

УДК 339.923:161.1ЄС:327(477+4)

Зубко Д. В.

## **ВЗАЄМОПОВ'ЯЗАНІСТЬ ІНТЕРЕСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНИЙ ЧИННИК ПОГЛИБЛЕННЯ ДВОСТОРОННЬОЇ СПІВПРАЦІ**

*У статті стверджується думка про взаємозв'язок інтересів Європейського Союзу та України як визначальний фактор налагодження двосторонніх відносин: у той час як ЄС націлений на побудову безпечного простору навколо своїх кордонів, Україна має на меті отримання членства в Союзі.*

Сучасна світова система характеризується певною мірою хаотичності і перманентними пошуками «центру сили». У таких умовах учасниками міжнародних відносин переосмислюються поняття міжнародного нейтралітету, міжнародної ізоляції, колективної безпеки, наддержави, міжнародної організації, внаслідок чого відносини між державами набувають нового значення для захисту від можливих загроз та налагодження співпраці з важливими стратегічними партнерами. Європейський Союз, який завдяки своїй природі відрізняється від інших акторів, для збереження цілісності має бути здатним реагувати на зміни міжнародної системи більше, ніж інші актори міжнародної політики. Для цього йому необхідно володіти, як мінімум, двома якостями: бути внутрішньо стабільним утворенням та мати навколо себе кільце надійних держав, що не становлять загрози внутрішній стабільності Союзу і в разі потреби виступатимуть радше його партнерами, ніж супротивниками. Таким чином, Європейський Союз зацікавлений у розбудові відносин із державами сусідніх регіонів, які у свою чергу й залежно від власних національних інтересів мають ряд зацікавлень у налагодженні співпраці на рівні держава - ЄС та регіон - ЄС. Такі відносини належать до сфери зовнішніх відносин ЄС, яка у Маастрихтському договорі отримала назву Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ).

Питаннями розвитку СЗППБ Європейського Союзу та інтеграційних процесів у Європі займаються як європейські, так і, меншою мірою, вітчизняні дослідники. Серед них Карен Е. Сміт, Браян Вайт, Майкл Сміт, Крістофер Хілл, Рой Гінсберг, Вольфганг Весселс, Шарлотт Бретертон, Джон Воглер, Аян Маннерс, Саймон Нутталл, Джеффри Едвардс, Маркус Яхтенфукс, Беате Колер-Кох, Кеннет Гларбо, Ендрю Моравчек, Наталія Гнидюк, Януш Гонцяж, Артур Новак-Фар, Ірина Солоненко, Ігор Грицяк та інші, а крім цього, дослідницькі інституції: Інститут вивчення безпеки (Париж), Центр європейської політики (Брюссель) тощо. У питаннях розвитку відносин України з ЄС, Європейської політики сусідства дослідження проводять Центр європейських та трансатлантичних студій (Київ), Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова (Київ), Міжнародний центр перспективних досліджень (Київ), Національний інститут стратегічних досліджень тощо. Таким чином, Європейська зовнішня політика, напрямки та інтенсивність її розвитку є питаннями, що знайшли своє місце в порядку денному європейського політикуму та у працях науковців європейських держав і їхніх сусідів, хоча питання зовнішньополітичного розвитку ЄС почали цікавити дослідників порівняно недавно.

У цій статті розглядатимуться три основні ініціативи для розвитку відносин Європейського Союзу із сусідніми державами в рамках Спільної

зовнішньої політики та політики безпеки: Євро-середземноморське партнерство, Європейська політика сусідства та Чорноморська синергія. Особливу увагу буде приділено Європейській політиці сусідства та Чорноморській синергії як східному вектору, а також відносинам ЄС з Україною, беручи до уваги співвідношення інтересів України та ЄС у цих процесах.

#### **Аспекти зовнішньополітичного розвитку Європейського Союзу**

Європейський Союз від часу свого заснування і до сьогодні є не класичною міжнародною організацією, а набагато складнішим об'єднанням держав із частково федеративними, частково функціональними зв'язками, яке дедалі частіше діє як глобальний актор міжнародної політики. «Імідж 1970-х і 1980-х років, коли Європейська спільнота описувалась через свою економічну міць і обмежені військово-політичні можливості як "цивільна світова держава", змінився у ході сильних політичних і військових перетворень на імідж міжнародного гравця, здатного діяти і користуватися усім спектром зовнішньополітичних інструментів» [1, 378]. Зважаючи на ці особливості Європейського Союзу, а також на нестабільний характер міжнародної системи, стає зрозумілим, що йому потрібно постійно розвиватися та вдосконалювати інституції і процедури прийняття рішень для того, щоб адекватно реагувати на зміни міжнародної системи.

З часу підписання Договору про Європейський Союз у 1991 р. ЄС пройшов ряд змін та вдосконалень за допомогою Амстердамського договору 1997 р. та Ніццького договору 2001 р. Наступним кроком після розширення ЄС у 2004 р. на держави Центрально-Східної Європи, Кіпр та Мальту стало просування Проекту Конституції для об'єднаної Європи, який, однак, не було схвалено всіма державами-членами ЄС. Три роки потому було здійснено наступну спробу нормативного вдосконалення Союзу: текст нового установчого договору було схвалено та підписано главами держав або урядів на засіданні Європейської ради у Лісабоні 13 грудня 2007 р., але й він не отримав схвалення громадянами Європейського Союзу.

Варто зазначити, що, незважаючи на успіх чи поразку документа, важливою характеристикою всіх установчих договорів ЄС було звернення окремої уваги на розвиток ЄС як глобального актора; а Маастрихтський договір не лише заснував другу опору ЄС - СЗППБ, а також заклав можливості для приєднання до Євросоюзу нових членів. Подальші договори поглибили ступінь зовнішньополітичної співпраці держав-членів ЄС, а внутрішні досягнення об'єднання спо-

нукали країни Північної та Центрально-Східної Європи до інтеграції. Таким чином, зростала не лише кількість держав - членів ЄС, але й країн - кандидатів на вступ. Для останніх було розроблено спеціальні критерії підготовки до вступу, названі Копенгагенськими. Після досягнення консенсусу щодо їх виконання країнами - членами ЄС, формат Європейського Союзу становить 27 членів. Це не могло не позначитися на зміні геополітичного становища в Європі порівняно з початком 90-х років. Останнє розширення дало змогу Союзу поширити свої кордони до регіонів Східної Європи, Кавказу, Центральної Азії та Близького Сходу, що також збільшило можливості ЄС впливати на розвиток країн у цих регіонах. Виникла потреба в якісному новому налагодженні відносин із країнами сусідніх до ЄС регіонів на півночі, сході та півдні.

#### **Виміри зовнішньої політики та ініціативи Союзу**

Одним із основних напрямків розвитку ЄС, згідно зі Стратегією європейської безпеки, є розширення зони безпеки, що охоплювала б регіони, з якими ЄС межує безпосередньо. «Наше завдання - сприяти формуванню кільця добре керованих держав на схід від Європейського Союзу і по кордону з Середземномор'ям, з якими ми можемо встановити близькі відносини співробітництва» [5]. При цьому впровадження принципів демократії та поваги до прав людини в повсякденну практику держав-сусідів виявилось значно ефективнішим за методи політичної ізоляції, використані стосовно Білорусії.

Наразі основними ініціативами Європейського Союзу є Євро-Середземноморське партнерство, Європейська політика сусідства та Чорноморська синергія, що розгортаються у регіонах Середземномор'я, Східної Європи та Причорномор'я. Певною мірою до подібних ініціатив можна зарахувати і «Північний вимір» ЄС - політику, спрямовану на регіон навколо Балтійського моря. Ця ініціатива була створена для розвитку транскордонного та зовнішньополітичного співробітництва між державами регіону, а саме: країнами Північної Європи, Балтії та Росією. Мета «Північного виміру» - підтримати стійкий розвиток, добробут і стабільність у Північній Європі та сприяти налагодженню співробітництва між ЄС та Росією у регіоні [11]. Пріоритетними сферами співпраці в рамках ініціативи є економічна співпраця, свобода, внутрішня безпека та правосуддя, зовнішня безпека, наукові дослідження, освіта та культура, а також соціальна політика та здоров'я. З часу запуску в 1997 р. ініціатива розширилася, і з січня 2007 р. в дію вступив «Новий північний вимір» - «спільна політика

чотирьох партнерів» [2], тобто ЄС, Росії, Норвегії та Ісландії, які є рівнозначними партнерами у творенні політики регіону, за участю США та Канади у ролі спостерігачів. Проте після 2004 р., коли країни Балтії увійшли до Союзу, ця ініціатива набула рис внутрішньої політики ЄС.

Наступна важлива ініціатива Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики, що спрямована на Середземноморський регіон у цілому, - Євро-Середземноморське партнерство. Держави, що входять до нього, були об'єднані на основі інтересів ЄС, пов'язаних із постійно зростаючою стурбованістю європейських держав економічними, соціальними та політичними тенденціями в Північній Африці та на Близькому Сході наприкінці 80-х років. Незбалансована демографічна ситуація, значні відмінності у рівні достатку та нестабільність урядів, питання міграції, міжнародної організованої злочинності, переливання нестабільності та етнічних конфліктів - усе це позначило необхідність вироблення окремої політики ЄС щодо країн Середземномор'я. 13 липня 2008 р. на Європейській раді в Парижі відбулася еволюція Євро-Середземноморського партнерства в Союз для Середземномор'я, який має на меті збільшити життєздатність проекту за допомогою встановлення більш збалансованого управління [9].

Закінчення «холодної війни» та зміна пріоритетів у міжнародній політиці вплинули на посилення позицій Середземномор'я, а також Східної Європи та перетворення їх на зони стратегічного інтересу ЄС. Але якщо країни Середземномор'я мали окрему регіональну політику ЄС, то відносини з країнами Центральної і Східної Європи довгий час базувалися винятково на основі двосторонніх угод і програм допомоги.

У 2002 р., коли велике розширення Європейського Союзу стало очевидним, за ініціативою Великої Британії почала розроблятися концепція «ширшої Європи», яка спочатку мала включати винятково країни Східної Європи, що не претендували на членство, - Білорусію, Молдову, Росію та Україну. Того ж року Європейська рада у Копенгагені ствердила її та поширила на низку країн Середземномор'я. Так народилася Європейська політика сусідства [3, 207], подальший розгляд якої здійснюватиметься з огляду на участь у ній України.

### Україна в ініціативах та політиці ЄС

Європейська політика сусідства, яку було впроваджено у травні 2004 р. слідом за розширенням ЄС, переживає зараз нові перетворення. У кінці грудня 2007 р. Європейська Комісія опублікувала звернення «Сильна Європейська політика

сусідства», в якому вказувалося на значне поглиблення відносин Союзу із державами-сусідами завдяки цій політиці. «ЄПС - це партнерство заради реформ, що пропонує "більше заради більшого": чим глибше партнер співпрацює з Союзом, тим повніше Союз може відповісти політично, економічно та через фінансову і технічну співпрацю» [6, 2]. Основними компонентами ЄПС є економічне зближення, мобільність, регіональні конфлікти та налагодження політичного діалогу.

Європейська політика сусідства надає Україні нові стимули і можливості для поліпшення та прискорення ходу демократичних реформ у державі. Необхідно, однак, зазначити, що на початковому етапі впровадження багато українських політиків сприйняли ЄПС з розчаруванням через присутність у ній поряд з Україною деяких африканських країн (Алжир, Єгипет, Лівія, Марокко, Сирія та ін.), для яких членство в ЄС уже було неможливим з огляду на географічне розташування. Проте це незадоволення формою, в якій були викладені вимоги Європейського Союзу, не було перешкодою для того, щоб все ж прийняти та підписати План дій. Було зрозуміло, що, хоча час, коли Україна зможе вступити до Європейського Союзу, є досить невизначеним, приєднатися до ЄС, відмовляючись підписати та виконати План дій Україна - ЄС, було б абсолютно неможливо. Незважаючи на це невдоволення, Україна виконує поставлені перед нею в рамках ЄПС вимоги і, за численними висловлюваннями Комісара ЄС з питань зовнішніх зв'язків і європейської політики сусідства Беніті Ферреро-Вальднер, випереджає інших учасників ініціативи.

За час впровадження політики в межах Європейської політики сусідства використовувалися різні інструменти допомоги учасникам. У квітні 2007 р. було запущено нову ініціативу для держав Чорноморського басейну - «Чорноморську синергію», щоб доповнити в основному двосторонні відносини ЄС із країнами регіону.

Ініціатива виникла в результаті останніх змін у політиці Європейського союзу стосовно Південного Сходу, що мало декілька основних причин. По-перше, Болгарія та Румунія, держави, що приєдналися до ЄС у 2007 р., географічно є частиною цього регіону. По-друге, Туреччина, країна, котра домагається визнання її прав на членство в Союзі більше 40 років, відстоює свій статус лідера у Причорномор'ї. По-третє, Чорноморський регіон є важливим для гарантування європейської безпеки, адже потенційні загрози, які він містить, ускладнюють справу побудови стабільного середовища навколо ЄС. Усе це, на думку Алана О. Лессера, робить Чорне море «стратегічно важливим» для ЄС, адже «ЄС та

НАТО є зараз акторами Причорномор'я в повнозначенні слова» [8]. Усі ці причини зробили регіон Чорного моря дуже важливим для ЄС та дали Україні надію на інтенсифікацію діалогу і черговий мотив для того, щоб наполегливо проводити намічені реформи.

У «Спільній заяві міністрів закордонних справ країн Європейського Союзу та великого Чорноморського регіону», підготовленій у результаті зустрічі в Києві 14 лютого 2008 р., значиться, що більше залучення ЄС до регіону Чорного моря може збільшити потенціал співробітництва між державами. За їх словами, «Чорноморська синергія пропонує основу для вдосконалення координації між важливими політиками ЄС та регіону поряд із широким колом програм...» [10]. Крім того, міністрами було відмічено значення Чорноморської синергії для посилення демократії, розвитку громадянського суспільства та дотримання прав людини у регіоні.

У червні 2008 р. Європейська Комісія опублікувала звіт про перший рік виконання ініціативи «Чорноморської синергії». У звіті наголошувалося на складній структурі регіону та неоднорідності його оточення, на активному залученні всіх учасників ініціативи для вирішення проблем регіону [12].

Таким чином, Європейська політика сусідства стає одним із найважливіших інструментів впливу на демократичні трансформації в Україні; до того ж українські прагнення стати однією з держав - членів ЄС у найближчому майбутньому робить ЄПС гарним стимулом для виконання взятих на себе зобов'язань, що й надалі використовуватиме Європейський Союз. Незважаючи на зауваження з боку ЄС, що участь у ініціативах Союзу не обов'язково означатиме членство, вона все ж містить потенційну можливість обіцянки отримання членства. Важливим є те, що «ця обіцянка повинна бути правдоподібною, щоб вона стимулювала проведення реформ» [3, 200]. На додаток, участь у ініціативах ЄС наближає країну до Союзу за рядом характеристик, які Франк Шиммельфенніг назвав «колективною ідентичністю»: країни, що прагнуть стати членами Союзу, мусять мати цю ідентичність, виражену у прийнятті норм та принципів демократії, правової держави, імплементації норм Союзу тощо; тобто такі держави повинні «презентувати себе як частину колективу, якому притаманна ідентичність ЄС» [4, 367].

Участь у політиках ЄС збільшує можливості співпраці та відповідає стратегічним інтересам України. Проте такі чинники, як нелегальна міграція, повільний рівень демократичного та економічного розвитку, а також політична неста-

більність і корупція всіх гілок влади знижують інтеграційні перспективи України. Негативно на налагодженні співпраці з ЄС позначається й сусідство з Росією. І все ж вересень 2008 р. відзначився проведенням саміту Україна - ЄС у Парижі та згодою європейської сторони укласти Угоду про асоціацію з Україною. У спільній декларації обох сторін значиться: «Угода про асоціацію оновить спільні інституційні рамки, сприятиме поглибленню наших відносин в усіх сферах, посилить політичну асоціацію й економічну інтеграцію між Україною та Європейським Союзом шляхом взаємних прав і обов'язків. Вона забезпечить міцну основу для подальшого зближення між Україною та ЄС у питаннях зовнішньої політики та безпеки, включаючи сприяння, повагу до принципу незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів» [7]. У березні 2009 р. почнеться розробка нового практичного інструменту, який би замінив План дій на шляху підготовки до Угоди про асоціацію.

Таким чином, Україна активно співпрацює з Європейським Союзом у регіонах Східної Європи та Чорного моря в межах Європейської політики сусідства та Чорноморської синергії. І глибина та інтенсивність цих зв'язків залежить як від внутрішніх факторів української політики, так і від зовнішніх зусиль та вкладу ЄС. У відносинах Європейський Союз - Україна простежується така взаємозалежність, що характеризується значним рівнем асиметрії: у кожній стороні є свій інтерес і низка потенційних вигод, що збільшує зацікавленість обох акторів у політиці співпраці. Для України таким стимулом є отримати статус країни-кандидата на вступ до ЄС та запрошення до переговорного процесу. Європейський Союз натомість, не поспішаючи із подібними діями, не заперечує можливість України інтегруватися до нього. Такий рівень дипломатії Союзу викликаний не просто намаганням втримати навколо себе держави-сусіди за допомогою обіцянок, а стимулювати їх до співпраці шляхом спільних ініціатив та програм допомоги з метою перетворення їх на стабільні та демократичні держави. Це стало для Євросоюзу помірною компенсацією недостатньої функціональності власних інституцій і повільності у прийнятті рішень та сприяло б розвитку ЄС як глобального світового актора.

В описі й аналізі спільних ініціатив Європейського Союзу та участі в них України автором не було розглянуто зміни у напрямках співпраці та інтересах акторів в умовах можливого посилення конфронтації у Чорноморському регіоні. Ці питання потребують окремого розгляду і дослідження.

1. Вагнер В., Гельманн Я. Цивільна світова держава? Зовнішня політика та політика оборони і безпеки Європейського Союзу // Європейська інтеграція / Уклад. М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох. - К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. - 394 с.
2. Рассоха Л. «Приклад «Північного виміру» для побудови регіональної політики Європейського Союзу в Чорноморському регіоні» - аналітична записка НІСД [електронний ресурс] // [www.niss.gov.ua/Monitor/February/6.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/February/6.htm)
3. Сміт К. Е. Європейський Союз: творення зовнішньої політики на прикладі Східної Європи. - Х.: Тарбут Лаам, 2006. - 308 с.
4. Шиммельфенніґ Ф. Розширення на Схід: стратегічна дія та колективні ідеї // Європейська інтеграція / Уклад. М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох. - К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. - 394 с.
5. A Secure Europe in a Better World // [http://ec.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf](http://ec.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/76255.pdf)
6. A Strong European Neighbourhood Policy - Communication from the Commission. - COM (2007) 774 final. - Brussels, 05.12.2007. - P. 2 // [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf)
7. EU-Ukraine Summit, Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement // [http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/en/sommet\\_union\\_europeeneukraine](http://www.ue2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/en/sommet_union_europeeneukraine)
8. Ian O. Lesser Global Trends, Regional Consequences: Wider Strategic Influences on the Black Sea. — International Centre for Black Sea Studies: Xenophon Paper No. 4. - November 2007 // [http://www.icbss.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31&Itemid=45](http://www.icbss.org/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=45)
9. Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, 13 July 2008 // [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf)
10. Joint Statement of the Ministries of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea Area. - Kyiv, 14.02.2008 // [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/doc/joint\\_statement\\_blacksea\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/doc/joint_statement_blacksea_en.pdf)
11. Ministry for Foreign Affairs of Finland // <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15579&contentlan=2&culture=en-US>.
12. Report on the First Year of Implementation of the Black Sea Synergy: Communication from the Commission to the European Parliament. - COM (2008) 391 final. - Brussels, 19.06.2008 // [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/doc/com08\\_391\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/doc/com08_391_en.pdf)

D. V. Zubko

#### THE INTERCONNECTION OF INTERESTS OF THE EUROPEAN UNION AND UKRAINE AS THE MAIN FACTOR IN DEEPENING OF BILATERAL COOPERATION

*The article states the presence of reciprocal interests in developing of bilateral relations between the European Union and Ukraine. The author concludes that the EU aims at building secure area around its borders while Ukraine is directed at membership in the Union.*