

Ковтун О.Ю.*

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Стаття розглядає особливості зовнішньої політики України щодо реалізації курсу на інтеграцію до ЄС, аналізує існуючі інструменти та позицію нашої держави стосовно співробітництва з цією організацією. Ключові слова: інтеграція, Європейський Союз, ЄПС, Східне партнерство.

Ukrainian foreign policy in the context of the modern European integration The article analyzes the characteristics of the Ukrainian foreign policy in the realization one of its priority – integration into EU, the existent instruments and it's position about the cooperation with this organization. Key words: integration, European Union, ENP, Eastern partnership.

Запропонована тема є актуальною з огляду на розвиток європейської інтеграції і формування особливостей цього процесу саме на сучасному етапі розвитку міжнародних відносин у Європі. До таких ми можемо віднести процес поглиблення інтеграції в рамках ЄС, зміцнення його інституційної складової, спроби консолідації європейських країн після останньої хвилі розширення, вироблення спільної політики і формування механізмів співробітництва між ЄС та оточуючими державами. До актуальних тенденцій належить і формування європейської ідентичності, яка розглядається у контексті діяльності саме цього наднаціонального угруповання.

Процеси європейської інтеграції впливають не лише на їх безпосередніх учасників, а й загалом на сучасну систему міжнародних відносин. Україна, яка є невід'ємним учасником цих відносин має враховувати тенденції розвитку і політики найбільшого сусіда, тим більше враховуючи проголошений нашою державою курс на європейську інтеграцію.

Таким чином, метою даної статті є дослідження особливостей політики України щодо участі у інтеграційних процесах, на прикладі відносин з ЄС, враховуючи існуючий стан і перспективи розвитку цих відносин. Завдання ж виглядають наступним чином:

- окреслити позицію України щодо інтеграційних процесів у сучасному світі;
- проаналізувати існуючі на сьогодні механізми розвитку співробітництва між ЄС та державами його найближчого оточення;
- виявити позицію України відносно участі у ЄПС, Східному партнерстві та Чорноморської синергії;
- визначити вплив окремих чинників на розвиток і поглиблення співпраці України і ЄС.

Об'єктом даної роботи є зовнішня політика України, а предметом – вплив європейської інтеграції, зокрема діяльності ЄС на її розвиток на сучасному етапі співробітництва. Методологія ґрунтується на використанні структурно-функціонального, нормативного, компаративного, івент-і конвент-аналізу, а також елементах системного підходу.

* доцент кафедри міжнародних організацій і дипломатичної служби Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат політичних наук

Отже, хронологічні межі даного дослідження охоплюють період від 1 грудня 2009 р., набуття чинності Лісабонським договором, і до нині. У деяких випадках буде зроблено екскурс, висвітлюючи формування механізму відносин між ЄС та державами, які перебувають з цим об'єднанням.

На сьогодні в Україні снує значна кількість досліджень різних аспектів європейської інтеграції – від дослідження проблем над національності, міжнародних режимів, її регіонального виміру, інституційної структури тощо до глибокого аналізу співробітництва цього об'єднання і України. Варто згадати хоча б таких окремих дослідників як Копійку В.В., Манжолу В.А., Мінгазутдінова І.О., Сапсая А.П., Шаповалову О., Шинкаренко Т.І., Шниркова О.І., Яковенко Н.Л. та багатьох інших співробітників Інституту міжнародних відносин та інших науково-дослідних центрів та інституцій.

До специфічних рис зовнішньої політики України належить сприйняття європейської інтеграції як певної кінцевої мети [1], що у своїй суті є недоречним. На нашу думку європейську інтеграцію, власне як і інтеграцію у будь-якому іншому географічному вимірі, має розглядатись у трьох аспектах: як засіб, як процес і як певна мета. У підсумку політика, як внутрішня, так і зовнішня, має сприяти покращенню рівня життя окремого громадянина і соціально-економічному розвитку держави в цілому.

Підхід щодо європейської інтеграції як мети зовнішньої політики України сформувався ще на початку 2000-х рр. і визначався низкою документів, наприклад посланням президента України до верховної ради України про зовнішнє і внутрішнє становище України (2001 р.), Воєнній доктрині тощо. Цей курс послідовно проводився усіма президентами незалежно від їхньої партійної приналежності. Наприклад, у прийнятому у липні 2010 р. законі «про основні напрями зовнішньої і внутрішньої політики» [1] так само зазначається, що європейська інтеграція є стратегічним пріоритетом зовнішньої політики України.

Разом з тим, якщо спробувати розглянути процес європейської інтеграції України у контексті застосування інтеграції як засобу політики, спрямованої на поліпшення добробуту громадян та соціально-економічної ситуації, то можна дійти наступних висновків.

Перше, термін «європейська інтеграція» по суті сприймається більшістю чиновників, а вслід за ними ЗМІ та громадськістю як «набуття членства у ЄС». Разом з тим, офіційні представники намагаються уникати останнього терміну, оскільки він означатиме цілком конкретну процедуру із певними юридичними наслідками, першим кроком якої має стати проголошення цього прагнення і подача заявки. Тому значно вигідніше використовувати термін «європейська інтеграція» не конкретизуючи форми, методи, етапи, а також результат цієї інтеграції. Звідси виникає питання, яке і досі залишається відкритим чого конкретно прагне Україна на шляху до європейської інтеграції.

По друге, якщо сприймати все ж таки за кінцевий результат підвищення рівня життя громадян, а також ідентифікацію України як європейської держави (при чому як само ідентифікацію, так і сприйняття іншими державами, у першу чергу Західної Європи), то виникає декілька можливих шляхів досягнення цієї мети, окрім безпосередньо вступу до ЄС.

Тут має сенс наголосити і окремо розглянути обидві складові цієї мети. Якщо говорити про економічний і соціальний аспект, то тут можливі такі варіанти як створення зони вільної торгівлі з ЄС, так і приєднання до ЄАВТ, а через неї до європейського економічного простору. При цьому мова йтиме у першу чергу про економіку, через специфіку діяльності цього об'єднання. При цьому той варіант який пропонується у рамках Східного партнерства - створення поглибленої і комплексної зони вільної торгівлі з кожною краї-

ною-партнером (див. праяску декларацію) може вдало слугувати цій цілі. Разом з тим, обираючи подібний шлях варто все ж таки усвідомлювати, що подальші перспективи створення економічного співтовариства країн-партнерів (так само), як це вбачається нашим європейським партнерам, не є вигідним для України, бо рівень розвитку країн-партнерів є значно нижчим, аніж держав-членів ЄС, а також це остаточно позбавить перспективи набуття членства України в ЄС. Разом з тим, варто відзначити, що і в Україні подібні варіанти, які у своїй суті є альтернативними вступові до ЄС, проте передбачають залучення до загальноєвропейської системи не розглядаються. Наймовірніше саме через брак комплексного розуміння проблеми та чітких обрисів прагнень та амбіцій України. Також не варто залишати поза увагою і той чинник, що на сьогодні ЄС вже досяг оптимальних, з точки зору економічної теорії, обсягів - 300-400 млн. чол. населення, для повноцінної конкурентоспроможності. Перевищення цих розмірів породжуватиме проблеми внутрішнього характеру для даного об'єднання. Тому об'єктивно шанси нашої держави на вступ до Європейського Союзу залишаються доволі примарними. Нажаль, посилюють таку перспективу і чинники культурно-історичного характеру.

Разом з тим, досліджуючи розвиток інтеграційних процесів на європейському континенті можна дійти висновку, що ці процеси охоплюють не лише відносини щодо створення і функціонування ЄС. Так, нагадаймо що перші вдалі спроби були зроблені північноєвропейськими країнами ще у 50-х рр. ХХ ст. Участь у них брала і Норвегія, яка і до сьогодні залишається поза межами ЄС. Так само і низка інших європейських країн тривалий час розвивалась залишаючись поза межами ЄС, проте поділяючи стандарти останнього і поглиблюючи економічну кооперацію.

Разом із посиленням інституційної складової ЄС та формування спільних політик щодо оточуючих держав все більшої актуальності набуває питання європейської ідентичності. При цьому ця ідентичність так само розглядається у декількох аспектах. Перший пов'язаний із інститутом європейського громадянства (громадянства ЄС). Зрозуміло, що це питання є складним і, у першу чергу, вимагає врегулювання відносин у міграційній сфері з безпосередніми сусідами ЄС, у т.ч. і Україною. Адже без надійної системи забезпечення безпеки прикордонної території і доступу іноземних громадян на територію ЄС та питань реадмісії. Цей напрям відносин ЄС і її держав - сусідів активно розвивається, у тому числі і з Україною, згадати хоча б підписану Угоду між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, ратифіковану нашою державою у 2008 р. [2].

Разом з тим варто нагадати, що на території Європи вже діють об'єднання, в рамках яких запроваджено спільний паспорт – Північний паспортний союз (Nordic Passport Union), який почав формуватись ще у 1952 р., а повністю набув чинності 1958 р. і до якого входять Данія, Ісландія, Норвегія, Швеція та Фінляндія. 1996 р. це об'єднання у повному складі приєдналось до Шенгенської угоди і від 2001 р. на них поширюються комунітарні норми щодо пересування по території Європи.

Цей приклад вартий уваги, оскільки демонструє, що держави які не долучились до ЄС у якості повноправних членів тим не менш можуть ефективно співпрацювати і запроваджувати спільні з цим утворенням режими у тих сферах, які становлять обопільний інтерес. Взагалі низка європейських держав є прикладом реалізації політики «альтернативної» процесу набуття членства у ЄС, наприклад Норвегія та Швейцарія. Мова йде про вибірковість відносно форм, методів, напрямів і цілей інтеграції.

Іншим аспектом європейської ідентичності є культурно-цивілізаційна складова. У цьому контексті європейська інтеграція має гарне підґрунття у вигляді надбань європейської цивілізації, як матеріального, так і морально-етичного характеру. З точки зору ЄС це є ефективним і вдалим мотивом для поглиблення і консолідації всередині об'єднання. Для

України ж виникає проблема, оскільки у сприйнятті більшості європейців вона належить до православно-слов'янської цивілізації, а тому цілком передбачувано можуть виникнути труднощі, аналогічні випадку із Туреччиною.

Що стосується питання ідентифікації України як європейської держави, то це має стати метою зовнішньої політики нашої держави незалежно від участі у тих чи інших міжнародних організаціях та об'єднаннях. Це завдання є доволі складним і попри думку багатьох аналітиків все ще є актуальним. Географічна належність нашої держави не ставиться під сумнів, разом з тим ми можемо спостерігати зміни у застосуванні різноманітних назв регіонів відповідно до існуючого стану міжнародних відносин. Так наприклад, після розпаду СРСР щодо європейських пострадянських держав використовувалось декілька термінів - «нові незалежні держави», держави Центрально-східної Європи тощо. Поступово все частіше почали застосовуватись назви на зразок західні нові незалежні держави», і зменшувалось використання і вживання терміну Центрально-Східна Європа. пов'язано це не в останню чергу із розширенням ЄС і поступовим усвідомленням керівництвом західноєвропейських країн мех. Європи, при цьому у багатьох аспектах це вмотивовано не географічними, а саме культурно-історичними чинниками, а також специфікою позицією провідного гравця пострадянського простору - РФ.

На сучасному етапі міжнародних відносин можна виокремити такі характеристики відносин у трикутнику Україна - ЄС - Росія:

Останні декілька років відзначаються подальшою формалізацією та інституалізацією СЗБП ЄС, у рамках якої продовжують виокремлюватись самостійні напрями – у т.ч. Європейська політика сусідства [3], у форматі якої відбувається співробітництво з Україною, а також відносини з РФ, які набули окремого оформлення.

Формат відносин Росія - ЄС передбачає створення чотирьох спільних просторів, по суті, існуючі на сьогодні угоди передбачають вищий рівень співробітництва між ЄС і Росією, порівняно зі співробітництвом України і Євросоюзу. По суті, відповідно до угоди 2005 р. Росія і ЄС мають у майбутньому створити спільний економічний простір, спільний простір внутрішньої безпеки і правосуддя, спільний простір зовнішньої безпеки, а також спільний простір науки і освіти. Те, чого не передбачає для учасників формат ЄПС. У той же час на Росію поширюється Європейський інструмент сусідства і партнерства.

Опосередкований вплив на відносини ЄС і РФ справляють також відносини між Росією та НАТО, Росією та США. Охолодження відносин між Росією та Північноатлантичним альянсом, яке відбулось внаслідок розгортання збройних дій на території Грузії, призвело до загострення відносин всередині самого Альянсу, натомість до певної консолідації всередині ЄС, який власне виступив у якості посередника, за активної лідируючої ролі президента Франції. З іншого боку «перезавантаження» у відносинах Росії і США сприяло перегляду позиції ЄС відносно Росії і змусило шукати його більш активної взаємодії з останньою. Такий розвиток змушує ситуації нас звернути увагу на наступний аспект.

Значний вплив на розвиток відносин ЄС і Росії становлять двосторонні відносини Росії із країнами ЄС. У першу чергу мова йде про відносини з Німеччиною та Францією, які є локомотивом європейських інтеграційних процесів. Ці дві держави традиційно віддавали належну увагу російському чиннику. На сьогодні ми можемо констатувати про високий рівень підтримки Росії з боку обох держав, у якості і люстрації можна навести приклад трестороннього саміту у Довілі (листопад 2010 р.), де три сторони обговорювали питання стратегічного характеру, які стосувались майбутньої усього європейського континенту.

Вплив двосторонніх відносин на політику ЄС щодо третіх сторін можна побачити і на прикладі розвитку польсько-російських відносин. Після приходу до влади у Польщі нового президента усередині 2010 р. майже одразу припинилась політика цієї держави на гальмування розвитку відносин Росія - ЄС, що доволі наочно спостерігалось під час правління Л. Качинського.

Додаткову підтримку російській позиції у Європі забезпечує відчутна присутність в економічному житті низки російських підприємств, наприклад Газпрома. Загалом суттєва присутність і вплив за допомогою економічних та енергетичних важелів призводить до певних побоювань та поступок з боку ЄС на користь Росії, змушує рахуватись із інтересами та позицією останньої.

Слід також звернути увагу і на позицію України стосовно європейської та євроатлантичної інтеграції. Тут варто відзначити, що від загальної спрямованості на активне залучення до цих організацій відбувається поступовий перехід до вектору виключно європейської інтеграції. Європейський напрям є константою у зовнішній політиці України і ніколи не піддавався перегляду, на відміну від проблематики відносин з НАТО чи державами СНД.

Зміна влади в Україні призвела до визначення і формулювання таких напрямів зовнішньої політики як європейська інтеграція та позаблоковість у тісному зв'язку із поглибленням стратегічного партнерства із РФ. Не можна не помітити наскільки похвалились відносини Україна - РФ у 2010 р. у багатьох випадках сучасна українська влада іде назустріч інтересам і побажанням російської сторони.

Серед сфер, які на сьогодні містять найбільший конфліктний потенціал у трикутнику відносин Україна - ЄС – Росія є питання транспортування вуглеводнів до Європи, проте існуючий стан речей демонструє певну стабілізацію відносин з цього приводу. Як показали попередні роки Євросоюз не готовий іти на відкритий конфлікт з Росією, підтримуючи Україну.

ЄПС як рамковий механізм не може задовольняти Україну у контексті проголошеної нею мети – набуття членства у цій організації, оскільки відповідно до політики ЄС до групи держав-сусідів потрапляють держави Близького Сходу, Кавказу тощо, більшість з яких не навіть потенційними претендентами на членство.

Європа демонструє свою зацікавленість у розвитку відносин з Україною, продовжуючи переговори про підписання угоди про асоціацію [4]. Разом з тим, навіть підписання подібної угоди не є сигналом для нашої держави про те, що Євросоюз навіть потенційно розглядає її у якості потенційного члена, адже наявний досвід Туреччини яскраво свідчить що сам факт наявності подібної угоди не є визнанням прагнень до євро інтеграції.

Насправді, приклад з Туреччиною є доволі наочним, оскільки ця держава є доволі великою і за площею (781 тис. км²), і за населенням (за переписом 2009 р. – 72,5 млн. чол.), а також відрізняється за цивілізаційними ознаками. Так само і Україна, яка є меншою порівняно нею, проте сумарно майже дорівнює за обсягами усім тим країнам, які вступили до ЄС у 2004-2007 рр. Так само, наша держава відрізняється за низкою культурно-ідентичних показників від країн ЄС. І, нарешті, третій чинник. За вплив над Україною Європі доводиться конкурувати з РФ, яка 1) традиційно сприймала цю країну як органічну частину православно - слов'янської цивілізації і російської держави; 2) сприймає її як зону «життєво важливих» інтересів; 3) має надзвичайно потужний вплив на економіку та політику України (більший за ЄС); 4) прагне до глобального лідерства і поширення власного впливу і 5) має ефективні важелі впливу на економічну ситуацію всередині держав-членів ЄС. Цілком очевидно, що ЄС до цього не готовий.

Українська сторона у офіційних документах стверджує, що Східне партнерство є додатковим механізмом розвитку співробітництва України і ЄС [5]. Зокрема, про це йдеться у Спільній декларації Празького саміту Східного партнерства.

На сьогодні склалась специфічна ситуація у відносинах України і ЄС. З одного боку обидві сторони розуміють роль і значення одне одного, адже ігнорувати 46-тимільйонну державу на сході у європейців не вийде. Так само не буде ефективним погоджуватись на всі пропозиції і зазіхання Росії щодо її сфери впливу, оскільки рано чи пізно все одно відбудеться конфлікт інтересів між РФ і провідним європейськими державами. Проте запропонований формат відносин – Європейська політика сусідства – не може задовольнити прагнень України до набуття членства у цій організації, яке проголошується метою нашої зовнішньої політики.

Разом з тим доречним, на нашу думку, вбачається, зміна мети зовнішньої політики України і визначення у якості її пріоритету покращення рівня життя громадян України до рівня, що відповідає вимогам провідних держав світу, забезпечення прав людини і верховенства права. Це дасть змогу більш гнучко підійти до розвитку співробітництва з європейськими організаціями, так само як і з інтеграційними угрупованнями інших регіонів світу, задовольняючи інтереси української сторони, не обмежуючи її у виборі форм та методів взаємодії.

Література

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Закон України № 2411-VI від - 01.07.2010]/ВР України. - Електронний ресурс:
<http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>
2. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб/ Верховна рада України. – Електронний ресурс:
http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_851
3. Східне партнерство [Повідомлення Європейської Комісії для європейського парламенту та Європейської Ради, Брюссель]/Урядовий портал КМ України. Електронний ресурс:
http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=227401910&cat_id=223345569&ctime=1247064584304
4. Eastern Partnership /European External Action Service. - Електронний ресурс:
http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm
5. Східне партнерство (довідка)/ урядовий портал
http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=224168250&cat_id=223345569