

УДК 327.7(470)

## СТРАТЕГІЧНІ ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ



Стаття спрямована на визначення стратегічних перспектив європейської інтеграції України шляхом оцінки поточного стану відносин Україна-ЄС, формулювання зовнішньополітичних дилем, які стоять перед українським керівництвом на даному етапі, та варіантів їх вирішення, з'ясування, наскільки асоціація України з ЄС сприяє їх розв'язанню, та зрештою, розкриття наслідків укладання асоціації в її нинішньому вигляді для системи відносин у просторі Східної Європи та на європейському континенті в цілому. Доводиться, що за відсутності чітко артикульованих стратегічних перспектив асоціація України з ЄС сприяє зростанню імпульсів до конкуренції між провідними потугами в Європі і просування ними взаємовиключних форм співпраці з державами спільного сусідства.

**Ключові слова:** Україна, Європейський Союз, асоціація, стратегічні перспективи, Східна Європа, Східне партнерство.

Чим далі просуваються переговори щодо Угоди про асоціацію та створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, тим більш актуальним стає політичне значення цієї Угоди для зовнішньої та внутрішньої політики України. Асоціація України з ЄС виносить на поверхню політичні дилеми, які стосуються не тільки подальшого курсу України, але й конфігурації регіонального простору Східної Європи та європейського континенту загалом.

Однак, модель європейської інтеграції України не є концептуально завершеною конструкцією, а являє собою політику, що формується по мірі реалізації (*policy in the making*). Вона наділена низкою базових механізмів та середньострокових орієнтирів, – політична асоціація, економічна ін-

ШАПОВАЛОВА О.І.  
кандидат політичних  
наук,  
Дипломатична  
академія України при  
МЗС України

теграція та безвізовий режим – але її місце у політичній структурі Європи залишається невизначеним. Сторони добре усвідомлюють, які завдання стоять перед ними у поточному контексті і докладають зусиль для їх реалізації, але чітке розуміння того, яку роль виконуватиме асоціація України з ЄС у трансформації регіонального та континентального політичних просторів, відсутнє як у Києва, так й у Брюсселя. Така зазвичай притаманна для зовнішньої політики Євросоюзу «конструктивна амбівалентність», тобто відсутність єдиної однозначної фінальної мети та відкритість майже усіх можливих перспектив, можливо, сприяє досягненню консенсусу всередині Євросоюзу стосовно подальших форм просування відносин з Україною, але генерує не завжди реалістичні очікування від даної стадії інтеграції як в українській політичній еліті, так і в інших міжнародних партнерів України.

До того ж, незалежно від намірів України та Євросоюзу відносини між ними є важливим фактором європейської політики і здійснюють вплив на політичний баланс в європейській системі. Без визначення їхніх стратегічних перспектив ці відносини будуть сприйматися у викривленому світлі, викликаючи закономірні питання та провокуючи тим самим небажані кроки з боку інших учасників європейської системи. Не кажучи вже про те, як дефіцит зрозумілих і прийнятних стратегічних перспектив ускладнює просування відносин для самих сторін, особливо із введенням в них низки елементів інтеграційного характеру.

Причому під стратегічними перспективами в даному випадку мається на увазі не тільки і не стільки перспектива членства, скільки те, яким чином ці відносини впливатимуть, по-перше, на статусні характеристики обох сторін у політичній системі європейського континенту, по-друге, на конфігурацію геополітичного простору Східної Європи, і по-третє, на конфігурацію загальноєвропейського простору і баланс між провідними потугами Європи. Водночас потрібно розрізняти два аспекти цього питання – з одного боку, ті геополітичні устремління, які покладаються на дані відносини обома сторонами, і ефекти, яких вони прагнуть досягти з їхньою допомогою, а з іншого, ті перспективні наслідки, до яких може призвести реалізація нинішнього порядку денного з точки зору геополітичної конфігурації регіонального та континентального просторів.

У науковій літературі проявляються аналогічні тенденції, що й на політичному рівні – значна увага приділяється поточним процесам і форматам взаємодії між Україною та Євросоюзом, тоді як більш масштабні питання залишаються за межами розгляду. У фокусі досліджень перебувають здебільшого шляхи реалізації політики Євросоюзу на українському напрямку в умовах складної внутрішньополітичної ситуації в Україні, нестабільної економічної кон'юнктури та дефі-

циту консенсусу всередині ЄС. Серед нещодавно опублікованих праць в цьому руслі варто виділити статті Г. Сасс<sup>1</sup>, М. Денджерфілда<sup>2</sup>, Т. Валашека<sup>3</sup>, О. Коростельової<sup>4</sup>, О. Стегнія<sup>5</sup> тощо. В них детально розглядаються особливості впровадження Україною норм і стандартів ЄС, в тому числі після зміни влади, але при цьому відносини Україна-ЄС аналізуються у відриві від загального політичного контексту в Європі.

Російсько-грузинський конфлікт та інші перипетії останніх років сприяли винесенню на поверхню окремих питань геополітичного характеру, однак ці питання стосувались скоріше того, як політика Росії впливає на здійснення політики ЄС у Східній Європі в її нинішньому вигляді, ніж яким чином здійснення політики ЄС впливає на конфігурацію зв'язків у загальноєвропейському просторі. Найбільш яскравим прикладом цієї тенденції є праці аналітиків Європейської ради із зовнішніх зносин Н. Попеску та Е. Уілсона<sup>6</sup>, які стверджують, що наявність конкуренції за вплив у Східній Європі з боку Росії надає змогу країнам цього простору грати на протиріччях між Росією та Євросоюзом і уникати виконання зобов'язань з проведення внутрішніх реформ, яких вимагає ЄС. Аналогічне бачення ситуації з позиції Євросоюзу представлено й у нещодавній публікації французької дослідниці Л. Делькур, присвяченій ролі ЄС у підтриманні безпеки у східному сусідстві<sup>7</sup>.

Російська наука природно проявляє підвищений інтерес до геополітичних аспектів нинішніх процесів у Східній Європі, але лише побічно торкається їхніх стратегічних перспектив та наслідків діючих форматів політики Євросоюзу у даному просторі. Частково це пояснюється деякою недооцінкою політичних можливостей цих нормативно орієнтованих форматів. Наприклад В. Морозов відмічає, що «технічна європеїзація не відкривала будь-яких нових інтелектуальних горизонтів, тому з самого початку не мала шансів забезпечити єдність Європи від Атлантики до Уралу»<sup>8</sup>. Виходячи з цього, А. Стрелков робить висновок, що можливості для секторальної інтеграції, які пропонує Східне партнерство та інші проекти ЄС, вважаються у східноєвропейських країнах не стільки суто модернізаційними механізмами, скільки інструментами закріплення власного суверенітету, через що змішаний «партнерсько-конкурентний» характер відносин Росія-ЄС у Східній Європі буде зберігатися і надалі<sup>9</sup>. Продовження конкуренції між Росією та ЄС у даному просторі вбачає за реалістичний сценарій й А. Мошес, але визнає, що така конкуренція в жодному разі не призведе до масштабної політичної кризи з огляду на економічну та енергетичну взаємозалежність між Росією та Євросоюзом<sup>10</sup>. В той же час А. Мальгін вказує на політичну аморфність та множинність інтерпретацій, які породжує програма Східного партнерства, як на фактор, який ускладнює зовнішньополітичні дилеми країн Східної Європи,

в тому числі в їх відносинах з Росією. Він намагається окреслити шляхи пом'якшення конкуренції між Росією та ЄС у цьому просторі, закликаючи до «ко-адаптації російських та європейських інтеграційних ініціатив», але не розкриває практичні механізми подібної ко-адаптації<sup>11</sup>.

Однією з перших наукових робіт, в якій констатується, що формулювання чіткого і привабливого стратегічного сигналу, який би стосувався не концепції «сусідства», а ідеї об'єднаної Європи, є ґрунтовне дослідження К. Пельчинської-Налеч «Інтеграція чи імітація?», виконане в рамках спільної програми Французького інституту міжнародних відносин та Центру східних досліджень у Варшаві<sup>12</sup>. Втім, авторська аргументація цього твердження пов'язана скоріше із проблемою перспективи членства східних сусідів в ЄС, ніж геополітичним значенням політики ЄС у Східній Європі.

Дана стаття спрямована на визначення стратегічних перспектив європейської інтеграції України, для чого спочатку необхідно окреслити особливості поточного стану відносин Україна-ЄС та характер зовнішньополітичних дилем, які стоять перед українським керівництвом на даному етапі, потім розкрити можливі варіанти вирішення цих дилем, і зрозуміти, наскільки поточні і пропоновані форми інтеграції сприяють їх вирішенню, та зрештою сформулювати питання, які визначають стратегічні перспективи євроінтеграції України, і співвіднести їх з тими перспективами, які відкриває асоціація України з Євросоюзом.

Насамперед необхідно визнати, що ані Україна, ані Європейський Союз у просуванні двосторонніх відносин не виходять з цілісного стратегічного бачення бажаної політичної конфігурації європейської системи, а керуються переважно міркуваннями підвищення власного статусу, отримання тактичних переваг та гарантування власної безпеки. Не дивно, що за таких обставин структурною основою відносин виступають взаємоприйнятні ключові середньострокові пріоритети, які не дають відповідей на фундаментальні запитання стосовно майбутнього облаштування європейського континенту, але є достатньо гнучкими, щоб не обмежувати свободу дій обох контрагентів.

Процес визначення цих пріоритетів демонструє деякі парадоксальні риси відносин між Україною та Євросоюзом. У наукових та політичних колах обох сторін поширене уявлення про те, що цим відносинам властива істотна асиметричність, обумовлена тим, що ЄС схильний самостійно встановлювати порядок денний, причому не тільки відносин з країнами-партнерами, але й проведення ними внутрішніх реформ<sup>13</sup>. З огляду на це, деякі дослідники навіть вважають Європейську політику сусідства та інші формати співробітництва Євросоюзу з сусідніми державами інструментами «зовнішнього управління»<sup>14</sup>. Однак, на практиці виявляється, що подібне уявлення не зовсім від-

повідає дійсності. Брюссель дійсно спрямовує свою політику на здійснення нормативної конвергенції сусідніх країн, тобто переходу на норми і стандарти ЄС принаймні у критично важливих сферах. Тому часто його діалог з Україною нагадує висунення односторонніх вимог щодо бажаних, з точки зору європейських функціонерів, перетворень в українській державі, про виконання яких регулярно рапортують вітчизняні чиновники. Але для спонукання українського керівництва до здійснення реформ ЄС, згідно з принципом умовленості (*conditionality*), повинен запропонувати відповідні стимули та переваги, на які країна-партнер може розраховувати в разі успішного проведення реформ.

Проблема стимулів і проблема зв'язку між проведенням реформ та наданням обіцяних переваг виявились головними каменями спотикання у практичному втіленні підходу Євросоюзу<sup>15</sup>. В європейських столицях не було реалістичного уявлення про стимули, здатні спонукати уряди пострадянських країн до здійснення радикальних перетворень,<sup>16</sup> так само, як і повномасштабної стратегії поетапного та чітко регламентованого введення в дію цих стимулів<sup>17</sup>. Фактично, єдине, що міг запропонувати Євросоюз сусіднім країнам в умовах, коли перспектива членства відкидалась як така, – це економічна допомога. І на початковому етапі реалізація ЄПС у вигляді двосторонніх Планів дій спиралась виключно на запевнення у подальшому збільшенні економічної допомоги за підсумками їх виконання. Варто відзначити, що це є не одиничним випадком, а скоріше іманентною властивістю зовнішньої політики Євросоюзу, який, за словами Н. Попеску та Е. Уїлсона, «дуже часто намагався придбати собі політичний вплив пропонуючи обмежений обсяг допомоги, аніж виробляючи дієві політичні та безпекові стратегії»<sup>18</sup>.

Саме подібна розгубленість євроінтеграційної спільноти дала змогу країнам-сусідам впливати на порядок денний їх відносин з ЄС. І українській дипломатії вдалось скористатись концептуальними прогалинами політики Євросоюзу. Офіційний Київ висунув формулу політичної асоціації та економічної інтеграції як основу майбутньої нової посиленої угоди, яка мала прийти на зміну Угоді про партнерство та співробітництво. Ця формула вважалась цілком прийнятною для обох сторін, оскільки, будучи доволі абстрактною, дозволяла реалізувати власні інтереси без вагомих поступок і витрат. При цьому кожна сторона дотримувалась власного її розуміння. Україна прагнула політичної асоціації як запоруки перспективи членства за аналогією з країнами Центральної Європи, для яких асоціація з ЄС стала проміжним етапом на шляху до членства. Для Брюсселю політична асоціація являла собою зручний інструмент, який уможлилював наближення України до євроінтеграційного об'єднання без формального надання перспективи членства. Так само й економічна ін-

теграція розглядалась українським керівництвом як еквівалент входженню до внутрішнього ринку ЄС і поширенню на Україну чотирьох свобод, – вільного руху товарів, послуг, капіталу і робочої сили – тоді як європейські керманічі вбачали в ній будь-яку обмежену форму залучення України до внутрішнього ринку, яка б дозволяла вимагати від України впровадження європейських регуляторних стандартів.

В результаті українська формула, нехай і в європейській інтерпретації, була інкорпорована до офіційної риторики Євросоюзу, а згодом перетворилась на провідний концептуальний елемент Східного партнерства.

Приблизно аналогічний сценарій мав місце у питанні безвізового режиму – Україна самостійно ініціювала постановку цього питання на порядок денний і досягла змістовного результату – підписання конкретного Плану дій, в якому на політичному рівні визнається сама можливість запровадження безвізового режиму короткострокових поїздок громадян. Звісно, цьому сприяла низка факторів, як всередині ЄС, так і у відносинах Україна-ЄС. Але це свідчить про те, що Україна не є пасивним реципієнтом імпульсів, які генерує Брюссель та інші європейські столиці. Україна може здійснювати вплив на формування порядку денного відносин з Євросоюзом шляхом висунення взаємоприйнятних ініціатив, які відповідають інтересам усіх зацікавлених сторін.

Зрозуміло, цю спроможність не можна перебільшувати. Хоча Україна є ініціатором усіх тих середньострокових орієнтирів, які фігурують у відносинах ЄС з країнами Східної Європи на даному етапі, їх практичне наповнення залежить в першу чергу від Європейського Союзу, який дедалі менше проявляє готовність йти назустріч прагненням сусідніх країн і цілеспрямовано обмежує рівень залучення до євроінтеграційних процесів, на який можуть претендувати ці країни. Ця тенденція яскраво простежується на прикладі Спільної комунікації Європейської Комісії та Високого представника ЄС із зовнішніх зносин та політики безпеки «Нова відповідь на зміни у сусідстві»<sup>19</sup>, що є продуктом стратегічного огляду Європейської політики сусідства, який тривав з літа 2010 року.

Тим не менш, протягом останніх років у відносинах Україна-ЄС склалася патова ситуація. Хоча визначені середньострокові орієнтири вважаються обома сторонами цілком адекватними, їх практична реалізація виявилась не надто задовільною. Євросоюзу не вдалось в повній мірі використати перспективу укладання Угоди про асоціацію із створенням поглибленої зони вільної торгівлі для стимулювання українського уряду до здійснення масштабних реформувань. А Україна, перетворивши євроінтеграцію на головний напрямок власної зовнішньої політики, не може поки що розраховувати на неї у сенсі отримання вагомих

політичних та економічних переваг та виконання власних зовнішньополітичних завдань, тоді як обсяг її зобов'язань по відношенню до ЄС невинно зростає. Обом сторонам необхідні, по-перше, конкретні змістовні результати, які б давали змогу говорити про перехід відносин на якісно новий рівень, а по-друге, спільне бачення політичних цілей, виконанню яких слугуватимуть формати, запропоновані в рамках Східного партнерства.

Наразі у сторін є серйозний шанс домогтись подібного результату у вигляді підписання Угоди про асоціацію. Налаштованість Брюсселя на укладання Угоди до кінця 2011 року означає, що у Києва з'явилась можливість досягти анонсованих орієнтирів і зміцнити свої зв'язки з євроінтеграційною спільнотою. Очевидно, що це завдання становить найбільший пріоритет української дипломатії у найближчий період, внаслідок чого починає подекуди сприйматися як самоціль.

Однак, політичні імплікації цієї Угоди не можна оцінювати однозначно. Багато що буде залежати від практичного наповнення тих форматів, які будуть започатковані Угодою. Її структурне значення на континентальному рівні також виглядає суперечливо, але на рівні простору Східної Європи підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, поза сумнівами, являтиме собою суттєве структурне зрушення, яке вплине на подальшу конфігурацію даного простору. Багато в чому це зрушення було вже закладено у параметрах Східного партнерства, адже це був перший інституціональний механізм взаємодії ЄС з країнами пострадянського простору, який не включав Росію<sup>20</sup>, і базувався на відмінних від механізмів відносин Росія-ЄС концептуальних засадах. Його договірне закріплення означатиме переведення відносин Україна-ЄС на обмежену інтеграційну основу, через що безпосередні важелі впливу на просторі Східної Європи в Росії істотно звужаться. Це змушує Москву активно «включитися у гру», намагаючись залучити Україну до Митного Союзу Росії, Білорусі та Казахстану шляхом як запевнень в економічних перевагах подібного кроку, так і вдавання до методів тиску з метою демонстрації негативних наслідків відмови України від російської пропозиції.

Результатом цього стало ситуативне загострення напруги і ускладнення політичного становища України. На тлі цих перипетій у діалозі з Росією український політикум знов повернувся до дискусій на тему уявного вибору між європейським та євразійським векторами інтеграції. Але насправді така постановка питання не відповідає реальним проблемам, які на даному етапі має вирішувати Україна у своїй зовнішньополітичній стратегії. По-перше, ані на європейському, ані на євразійському напрямку мова наразі йде не про повноцінну інтеграцію, а про певні обмежені форми секторальної та торговельної співпраці, які, тим не менш, накладають серйозні далекосяжні зобов'язання і



обмеження на зовнішню та внутрішню політику України. По-друге, очевидна взаємовиключність цих форм маскує той факт, що самі по собі західний та східний вектор зовнішньої політики України не є за своєю природою взаємовиключними. Їхня взаємовиключність є похідною від загального стану відносин між Росією та Євросоюзом, характеру і спрямованості їхньої політики у Східній Європі та ступеню координації між ними. Іншими словами, західний та східний вектори зовнішньої політики України є взаємовиключними настільки, наскільки їх хочуть бачити такими провідні потуги, які формують політичний контекст у Східній Європі, і зрештою наскільки їх хоче бачити сама Україна.

Європейський Союз в цьому сенсі займає достатньо чітку позицію, прагнучи втілення в життя запропонованої ним моделі наближення східних сусідів за допомогою нормативної конвергенції як інструменту стабілізації простору Східної Європи. Будь-які перешкоди на цьому шляху розглядаються як небажані, а їхнє усунення часто відбувається шляхом здійснення тиску на уряди сусідніх країн. Позиція Росії у даному випадку є менш послідовною: російські урядовці одночасно наголошують на неможливості поєднання Україною двох векторів інтеграції<sup>21</sup> і стверджують, що жодних протиріч між процесами, які відбуваються в межах російських інтеграційних проєктів та інтеграційними процесами в Євросоюзі, немає<sup>22</sup>. Напевно, загальна логіка політики Москви в цьому питанні полягає в тому, що Росія не заперечує проти зближення України з ЄС як такого, але намагається протистояти тим формам зближення, які унеможливають залучення України до російських інтеграційних проєктів і врегулювання спірних питань на рівні двостороннього російсько-українського діалогу. Про це свідчить той факт, що заперечення з боку Кремля викликає не Угода про асоціацію в цілому, а конкретно створення зони вільної торгівлі чи точніше її можливі політичні наслідки. Тому взаємовиключність форм співпраці, які пропонують Україні обидві потуги, є не стільки їхньою цілеспрямованою стратегією, а побічним продуктом їхньої готовності до просування власного порядку денного, незважаючи на заперечення одна одної.

Таким чином, перед Україною сьогодні стоїть дві ключові політичні дилеми. Одна тактична – дилема знаходження оптимальних інституційних форм просування власних інтересів в умовах інтенсивних трансформацій європейського ландшафту, кінцевий результат яких не є чітко окресленим. Українська дипломатія цілком слушно визначає своє завдання в нинішньому контексті у вигляді знаходження проміжних тимчасових форм співпраці з Росією та державами Митного союзу, допоки ці держави не стануть членами Всесвітньої торговельної організації<sup>23</sup>. А по суті ця риторика направлена на те, щоб створити нормальний

контекст для фіналізації переговорів щодо Угоди про асоціацію. Київ цілеспрямовано прагне понизити «градус» публічної дискусії до того моменту, коли питання економічних тарифів вже не буде регулюватися на суто двосторонній основі, і при цьому не допустити консервації існуючого стану речей, стимулюючи як Росію, так і Європейський Союз до здійснення подальших змін.

Друга дилема більш стратегічного характеру – дилема вироблення ефективної моделі інтегрування у нове європейське середовище без порушення існуючого рівня інтегрованості з традиційними партнерами на просторі СНД. За великим рахунком, це ключова дилема зовнішньої політики України взагалі. Вона вимагає знаходження таких форм просування відносин з Росією та Євросоюзом, які б не розглядались ними як взаємовиключні, і які б уможливлювали реалізацію ключових українських інтересів – залучення до інтеграції у випадку ЄС і підтримання традиційних зв'язків у випадку Росії.

Вирішення обох дилем може відбуватися у двох варіантах – або завдяки зближенню європейського та євразійського просторів, або завдяки налагодженню Україною таких паралельних механізмів взаємодії з Росією та країнами євразійського простору, які б давали змогу зміцнити політичне партнерство без вдавання до недосконалих інтеграційних проєктів.

Звісно, найбільш виграним для України варіантом було б перетворення власної асоціації з ЄС з одиничного фрагменту європейського політичного ландшафту на центральну складову загального процесу трансформації континентальної системи в бік посилення її консолідації та відновлення структурної цілісності. Це можна втілити у реальність за двома сценаріями, причому обидва мало залежать від української позиції, а пов'язані з політикою Росії та Європейського Союзу, хоча Україна може виступити каталізатором бажаних змін.

Перший сценарій передбачає, що нинішня ситуація навколо України поряд із порівняно позитивним політичним кліматом у відносинах між двома найбільшими потугами в Європі сприятиме розгортанню діалогу щодо оптимального облаштування Східної Європи задля уникнення подальшої поляризації та поглиблення конфронтаційних тенденцій. Такий діалог має призвести щонайбільше до становлення спільних функціональних проєктів з наявністю інтеграційних елементів, щонайменше до вироблення спільних правил регулювання процесів у даному просторі. Протягом останніх декількох років від обох сторін виходили імпульси до втілення подібного сценарію, але невизначеність магістральних політичних параметрів відносин Росія-ЄС стає на заваді більш змістовному руху в цьому напрямку. Москва не може поступитися своїм впливом у Східній Європі, не маючи надійних і гарантованих механізмів збли-

ження з ЄС. Тоді як Брюссель не може відійти від політики проєкції власних норм у цьому просторі і не бажає перетворювати цей процес на предмет торгу з Росією чи з самими сусідніми країнами. Також дається взнаки той факт, що зовнішньополітичний курс Росії остаточно перестав сприйматися в ЄС та східноєвропейських країнах як здатний генерувати певне системне бачення організації системи відносин у Східній Європі<sup>24</sup>, а Росія не вважається європейськими державами партнером у стабілізації спільного сусідства. За таких обставин Росії доводиться розраховувати виключно на свій власний потенціал та важелі впливу для утримання статусу альтернативного центру сили на європейському континенті, що серйозно ускладнює знаходження консенсусу.

За другим сценарієм становлення асоціації України з ЄС може стимулювати Росію до зближення з євроінтеграційною спільнотою, що формуватиме тенденцію до поширення української моделі євроінтеграції на всю східну частину європейського континенту. Певні ознаки цього сценарію простежуються вже зараз, як наприклад, артикульовані у російській риторичі прагнення до формування з Євросоюзом зони вільної торгівлі на кшталт тієї, яку утворює Україна, а також й українські ітерації про бажаність такого розвитку подій. Але Брюссель поки що прохолодно ставиться до подібних авансів. І головною причиною цього є дефіцит впевненості стосовно запровадження інтеграційних елементів у відносинах з Росією, яка неодноразово публічно заявляла про своє небажання набувати членства в ЄС. Втім, автори даної ідеї приписують асоціації України з ЄС трансформаційний потенціал скоріше у вимірі внутрішньополітичних змін в Росії, ніж у вимірі формату відносин Росія-ЄС<sup>25</sup>.

Отже, можливості забезпечити належні умови для становлення асоціації з Євросоюзом за рахунок зближення європейського та євразійського просторів в Україні обмежені, і у найближчій перспективі виглядають проблематично, доки обидві найбільші потуги в Європі дотримуються відмінних підходів до регулювання процесів у Східній Європі. А це означає, що Україні доводиться самостійно шукати модальності взаємодії з Росією, які б дозволяли рухатися в євроінтеграційному напрямку, не провокуючи зростання напруги у власному оточенні.

В сьогодиншньому контексті Україні потрібно домогтись того, щоб, по-перше, Росія не розглядала майбутню Угоду про асоціацію з ЄС як послаблення власних позицій, яке вимагає активних дій у відповідь, і по-друге, Митний союз не висувався в якості єдиної можливої форми українсько-російського партнерства, відмова від приєднання до якої вимагає жорсткої реакції аж до закриття власних ринків.

Київ має перевести діалог з Росією з інтеграційної площини в політичну, нівелюючи тим са-

мим згадувану взаємовиключність пропонованих форм співпраці і мінімізуючи російські побоювання в тому, що просування інтеграції України з Євросоюзом призведе до розриву історичних зв'язків. Україні слід запропонувати власну модель політичного партнерства, яка не була б пов'язана зі вступом у Митний союз. Поряд з цим необхідно переконувати Москву в недоцільності курсу на «замикання» в межах пострадянських проєктів та «господарських комплексів». Адже цілі, які Росія і Україна переслідують на європейському напрямку, по суті не суперечать одна одній і до певної міри доповнюють одна одну. Але внаслідок того, що вони формулювались у контексті жорсткої ідеологічної конкуренції, якщо не прямої конфліктності між двома державами<sup>26</sup>, їх сприймають у кращому випадку як паралельні, не пов'язані між собою політичні лінії, а в гіршому як взаємовиключні або навіть антагоністичні стратегії. За таких умов деконструкція конфліктності зовнішньополітичних курсів двох держав є не менш важливим завданням, ніж деконструкція конфліктності у двосторонніх відносинах<sup>27</sup>.

Огляд актуальних дилем української зовнішньої політики та шляхів їх вирішення дозволяє стверджувати, що стратегічні перспективи європейської інтеграції України визначаються трьома фундаментальними запитаннями. Перше, чи є асоціація України з ЄС самодостатнім форматом або вона виступає проміжним етапом на шляху до більш поглиблених форм інтеграції? Друге, чи спрямована асоціація на реальне зміцнення позицій України на європейській арені або на консервацію її напівпериферійного положення у політичному просторі Європи? І третє, чи виступає асоціація України засобом консолідації європейського континенту або додатковим важелем впливу ЄС у Східній Європі на протидію іншим центрам сили? Хоча відповідь на ці запитання залежатиме також і від подальшого зовнішньополітичного курсу України, головну роль у визначенні даних перспектив відіграє Європейський Союз.

Асоціація може перетворитись на фактор стабілізації Східної Європи і подолання поляризації континентальної системи тільки у тому випадку, якщо вона започаткує поступальний рух в напрямку диференційованого залучення України до євроінтеграційних процесів, якщо внаслідок цього Україна отримає додаткові важелі впливу на формування політики ЄС у Східній Європі та на регулювання процесів у даному просторі, і зрештою, якщо її становлення стане стимулом для налагодження кооперативних механізмів пан'європейського масштабу. Зрозуміло, що такий сценарій передбачає в певній мірі зміну сутності євроінтеграційних процесів – від побудови цілісної, централізованої та ієрархізованої системи управління до формування набору різнорівневих, але взаємопов'язаних гнучких секторальних механізмів регулювання з варіативним складом

учасників та порядком функціонування. Але це скоріше продовження вже діючої протягом пост-біполярного періоду тенденції до сегментації європейської інтеграції, ніж радикальний поворот від існуючого стану речей.

В цьому контексті постає запитання, наскільки пропонована модель асоціації України з ЄС відповідає даним перспективам? Як вже було вказано на початку, українська модель євроінтеграції є незавершеною і формується по мірі реалізації, тому має значний потенціал «еластичності» та може зазнати змін на будь-якому етапі її становлення. Однак, на даний момент вона має вигляд обмеженої, функціонально орієнтованої конструкції, спрямованої на уможливлення доступу України до певних практичних сегментів євроінтеграційних процесів задля стимулювання нормативної конвергенції з правилами і стандартами ЄС у регуляторній сфері. Механізми, які, як очікується, будуть запроваджені Угодою про асоціацію, дозволять за сприятливих умов налагодити сталі зв'язки з ЄС, але вони не направлені, як доводять деякі дослідники, на здійснення повноцінної інтеграції «де-факто», тобто повного входження України до інтеграційного простору ЄС без формального членства<sup>28</sup>, а лише усувають деякі бар'єри на шляху певного типу економічних обмінів, що саме по собі ще не означає інтегрування України до економічної системи Євросоюзу. Стратегічний огляд Європейської політики сусідства, представлений у вищезгадуваній Спільній комунікації Єврокомісії 25 травня 2011 року, чітко визначає, що найвищою формою посилення торговельних зв'язків з сусідніми країнами є входження їх до нерегульованої зони внутрішнього ринку ЄС з торгівлі товарами<sup>29</sup>. Цим, фактично, Брюссель встановлює чітку «верхню межу» можливого наближення країн-сусідів і в дечому понижує рівень амбітності своєї східної політики. Тому немає жодних ознак того, що асоціація України з Євросоюзом може розглядатися як трамплін до інших, більш поглиблених форм інтеграції. Скоріше, очікується, що вона встановить остаточну, фіксовану «систему координат» для відносин Україна-ЄС принаймні на середньострокову перспективу.

Стосовно другого питання – розширення політичних важелів впливу України – робити оцінки до безпосереднього введення в дію механізмів та процедур асоціації проблематично. Згідно зі своїм загальним підходом, ЄС схильний вбачати в асоціації інструмент не тільки нормативної, але й політичної конвергенції, тобто наближення України до позицій ЄС із зовнішньополітичних питань, хоча жодних формальних критеріїв щодо підтримки сусідами позицій ЄС в офіційних документах не прописано<sup>30</sup>. Виходячи з цього, можна сказати, що передумови для зміцнення політичних позицій України у своєму найближчому оточенні завдяки асоціації з ЄС недостатні. І це, між іншим, означає, що забезпечення належного політичного на-

повнення асоціації є пріоритетним завданням для української дипломатії, яка має скористатися цією «концептуальною прогалиною» ЄС. Без активізації зусиль на цьому напрямку поступова політична периферизація України видається неминучою.

У питанні консолідації європейського континенту так само не слід робити завчасних висновків, оскільки залишається чимало можливостей для внесення змін. Однак, на даному етапі асоціація являє собою радше засіб посилення впливу Євросоюзу у Східній Європі. Європейські столиці вважають асоціацію достатнім механізмом для остаточного утвердження євроінтеграційної орієнтації східноєвропейських країн і чітко дотримуються розмежування між форматом асоціації в рамках Східного партнерства та форматами партнерства з Росією та іншими пострадянськими країнами. Властиве для ЄС абстрагування від поточних геополітичних реалій призводить до недостатнього врахування геополітичних наслідків власної стратегії, що часто дається взнаки як для Євросоюзу, так і в більшій мірі для країн-сусідів.

Отже, нинішня функціонально орієнтована і формально деполітизована модель євроінтеграції Україна представляється вельми неоднозначною. Заснована на впровадженні норм та стандартів ЄС і позбавлена чіткої політичної спрямованості, вона не може сама по собі виступати підґрунтям для процесу стабілізації Східної Європи та консолідації європейського континенту. За відсутності чітко артикульованих стратегічних перспектив вона не стимулює перехід до діалогу між провідними потугами з магістральних питань європейської політики і становлення необхідних кооперативних механізмів між ними, а навпаки сприяє зростанню імпульсів до конкуренції і просування взаємовиключних форм співпраці з країнами спільного сусідства. Це означає, що для уникнення конфронтаційних сценаріїв оформлення асоціації України з ЄС повинно супроводжуватися належними структурними перетвореннями на регіональному та континентальному рівні. В протилежному випадку вона буде розцінюватись як відтворення рудиментарного дуалізму європейської системи і порушення існуючого балансу на користь одного з її центрів сили, що закономірно призведе до суттєвого ускладнення міжнародного становища України.

Таким чином, нинішня концептуально незавершена модель євроінтеграції не може залишатись замкненим самодостатнім форматом, оскільки у такому разі вона не дає змоги вирішити нагальні для України політичні дилеми, ускладнюючи тим самим становище України і зумовлюючи посилення тиску з боку як Росії, так й Євросоюзу. Для оптимального функціонування вона потребує чіткої політичної спрямованості та спільно узгодженого бачення завдань, які вона покликана виконувати на регіональному та на континентальному рівні. При цьому необхідно розуміти, що

асоціація з ЄС являє собою не цілісну, фіксовану і непорушну структуру, а варіативний спектр механізмів, проектів та програм, конфігурація яких багато в чому залежить від країни-партнера. Тому Україна має сама виносити на порядок денний діалогу з ЄС ті проблеми та суперечності, які форму-

ють головні дилеми її зовнішньої та внутрішньої політики, та виробляти власну євроінтеграційну модель відповідно до сучасних політичних та економічних реалій. Конкретні контури такої моделі повинні стати предметом наступних наукових досліджень.

## ПОСИЛАННЯ

- <sup>1</sup> Sasse G. The ENP and the EU's Eastern Neighbours: Ukraine and Moldova as Test Cases / G. Sasse // *The European Neighbourhood Policy in Perspective* / R. Whitman, S. Wolff (eds.). – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. – P. 181-205.
- <sup>2</sup> Dangerfield M. Belarus, Moldova and Ukraine: In or Out of European Regional International Society? / M. Dangerfield // *The Journal of European Integration*. – 2011. – Vol. 33, No. 2. – P. 215-233.
- <sup>3</sup> Valasek T. Ukraine turns away from democracy and the EU [Electronic resource] / T. Valasek // *Centre for European Reform Policy Brief*. – October 2010. – 8 p. [http://www.cer.org.uk/pdf/pb\\_ukraine\\_eu\\_valasek\\_oct10.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/pb_ukraine_eu_valasek_oct10.pdf)
- <sup>4</sup> Korosteleva E. The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours? / E. Korosteleva // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. – March 2011. – Vol. 27, No.1. – P. 1-21.
- <sup>5</sup> Stegnyy O. Ukraine and the Eastern Partnership: 'Lost in Transition'? / O. Stegnyy // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. – 2011. – Vol. 27, No. 1. – P. 50-72.
- <sup>6</sup> Wilson A. Russian and European neighbourhood policies compared / A. Wilson, N. Popescu // *Southeast European and Black Sea Studies*. – September 2009. – Vol. 9, No. 3. – P. 317-331.; Popescu N. The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood [Electronic resource] / N. Popescu, A. Wilson // *The European Council on Foreign Relations Report*. – June 2009. – No. 14. – 65 p. [http://ecfr.eu/page/-/documents/ECFR\\_eastern\\_neighbourhood\\_report.pdf](http://ecfr.eu/page/-/documents/ECFR_eastern_neighbourhood_report.pdf); Popescu N. The «Sovereign Neighbourhood»: Weak Statehood Strategies in Eastern Europe / N. Popescu, A. Wilson // *The International Spectator*. – March 2009. – Vol. 44, No. 1. – P. 7-1. ; Popescu N., Wilson A. Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood [Electronic resource] / N. Popescu, A. Wilson. – *European Council on Foreign Relations Policy Brief*. – May 2011. – No. 31. – 12 p. [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31\\_ENP\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf)
- <sup>7</sup> Delcour L. The European Union, a security provider in the eastern neighbourhood / L. Delcour // *European security*. – 2010. – Vol. 19, No. 4. – P. 535-549.
- <sup>8</sup> Морозов В. Выйти из тупика истории. Парадоксы европейской демократической революции / В. Морозов // *Россия в глобальной политике*. – 2009. – Том 7, № 5. – С. 69.
- <sup>9</sup> Стрелков А. «Тихая» европеизация постсоветского пространства / А. Стрелков // *Мировая политика и международные отношения*. – Декабрь 2010. – № 12. – С. 58.
- <sup>10</sup> Мошес А. Россия и «промежуточная» Европа / А. Мошес // *Pro et Contra*. – Июль-октябрь 2010. – С. 142.
- <sup>11</sup> Мальгин А. Европейская система: стратегическая динамика и новые компоненты / А. Мальгин // *Восточная Европа. Перспективы*. – 2011. – № 1. – С. 12.
- <sup>12</sup> Pelczyńska-Nałęcz K. Integration of imitation? EU policy towards its Eastern Neighbours [Electronic resource] / K. Pelczyńska-Nałęcz // *OSW Studies*. – April 2011. – Issue 36. – P. 6. [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE\\_36\\_en.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_36_en.pdf)
- <sup>13</sup> Наприклад, Johansson-Nogués E. Is the EU's Foreign Policy Identity an Obstacle? The European Union, the Northern Dimension and the Union for the Mediterranean / E. Johansson-Nogués // *European Political Economy Review*. – Autumn 2009. – No. 9. – P. 24-48.; Шаповалова О.І. Європейський Союз – Україна: межі нормативної сили / О.І. Шаповалова // *International Review*. – Липень 2010. – № 2 (14). – С. 4-10.
- <sup>14</sup> Lavenex S., Schimmelfennig F. EU rules beyond borders: theorizing external governance in European politics / S. Lavenex // *Journal of European Public Policy*. – September 2009. – Vol. 16, No. 6. – P. 791-812.
- <sup>15</sup> Casier T. To Adopt or Not to Adopt: Explaining Selective Rule Transfer under the European Neighbourhood Policy / T. Casier // *Journal of European Integration*. – 2011. – Vol. 33, No. 1. – P. 44.
- <sup>16</sup> Christou G. European Union security logics to the east: the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership / G. Christou // *European Security*. – Vol. 19, No. 3. – P. 421.
- <sup>17</sup> Korosteleva E. The Eastern Partnership Initiative: A New Opportunity for Neighbours? / E. Korosteleva // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. – March 2011. – Vol. 27, No.1. – P. 8.
- <sup>18</sup> Popescu N., Wilson A. Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood [Electronic resource] / N. Popescu, A. Wilson. – *European Council on Foreign Relations Policy Brief*. – May 2011. – No. 31. – P. 6. [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31\\_ENP\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf)
- <sup>19</sup> European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. A New Response to a Changing Neighbourhood [Electronic resource] / Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 25 May 2011. – 21 p. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf)
- <sup>20</sup> Мошес А. Россия и «промежуточная» Европа // *Pro et Contra*. – Июль-октябрь 2010. – С. 128-144. (139-140)
- <sup>21</sup> Пресс-конференция Президента России Дмитрия Медведева, 18 мая 2011 года [Электронный ресурс] <http://www.kremlin.ru/transcripts/11259>
- <sup>22</sup> Интервью министра иностранных дел Российской Федерации Сергея Лаврова радиостанции «Эхо Москвы», 6 июня 2011 года [Электронный ресурс] <http://echo.msk.ru/programs/beseda/781645-echo/>



- <sup>23</sup> Интервью министра иностранных дел Украины Константина Грищенко радиостанции «Эхо Москвы», 1 июня 2011 года [Электронный ресурс] <http://echo.msk.ru/programs/beseda/779724-echo/>
- <sup>24</sup> Мальгин А. Европейская система: стратегическая динамика и новые компоненты / А. Мальгин // Восточная Европа. Перспективы. – 2011. – № 1. – С. 12.
- <sup>25</sup> Umland A. Courting Little Russia. Europe's path to Moscow leads through Kiev [Electronic resource] / A. Umland // IP Global: The Journal of the German Council on Foreign Relations. – 2011. – Vol. 12, no. 3 – P. 29-34. [http://www.ip-global.org/wp-content/uploads/2011/04/311\\_Umland.pdf](http://www.ip-global.org/wp-content/uploads/2011/04/311_Umland.pdf)
- <sup>26</sup> Мальгин А. Европейская система: стратегическая динамика и новые компоненты / А. Мальгин // Восточная Европа. Перспективы. – 2011. – № 1. – С. 14.
- <sup>27</sup> Детальніше з цього приводу див. Шаповалова О.І. Українсько-російські відносини: деконструкція конфліктності / О.І. Шаповалова // Зовнішні справи. – 2010. – № 1. – С. 6-9.
- <sup>28</sup> Moshes A. Ukraine should head for de facto integration [Electronic resource] / A. Moshes // Transcript of the speech made at the conference organised for the 20th anniversary of the Centre for Eastern Studies (OSW) on the 6th December 2010 in Warsaw <http://www.easternpartnership.org/community/debate/ukraine-should-head-de-facto-integration>
- <sup>29</sup> European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. A New Response to a Changing Neighbourhood [Electronic resource] / Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 25 May 2011. – P. 8 [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf)
- <sup>30</sup> Delcour L. The European Union, a security provider in the eastern neighbourhood / L. Delcour // European security. – 2010. – Vol. 19, No. 4. – P. 571.

**Shapovalova A.I. The Strategic Perspectives of Ukraine's EU Integration / Diplomatic Academy of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.**

The article is aimed at defining the strategic perspectives of Ukraine's EU Integration by means of assessing the current standing of EU-Ukraine relations, formulating key foreign policy dilemmas Ukrainian leadership is facing at the present stage and the ways of their resolution, revealing to what degree Ukraine's association with the EU facilitates their resolution and, finally, exploring the consequences of concluding association in its current form for system of interaction in Eastern Europe and in the European continent as a whole. It is argued that in absence of clearly articulated strategic perspectives Ukraine's association with the EU contributes to increasing impetus for competition between main great powers in Europe and advancing by them mutually exclusive forms of cooperation with the states of common neighbourhood.

**Key words:** Ukraine, the European Union, association, strategic perspectives, Eastern Europe, Eastern Partnership.

**Шаповалова А.И. Стратегические перспективы европейской интеграции Украины / Дипломатическая академия Украины при МИД Украины.**

Статья направлена на определение стратегических перспектив европейской интеграции Украины путём оценки текущего состояния отношений Украина-ЕС, формулирования внешнеполитических дилемм, которые стоят перед украинским руководством на данном этапе, и вариантов их решения, выяснения, насколько ассоциация Украины с ЕС способствует их разрешению, и наконец, раскрытия последствий заключения ассоциации в её нынешнем виде для системы отношений в пространстве Восточной Европы и на европейском континенте в целом. Доказывается, что в отсутствии чётко артикулированных стратегических перспектив ассоциация Украины с ЕС способствует возрастанию импульсов к конкуренции между ведущими центрами силы в Европе и продвижению ними взаимоисключающих форм сотрудничества с государствами общего соседства.

**Ключевые слова:** Украина, Европейский Союз, ассоциация, стратегические перспективы, Восточная Европа, Восточное партнерство.

*Стаття надійшла до редколегії 01.03.2011*

*Прийнята до друку 01.06.2011*