

© *Т. М. Палазова*

6. Игнатьев В. В. Референдарный принцип как основа обеспечения региональной безопасности в свете международного опыта урегулирования конфликтов (молдо-приднестровское измерение) // Дипломатический вестник Приднестровья. – 2011. – № 3 (5). – С. 28-41.

#### УДК 32(477)

*Т. М. Палазова* - кандидат політичних наук, викладач, Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського

### ПОЛІТИКА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

*У статті показано, що декларована українською владою політика «стратегічного балансу» призводить до низки політичних та соціально-економічних проблем всередині країни, а також не сприяє реалізації довготривалих національних інтересів України та досягненню її стратегічних цілей, зокрема приєднанню до Європейського Союзу.*

*Ключові слова:* зовнішня політика, концепція «стратегічного балансу», багатовекторна політика, Україна, Європейський Союз, Росія.

### ПОЛИТИКА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*В статье показано, что декларируемая украинской властью политика «стратегического баланса» приводит к ряду политических и социально-экономических проблем внутри страны, а также не способствует реализации долговременных национальных интересов Украины и достижению ее стратегических целей, в частности присоединению к Европейскому Союзу.*

*Ключевые слова:* внешняя политика, концепция «стратегического баланса», многовекторная политика, Украина, Европейский Союз, Россия.

### POLICY OF INTEGRATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

*The article shows that the policy of “strategic balance”, declared by the Ukrainian power, results in the number of political and socio-economic problems in the country, and also it does not assist the realization of long-term national interests of Ukraine and the achievement of the strategic aims, in particular, joining to the European Union.*

*Keywords:* foreign policy, conception of “strategic balance”, multivectorial policy, Ukraine, the European Union, Russia.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Після президентських виборів 2010 р. в Україні здійснилася чергова правка, а якщо говорити точніше, зміна зовнішньополітичних пріоритетів держави. Це виступило каталізатором гострих політичних й наукових дискусій стосовно відповідності нових зовнішньополітичних орієнтирів внутрішнім потребам і національним інтересам країни. Сутність теперішнього зовнішньополітичного курсу нашої держави – це офіційне позиціонування України як позаблокової держави зі збереженням євроінтеграційних орієнтирів як визначальних. Слід звернути увагу, що попри декларований нашою державою «нейтралітет», Росія залишається для України стратегічним партнером, дружньою і братерською державою. Навіть поверхневий аналіз дозволяє дійти висновку, що в суті така стратегія нічим не відрізняється від «політики багатовекторності», що існував за часів президентства Л. Кучми.

Враховуючи тенденцію до постійної зміни зовнішньополітичних пріоритетів і курсів України, виникає потреба у науковому осмисленні їх сучасного спрямування. Одним з підходів, що може виявитися корисним для з'ясування вказаних проблем, може стати їх розгляд з точки зору співвідношення теперішньої зовнішньої політики з реалізацією стратегічної мети України, яка полягає у вступі до Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми дослідження.** У працях вітчизняних авторів досить ґрунтовно викладено теоретико-методологічні проблеми та особливості практичної

реалізації ідеї європейської інтеграції України, зокрема у працях В. В. Копійки і Т. Шинкаренка, колективній монографії Інституту держави і права ім. В. М. Корецького (В. Горбатенко, Л. Луць, В. Бігун, О. Кресін, В. Копійка), дослідженнях А. Гальчинського, О. Дергачова, С. Василенка, Б. Парахонського і Р. Жангожі, О. Ковальнової, В. Посельського та ін. Важливі аспекти євроінтеграційної політики України та умови її практичної реалізації розглядали О. Шнирков, І. Артёмов, П. Рудяков, Ф. Барановський, Ю. Бараш, О. Бульба. Цим проблемам присвятили свої дисертаційні дослідження В. Вакулич, О. Снігир, Р. Філоненко, Д. Дубов, Д. Шпак та ін.

Питання теорії і практики євроінтеграційного курсу України обговорювалися впродовж всього періоду незалежності на численних круглих столах, парламентських слуханнях і конференціях, за підсумками яких видано низку збірників матеріалів.

Проте, попри чисельні публікації з проблематики зовнішньополітичних орієнтирів України, проблема співвідношення сучасної політики України з декларованим курсом на євроінтеграцію не знайшла достатнього висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід зазначити, що підґрунтя принципу «багатовекторності» криється у самій Україні. Зазначимо, що тут мається на увазі не ідеалістичне бачення ролі України на міжнародній арені як ланки, що зв'язує та забезпечує взаємне проникнення і збагачення східної і західної цивілізацій, що досить часто нав'язується сучасним українським політикумом, а те, що Україна є молодою країною, якій не вистачає консолідованої політичної нації та чіткого уявлення про спрямованість, а також шляхи трансформацій і перетворень. Також слід звернути увагу на те, що й досі в Україні відсутній консенсус щодо найбільш значущих питань національної безпеки та державного будівництва [12, с. 189]. Ці дві системи цінностей є конфліктуючими, тож цілком зрозуміло, що молодій і внутрішньо неконсолідованій країні складно зробити чіткий вибір на користь європейської моделі перетворень. Не зважаючи на те, що європейський спосіб життя бачиться досить привабливим для українців, Росія також виглядає сильною державою з більш високими соціальними й економічними стандартами, ніж це є в Україні. Постійна присутність російського впливу ускладнює знаходження єдності всередині країни, політичній еліті якої не вистачає розуміння напрямку. Проблема ускладнюється історичною спадщиною і відсутністю суттєвих реформ в Україні, незважаючи на проєвропейську риторику з кінця 1990-х рр. [13, с. 22].

Українські політики не можуть опертися на проєвропейський національний консенсус, для того щоб пройти через болочі реформи. Лідери держави можуть декларувати стратегічний курс «повернення до Європи», однак треба враховувати українські реалії: на жаль, в країні не існує консенсусу для його підтримки [10, с. 16]. Крім того, за останні роки ситуація помітно погіршилася через розчарування в перспективах вступу України до ЄС, що пов'язано як з нездатністю політичної еліти проводити необхідні реформи, так і невизначеною позицією ЄС щодо України. На питання, чи європейська інтеграція може стати ідеєю, яка об'єднає українців з усіх регіонів, у 2008 р. 47% респондентів з Західної України відповіли «Так» і тільки 23,5% з півдня України відповіли ствердно. У той же час 57,3% респондентів з Південної України відповіли «Ні» разом з 40,7% опитаних з Центральної України і 42,5% – зі Східної України [9, с. 38, 46]. Із запропонованих декількох варіантів зовнішньої політики, з яких необхідно було вибрати один пріоритетний, тільки 27,5% всіх респондентів вибрали «відносини з державами-членами ЄС», а 51,1% – віддали перевагу «відносинам з Росією» [9, с. 41-43]. За відсутності визначеної європейської перспективи таке суспільство не готове піти на болочі реформи заради можливого вступу до ЄС.

У дебатах стосовно загального характеру зовнішньої політики України до сьогодні важливу роль відіграють фактори культури та ідентичності. В державі існує три версії національної ідентичності, тісно пов'язані із її зовнішньою політикою: націонал-європейська, націоналістична і потенційно ізоляціоністська, заснована на міфах слов'янофільства, православ'я та пострадянського братерства [10, с. 16]. Перші дві характерні для заходу і центру, третя – для сходу і півдня.

Крім того, що в Україні відсутнє чітке відчуття напрямку, визначенню в зовнішньому курсу заважає готовність її політичних еліт використовувати міжнародну обстановку і популярні настрої для одержання внутрішньополітичних дивідендів, маніпулюючи внутрішньою суспільною думкою. Враховуючи, що українські політичні партії не засновані на ідеології і не мають жодних фундаментальних відмінностей, пов'язаних із необхідністю внутрішніх реформ, питання зовнішньополітичної орієнтації часто стають важливим ресурсом у погоні за електоральними симпатіями. До цього часу жодна політична сила не бралася у зрозумілий спосіб пояснити виборцям конкретні вигоди від інтеграції з ЄС. В той же час, багато політичних сил, враховуючи невисокий

рівень підтримки населенням ідей європейської та євроатлантичної інтеграції, пропонують концепції позаблокового або нейтрального статусу, третього шляху, тощо. Це особливо проявилось в ході президентських виборів 2010 р. Як вказує І. Солоненко, така поведінка політичних еліт дозволяє їм забезпечувати власні короткострокові інтереси, пов'язані переважно із здобуттям та утриманням влади, але вона ще більше ускладнює процес забезпечення довгострокових національних інтересів України [13, с. 22].

В основу зовнішньої політики української управлінської еліти на чолі з Л. Кучмою був покладений принцип балансування між Росією та Заходом. Така схема являла собою використання співробітництва із Заходом як засобу протизваги, або «торгівлі» з Росією, в той же час, сам Захід розглядався як джерело фінансової і технічної допомоги. Росія як і раніше залишалась головним стратегічним партнером в економічній, політичній і культурній сферах. Світоглядні орієнтири цієї управлінської еліти зосереджувались на Москві та російських енергоресурсах, що знайшло відгуки в заявах Президента Л. Кучми про те, що без Росії Україна не може існувати як самостійна держава [6, с. 18-19]. При цьому була запроваджена інтеграція одночасно у двох протилежних напрямках: в євразійському (інтеграція з Росією) і європейському та євроатлантичному. Очевидно, що рух одночасно в двох протилежних напрямках не міг бути продуктивним.

З приходом до влади В. Ющенка пріоритетним вектором зовнішньої політики став західний. Водночас українське керівництво прагнуло вибудувати модель прагматичного партнерства з Росією, намагаючись спиратися на принципи оборонної стратегії, зважаючи на активну наступальну стратегію керівництва Російської Федерації. Але в умовах асиметричності відносин між Україною та Росією, такі дії не могли дати належного ефекту [6, с. 24].

В результаті приходу до президентської влади В. Януковича зовнішньополітичний курс України було кардинально переглянуто. Ці зміни були законодавчо закріплені в Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» від 1 липня 2010 року. В цілому можна твердити про наміри і практичні спроби повернення до зовнішньої політики зразка Л. Кучми. В. Янукович, як і Л. Кучма, намагається балансувати між інтересами Росії і Заходу. Проте беззастережна орієнтація на російський вектор, відмова від курсу на членство в НАТО та реалізація у відносинах з Росією формули «політичні поступки в обмін на економічні преференції» дають підстави говорити про очевидність порушення балансу на користь Москви.

Хоча президент України В. Янукович здійснив свій перший закордонний візит до Брюсселя 1 березня 2010 р., в ході якого він запевнив керівництво Євросоюзу в пріоритетності євроінтеграційного напрямку політики України, отримавши обіцянку розробки дорожньої карти щодо безвізового режиму між Україною та ЄС [1], потім він пішов дуже далеко в спробах покращити відносини з Росією через значне їх погіршення під час президентства В. Ющенка [13, с. 22]. Так, наступний закордонний візит глава української держави здійснив 5 березня до Москви. Під час зустрічі з президентом Росії Д. Медведевим і прем'єр-міністром В. Путіним обговорювалися питання поставок газу, Чорноморського флоту та поліпшення відносин України з Росією [1]. Наступні кроки української влади включали в себе велику кількість зустрічей з президентом Д. Медведевим або прем'єром В. Путіним часто без прозорого і відкритого порядку денного. Сюди ж можна віднести часті візити Патріарха Російської Православної Церкви Кирила до України, усунення мети членства в НАТО з порядку денного України шляхом прийняття закону, що забороняє Україні приєднуватися до будь-яких військово-політичних блоків, рішення продовжити оренду баз у Севастополі для Чорноморського флоту Росії.

Міністр закордонних справ України К. Грищенко стверджує, що «Україна взяла на озброєння стратегію, багато в чому нову для посткомуністичної частини Європи: євроінтеграція та європеїзація країни при дотриманні максимально дружніх, прагматичних відносин із Росією» [3]. Він переконує, що така зовнішньополітична доктрина «ґрунтується на усвідомленні того, що міжнародний потенціал України має декілька рівнів». «З одного боку, Україна – це європейська держава з європейськими ж історією, традицією та майбутнім... було б дивно, якби Україна ставила перед собою якусь іншу стратегічну ціль, крім євроінтеграції. З іншого боку, Україна має давні і найтісніші історичні зв'язки з Росією. Відмовлятися від них чи ставитися до них як до «важкої спадщини» – контрпродуктивно і просто безглуздо. Якщо країна, нація стоїть на двох ногах, то безглуздо вважати одну з цих ніг стратегічно важливою, а іншу – ні» [3].

Втім, багато зарубіжних експертів, по-перше, не бачать суттєвих новацій у зовнішньополітичній стратегії В. Януковича, а, по-друге, називають зовсім інші мотиви її проведення. Так, Р. Пуглісі стверджує, що для багатьох бізнес-груп в Україні, пов'язаних з

політичними елітами, більш привабливим є отримання короткострокових економічних вигід від співпраці як з ЄС, так і з Росією, без потенційних економічних і політичних витрат на інтеграцію з будь-яким із цих суб'єктів [11, с. 86]. Рух у напрямку зони вільної торгівлі з ЄС буде вимагати суттєвих короткострокових витрат у результаті збільшення конкуренції та прозорості. Політичні ж витрати від економічної та політичної інтеграції з Росією можуть варіюватися від втрати контролю над стратегічними активами, таких як газотранспортна система, до втрати суверенітету у внутрішній і зовнішній політиці. В таких умовах збереження балансування між Росією та ЄС, не заходячи дуже далеко у будь-якому з цих напрямків, може виглядати як найкращий варіант з точки зору правлячих політичних еліт. До 2004 р. таку політику прийнято було іменувати «багатовекторністю», сьогоднішню ж її часто називають політикою «стратегічного балансу». Можна погодитись із І. Солоненко в тому, що реальна суть цієї стратегії зводиться до такого: українська еліта намагається підтримувати добрі відносини і з Росією, і з ЄС, намагаючись отримати якомога більше поступок від обох партнерів [13, с. 22].

Одним із прикладів, який добре ілюструє цей спосіб мислення, є рішення про продовження перебування російського Чорноморського флоту в Севастополі в обмін на здешевлення російського газу для України. Розміщення Чорноморського флоту Російської Федерації в Криму створює низку проблем для України, навіть, якщо не звертати увагу на те, що дешевший російський газ не робить жодного внеску у реформу газового ринку в Україні і не стимулює енергоефективність. Одночасно 9 липня Верховна Рада ухвалила закон «Про засади функціонування ринку природного газу України», відповідно до якого передбачається розділити видобування, транспортування та поставки природного газу, як того вимагає законодавство ЄС. Цей закон разом із приєднанням України 24 вересня до Енергетичного співтовариства став реальним свідченням інтеграції до норм і правил європейської спільноти. Втім, прийняття цього закону жодним чином не гарантує, що він буде повністю реалізований на практиці з метою реформування енергетичного ринку України [1, 13, с. 23].

Вищезазначене свідчить про те, наскільки розташування України між двома різними системами ускладнює розвиток консолідованої політичної нації. Воно також створює можливості для політичних еліт, орієнтованих на короткочасний прибуток, отримувати політичні дивіденди та економічні вигоди.

Польський експерт Г. Громадський відзначає, що українська влада деклараціями про можливість інтегруватися або з Євросоюзом, або з Росією швидше за все насправді намагається більше «виторгувати» в європейських партнерів, ніж насправді прагне вступити чи то до Європейського, чи то до Митного союзу. «Насправді нинішня еліта найбільш охоча взагалі нічого не підписувати...» – стверджує аналітик [8]. Погоджуючись із названим автором, можна припустити, що українська влада зараз найбільше зацікавлена в підписанні договору про Асоціацію з ЄС без створення зони вільної торгівлі, оскільки не хоче брати на себе додаткових зобов'язань. Натомість саму угоду про асоціацію влада би використала для підвищення власного рейтингу серед українців, які підтримують євроінтеграцію [8]. Втім, Європейський Союз не розглядає можливості підписання угоди про асоціацію без домовленостей про зону вільної торгівлі.

На думку Е. Вільсона, домінуючу зовнішньополітичну стратегію в пострадянських державах Східної Європи можна описати наступним чином. Держави регіону переважно слабкі, із закріпленими корумпованими елітами, для яких «європейський вибір» є більш віртуальним, ніж реальним; тож місцеві лідери використовують концепцію «стратегічного балансу» для викачування ресурсів з Росії і Заходу та виправдання відсутності своїх реформ. Цей тип зовнішньополітичної стратегії приносить більше вигоди еліті, ніж широкій громадськості [2].

Концепція «стратегічного балансу» час від часу змінює акценти. Україна за керівництва В. Януковича стає ближче до російського полюсу. Поки ще не зрозуміло, яка з п'яти можливих гіпотез це пояснює:

- 1) в Україні до влади прийшли справжні русофіли;
- 2) поворот у напрямку до Росії мотивований виключно прагненням дешевого газу і є короткостроковим;
- 3) причина існуючої ситуації полягає у відродженні спільної російсько-української корупції в складних схемах транзиту і арбітражу;
- 4) Україна реалізує черговий варіант «стратегічного балансу»: спочатку вона буде намагатися отримати все можливе від Росії, а потім звернеться до Заходу;
- 5) В. Янукович використовує Росію з метою сприяння зміцненню внутрішнього політичного контролю, який є його головним пріоритетом [2].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Загалом, політика «стратегічного балансу» між Росією та ЄС, яку українська еліта реалізовує, не заходячи далеко в жодному з напрямків, є досить корисною для задоволення її короткострокових індивідуальних інтересів. Нинішній формат політики Європейського Союзу щодо України дозволяє продовжувати політику «стратегічного балансу». Політика ЄС щодо України дозволяє політичним елітам уникати витрат на реформи, але водночас користуватися обмеженим набором переваг, які ЄС пропонує для України в рамках Європейської політики сусідства та Східного партнерства. Поки в країні дотримуються мінімальних стандартів вільних і справедливих виборів і деяких елементів процедурної демократії (невисловлена ЄС «червона лінія»), нинішня динаміка відносин з ЄС буде збережена. Однак політика «стратегічного балансу» жодним чином не сприяє реалізації довготривалих національних інтересів України та її стратегічних цілей, зокрема приєднання до Європейського Союзу. Більше того, така політична орієнтація ставатиме все важчою для України в довгостроковій перспективі. Де-факто шантаж у короткостроковій перспективі може призвести до значного погіршення відносин з об'єднаною Європою аж до їх розриву в довгостроковій перспективі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Весела Н. 2010: євроінтеграційний поступ України / Н. Весела // Зовнішні справи. – 2010. – № 11. – С. 34-44.
2. Вілсон Е. Зміна безпекового середовища для Східної Європи / Е. Вілсон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dipcorpus-info.at.ua/news/andru\\_vilson\\_zmina\\_bezpekovogo\\_seredovichha\\_dlja\\_ckhidnoji\\_evropi/2010-11-30-92/](http://dipcorpus-info.at.ua/news/andru_vilson_zmina_bezpekovogo_seredovichha_dlja_ckhidnoji_evropi/2010-11-30-92/)
3. Грищенко К. Поза межами шахівниці: прагматичний порядок денний української зовнішньої політики / К. Грищенко // Дзеркало тижня. – 2010. – № 27.
4. Линкавичюс Л. Политика соседства европейского Союза по отношению к Украине / Л. Линкавичюс // Обзор литовской внешней политики. – 2008. – № 20. – С. 64-91.
5. Передвиборча програма В. Януковича [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2004/07/12/3001102/>
6. Перепелиця Г. Росія в офіційній політиці України / Г. Перепелиця // Сприйняття Росії в Україні, Румунії та республіці Молдова. – К.: Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2011. – С. 6-28.
7. Програма політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Свобода» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.svoboda.org.ua/pro\\_partiyu/prohrama/](http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/)
8. Росія хоче заблокувати створення ЗВТ України з Євросоюзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-426166.html>
9. Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 37-56.
10. Popescu N. The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood: Policy report / N. Popescu, A. Wilson; European Council on Foreign Relations. – London. – June 2009. – 69 p.
11. Puglisi R. A Window to the World? Oligarchs and Foreign Policy in Ukraine / R. Puglisi // Ukraine: Quo Vadis? / S. Fischer (ed). – Paris: European Union Institute for Security Studies, 2007. – P. 55-86.
12. Solonenko I. A Ukrainian Perspective on the EU-Russia Relationship / I. Solonenko // Searching for New Momentum in EU-Russia Relations / A. Duleba (ed.). – Bratislava: Slovak Foreign Policy Association, 2009. – P. 177-210.
13. Solonenko I. The EU's "transformative power" towards the Eastern neighbourhood: the case of Ukraine / I. Solonenko. – August 2010. – 30 p. [Electronic resource]. - Access mode: [http://www.jep-berlin.de/fileadmin/website/09\\_Publicationen/SPES\\_Policy\\_Papers.pdf](http://www.jep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publicationen/SPES_Policy_Papers.pdf).