Україна теоретично отримала можливість реалізувати свою політику на вступ до ЄС незалежно від прагнень і можливостей інших країн регіону, однак дана ініціатива фактично за своїм змістом не направлена на політику розширення ЄС на країни цього регіону.

Хоча у «Східному партнерстві» є механізми, що здатні розвинути й зміцнити зв'язки ЄС з державами-сусідами на його східному кордоні, помаранчеві влади в Україні були скоріше розчаровані новою ініціативою, яка по суті в черговий раз відсувала питання вступу України в ЄС. Однак, як зазначає Н. Нугайред, на разі в Україні загальна політична ситуація змінилась, так що саме аморфність програми «Східного партнерства» може позитивно позначитися на перспективах її розвитку. Адже відсутність твердого тиску й вимог робить співробітництво з Євросоюзом прийнятним навіть для тих сил, які раніше скептично ставилися до Брюсселя [7].

Після вступу до ЄС Румунії та Болгарії «здебільшого європейське» Чорне море стало «частково внутрішнім» морем ЄС. Таким чином, перед країнами регіону постали нові виклики, але й відкрилися спільні інтереси й нові можливості для забезпечення миру, стабільності, демократії, зростання добробуту й розвитку регіонального співробітництва [6, с. 6]. Тому для Європейського Союзу стало актуальним розроблення зовнішньої політики стосовно країн Чорноморського регіону. Наразі вона складається з певних ініціатив, що стосуються й України як частини даного регіону.

Так, у грудні 2010 р. Європейська Комісія представила Стратегію ЄС для Дунайського регіону. Головною її метою є розвиток економічного потенціалу та поліпшення екологічної

ситуації. Стратегія має об'єднати зусилля чотирнадцяти країн, територіями яких протікає р. Дунай: Німеччину, Австрію, Угорщину, Чехію, Словаччину, Словенію, Болгарію, Румунію, Хорватію, Сербію, Боснію та Герцеговину, Чорногорію, Молдову та Україну [3, с. 7]. Згідно з планами Євросоюзу, реалізація Стратегії для Дунайського регіону принесе мешканцям такі переваги як швидший та екологічно чистіший транспорт, дешевші й безпечніші енергоносії, краще довкілля, добробут, нові привабливі туристичні та культурні напрямки та вищу безпеку.

Крім того, ЄС розробив Стратегію у регіоні Чорного моря. Наразі вона охоплює десять країн: три країни Євросоюзу – Болгарія, Румунія, Греція, країна-кандидат – Туреччина, п'ять східноєвропейських країн-сусідів ЄС – Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна, а також Росія – як стратегічний партнер ЄС. На відміну від Чорноморської синергії (Black Sea Synergy), яка мала швидше обмежені результати, оновлена програма покликана стати інтегративною частиною більш широкої зовнішньої політики й політики безпеки ЄС та її окремих складових, з еволюцією Європейської політики сусідства включно [6, с. 6-7].

Отже, після останнього розширення у 2007 р. та вступу Болгарії та Румунії до ЄС, Європейський Союз став більше уваги приділяти Чорноморському регіону у своїй зовнішній політиці, розробляючи нові ініціативи для даного регіону, адже він є ключовим для енергобезпеки ЄС та диверсифікації постачання енергоресурсів на європейський ринок, а також загалом для сфери безпеки. Через те, що Україна є частиною Чорноморського регіону вона тепер має більше можливостей для розширення співпраці та інтеграції з ЄС, у тому числі, і в межах тих ініціатив, що стосуються даного регіону.

Висновки. Таким чином, у період реалізації Україною державної євроінтеграційної політики, а також після найбільшого розширення ЄС у 2004 р. і у 2007 р. на Схід головними ініціативами ЄС щодо його нових держав-сусідів на Сході, у тому числі й України, стали Європейська політика сусідства та Східне партнерство. Однак, для нашої держави, стратегія якої направлена на набуття членства в Європейському Союзі, співробітництво з ЄС в рамках Європейської політики сусідства, так само як і «Східного партнерства» не відповідає реалізації вищезазначеної стратегічної мети.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у характеристиці подальших ініціатив Європейського Союзу в регіоні Східної Європи та політиці ЄС щодо України після парафування нової угоди між ЄС та Україною.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська політика сусідства не відповідає стратегічній меті України [Електронний ресурс] // Інформаційне агентство УНІАН. – 25.04.2009. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-312885.html>.

2. Європейська політика сусідства повинна давати перспективу членства в ЄС [Електронний ресурс] // ForUm. – 4 лютого 2011. – Режим доступу : <http://ua.for-ua.com/politics/2011/02/04/192303.html>.
3. Євросоюз запропонував Стратегію для Дунайського регіону // Євробюлетень. – 2011. – № 1, січень. – С. 7.
4. Жити по-сусідські // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 8–9.
5. Моцик А. Восточное партнерство — дополнительный шанс на сближение с ЕС [Электронный ресурс] / А. Моцик [Электронный ресурс] // Зеркало недели. – № 15, 25 апреля 2009. – Режим доступу : www.zn.ua/1000/1550/66037/.
6. Нова Чорноморська стратегія ЄС: нові виклики і перспективи для регіону стратегії // Євробюлетень. – 2011. – № 2, лютий. – С. 6–7.
7. Нугайред Н. Европа теряет интерес к Восточному партнерству / Натали Нугайред [Электронный ресурс] // Le Monde. – 01/06/2010. – Режим доступу: www.inosmi.ru/europe/20100602/160338259.html.
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>. – Назва з екрану.
9. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>.
10. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. – Назва з екрану.
11. Ширша Європа – сусідство. Нова концепція відносин ЄС за східними та південними сусідами // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 6–8.
12. Balcer A. Partnerstwo Wschodnie: punkt zwrotny [Electronic resource] / A. Balcer, M. Siwiec // Rzeczpospolita. – 14-03-2011/ – Access mode : <http://www.rp.pl/artykul/9133,626747-Partnerstwo-Wschodnie-punkt-zwrotny.html>.
13. Popescu N. The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood / Nicu Popescu, Andrew Wilson. – Cambridge : ECFR, 2009. – 64 p.
14. Rehn O. EU Enlargement: Values Define Europe, Not Borders / O. Rehn // Foreign Policy. – # 151 (Nov. – Dec.). – 2005 – P. 5.

Рецензенти: Лопушинський І. П., д.і.н., професор;
Сорока С. В., к.політ.н., доцент.

© Палагнюк Ю. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 24.03.2012 р.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політики ЄС та їх законодавче забезпечення.