

Людмила Чекаленко,
доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри європейської інтеграції НАДУ

Нові виклики європейської та євроатлантичної інтеграції як застереження для України

У контексті врахування причин провалу конституційного документа ЄС і прийняття Лісабонського договору досліджується сучасний стан європейської інтеграційної політики та перспективи євроінтеграційного розвитку України. Обґрунтовується необхідність врахування законодавчого досвіду ЄС.

Ключові слова: конституція ЄС, лісабонський документ, загрози європейській інтеграції, українські наміри, Східне партнерство.

The research is focused on the collapse of the EU Constitution. The article also dwells upon the following steps taken by the EU including the adoption Treaty of Lisbon. With the EU problems on a background, the author explores Ukrainian aspirations for the EU membership.

Key words: EU Constitution, Treaty of Lisbon, the Threats to the European integration, Ukrainian aspirations, Eastern Partnership.

Постановка проблеми. Переформатування системи міжнародних відносин принесло різке поглиблення нестабільності і нестійкості світового порядку. У нових умовах Україні все важче долати перепони в реалізації зовнішньополітичних завдань, забезпечувати національні інтереси, пристосовуватися до оновленої системи міжнародних відносин. Цей процес ускладнюється й тим, що найближчі європейські сусіди значно випередили нас і спостерігають за Україною з євроінтеграційного і євроатлантичного поворотів сучасної Європи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми. Питання виходу з економічної й організаційної кризи ЄС цікавлять багатьох вітчизняних дослідників. Про європейські проблеми йдеться в розробках І.Грицяка, В.Копійки, В.Манжолі та ін. Водночас врахування в українській практиці досвіду й прорахунків інтегрованих європейців ще не отримали належного рівня розробки.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не спиняючись на широкому переліку новітніх і застарілих нерозв'язаних проблем зовнішньополітичної і безпекової площини України, нагадаємо, перш за все, про відсутність законодавчо закріпленої політичної стратегії розвитку держави. Відсутність стратегії розвитку гальмує складові державної політики, заважає визначенню місця і ролі Української держави в оновленій парадигмі міжнародних відносин, перешкоджає розробці відповідних схем захисту. Це призводить у тому числі і до перетворення держави на постійного реци-

п'єнта чужорідних ідей і концепцій, які періодично реалізуються в Україні, але доволі часто - не в державних національних інтересах. Наявність відповідно розробленої стратегії припинить врешті-решт спекуляції навколо європейського або євразійського векторів зовнішньої політики. Відповідна стратегія сприятиме визначенню стратегічних партнерів України, які б стали гарантами нашої безпеки, нашого захисту, а отже, і розвитку.

Формулювання мети або цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розгляд питання про механізми протистояння сучасним загрозам європейській інтеграції після провалу конституції ЄС, а також участі України в реалізації згаданих безпекових схем.

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Недосконалість механізмів захисту певних міжнародних структур, учасницею яких є Українська держава, їх неефективність стали однією з причин перегляду зовнішньополітичних орієнтирів нашої держави, що обрала європейський /євроатлантичний напрям. Реалії міжнародного буття диктують Україні необхідність зміни стратегії багатовекторності і віртуальної нейтральності на чітко євроатлантичне спрямування. І не тільки тому, що в інших варіантах держава вже існувала в дорадянські і радянські часи. Із загостренням територіальних, економічних, енергетичних та багатьох інших загроз бажано мати механізми захисту на глобальному, регіональному і субрегіональному рівнях, а зміна захисних механізмів вимагає відповідної еволюції зовнішньополітичної концепції.

Яким же чином захистити себе? Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї виявився декларацією, в якій Росія, Велика Британія, Франція і США обіцяють домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки ООН з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї [3]. Це досить цікавий пункт зобов'язань як з огляду на сучасну російську практику економічного і політичного тиску, так і з огляду на необхідне звернення до Ради Безпеки ООН. Навіть важко собі уявити, що стане з Україною, поки постійні країни-члени Ради Безпеки будуть радитися із... загарбником. Отже, Меморандум виявився декларативним документом, заявою про наміри, що не підкріплене конкретним механізмом захисту України від територіальних зазіхань і зовнішнього втручання.

Особливу роль у реалізації механізму регіональної системи безпеки, запобіганні та розв'язанні конфліктів європейського простору має відігравати Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Водночас ОБСЄ поступово втрачає важелі відповідальності за безпеку регіону, хоча має для цього необхідні механізми. На питання: чи є достатньо ефективною робота ОБСЄ, важко відповісти однозначно позитивно. Застарілі конфлікти європейського регіону набули перманентного стану. Прийнятним був би варіант утворення системи регіонального захисту через залучення відпо-

відного захисного механізму структур безпеки ЄС. У цій площині Україна також вже має позитивний досвід. Найважливішим принципом інтеграції військових структур України є активна співпраця Збройних Сил України та військових структур ЄС з широкого кола питань, що становлять взаємний інтерес, у тому числі питань, що не стосуються безпосередньо військової сфери. Це боротьба зі стихійними лихами, надання допомоги, взаємодія з цивільними структурами, боротьба з організованою злочинністю, нелегальною міграцією, торгівлею людьми тощо. Враховуючи те, що всі нові військові структури Європи базуються на використанні потенціалу НАТО (інформаційного, військового, управлінського тощо), а також і те, що нехтування цим потенціалом призведе до значного військового відставання держав Європи через економічні проблеми, Україна має у своєму співробітництві з військовими структурами ЄС спиратися на критерії подовження і поглиблення конструктивного співробітництва з НАТО у сфері забезпечення власної політики у сфері воєнної безпеки.

Враховуючи те, що безпекова складова ЄС ще не визначена, Україна могла б сподіватися тільки на захист Північноатлантичного альянсу. Певний досвід такої орієнтації держава вже має: Україна бере активну участь у розбудові архітектури загальноєвропейської безпеки. Запропоновану НАТО програму "Партнерство заради миру" Україна сприйняла як перспективну ініціативу, яка спрямована на зміцнення стабільності і безпеки в Європі поширенням відносин НАТО з країнами Центрально-Східної Європи та іншими країнами ОБСЄ. Таким чином, наша держава сама виробляє систему своєї безпеки, спираючись на набутий досвід європейських країн. План дій містить спільно погоджені принципи і цілі. З метою забезпечення досягнення цих цілей і принципів згідно з розд. V розробляються щорічні цільові плани (ЦП), які містять конкретні внутрішні заходи України та відповідні спільні заходи Україна-НАТО.

Поточний період розвитку європейської інтеграції свідчить про безліч проблем, що їх намагаються долати країни ЄС. Ситуація, що склалася після провалу основного документа - конституції, змусила учасників інтеграційного процесу шукати компромісні варіанти подальшого розвитку. 13 грудня 2007 р. вони підписали Лісабонський договір про зміни до договорів про Європейський Союз і Євратом [7]. Цей документ увійшов у політичні дискурси як компромісний варіант певних домовленостей між прихильниками і противниками уніфікації трьох європейських складових (опор) розвитку, закладених Маастрихтським договором.

Провал конституції мав шоківі наслідки не тільки для країн - учасниць ЄС, а й для всього світу. До сьогодні аналітики задаються питанням: у чому причини такого негативного ставлення до основного закону з боку французьких громадян. Водночас зазначимо, що конституція стала приводом, а причини незадоволення громадян Європи лежать набагато глибше.

Серед них - негативні наслідки розширення ЄС і насамперед майбутні соціальні негаразди. Приплив так званих "польських сантехників" та інших іммігрантів як з Півдня, так із Сходу, які створюють проблеми з робочими місцями. Ісламський фактор: Париж стає не столицею Франції, а столицею Арабських Еміратів. Не сприяють позитиву й наміри Туреччини стати повноправним учасником ЄС, що може загрожувати припливом мільйонів мусульман. Дратує корінних французів засилля "пакс-американа" (що на практиці виявляється у боротьбі з "макдональдсами"), поведінка брюссельської космополітичної бюрократії, що утримується на податки громадян і кількість якої невпинно зростає. Поза зовнішніми факторами існують і внутрішні: невдоволення владою, погіршення рівня життя тощо. Таким чином, у провалі конституції спостерігається зіткнення двох начал - національного і наднаціонального.

До тексту Лісабонського договору не потрапили ті положення, навколо яких розгорілися жорсткі багалії. Зникло формулювання стосовно пріоритетності законодавства ЄС над національним законодавством країн-членів ЄС. За нашими спостереженнями, неприйняття уніфікованого законодавства може свідчити про неготовність більшості центрових країн європростору до повної відмови від суверенних засад держави. Країни ЄС поки відмовилися від введення спеціальних посад президента і міністра закордонних справ, продержавних атрибутів ЄС, знято положення про християнську основу європейського простору тощо. Отже, чим загрожує ЄС неприйняття конституції? На нашу думку, небезпекою регресу Євросоюзу. Назвемо її загрозою номер один. Тим більше, що прояви подібних застережень вже мали місце під час початку іракської кампанії США 2003 р., коли "американський троянський кінь"* - Польща на противагу позиції Франції й Німеччини очолила групу країн, що виступили на підтримку війни США в Іраку. Загрозою номер два вбачається неготовність більшості провідних європейських країн до повного злиття в єдиній наддержаві. Добровільно віддати всі важелі як внутрішнього, так і зовнішньополітичного управління своїх держав до рук поки що "розмитого" стрижня централізованої влади - це, на думку багатьох, є занадто високою ціною стільця за спільним європейським столом. Загрозою номер три можна розглядати відсутність власної системи захисту (поза НАТО) після припинення існування Західноєвропейського союзу. Загострення внутрішньополітичної ситуації в країнах ЄС у результаті незадоволення громадян об'єднаної Європи ігноруванням їхньої думки щодо майбутнього розвитку Європи розглядаємо загрозою чотири. Іншою причиною негараздів можна вважати загрозу втрати соціальних переваг і існуючого досить високого рівня європейського соціального захисту (п'ята загроза). Співвідношення національного і наднаціонального рівнів

* За визначенням тодішнього французького президента Ж.Ширака.

соціальної політики найбільш рельєфно проявляється в порівнянні фінансових ресурсів, які використовуються на соціальні цілі державами-членами. Питання фінансування соціальної сфери безпосередньо пов'язується із формуванням спільного бюджету ЄС. Скільки кожна країна ЄС має сплачувати в єдину європейську казну, а скільки отримувати? Ця різниця між внесками і дотаціями поділяє членів ЄС на донорів і реципієнтів. Заможні країни все голосніше виявляють невдоволення утриманням бідних. Отже, небезпека криється і в небажанні населення провідних країн уніфікувати соціально-економічне законодавство ЄС.

До проблемних питань необхідно додати ще одне доволі серйозне явище - загроза втрати європейськості (шоста загроза). Кількісне зростання представників національних меншин переважно арабського світу, що неухильно стають більшістю, поширення ісламу, підміна загальнолюдських цінностей цінностями одної конфесійної гілки виявилися досить вагомими антифакторами на шляху європейського прогресу. Втрата національної ідентичності виявляється для багатьох етносів - творців власних держав - регресом. Гасла демократії і свободи, на яких роками будувалися європейські країни, стали незрозумілими в сучасних умовах: яка свобода і від кого? Для кого демократія? Дослідження цього питання останніх років доводять зростаючу загрозу невирішеності проблеми мігрантів європейських країн [4, с. 57]. Європейському простору загрожує і відсутність єдиної зовнішньополітичної стратегії ЄС (загроза сім). У подальшому неодмінно доведеться вирішувати ключові суперечності інтересів країн Євросоюзу. Серед основних питань, що викликають загострену дискусію і вимагають узгодження, виділимо такі: 1) проблема спільної оборонної доктрини; 2) процедура прийняття рішень (принцип голосування); 3) можливість ветувати питання зовнішньої політики; 4) згадка в основному законі про спільну християнську (або іудео-християнську) спадщину; 5) спільна соціальна політика та деякі інші.

Отже, всі згадані вище складнощі європейського дому не додають оптимізму щодо пришвидшення просування України європейським шляхом. Гальмування інтеграційних процесів безпосередньо позначається і на відносинах України - ЄС. Переглянемо статті лісабонського документа: із урахуванням змін, внесених Амстердамським договором від 2 жовтня 1997 р. і Ніщцьким договором від 26 лютого 2001 р., стаття щодо членства в ЄС присутня, хоча і з певними поправками (ст. 49). А це означає, що Україна, як і будь-яка інша європейська держава може подавати заявку на членство в ЄС. Але на цьому шляху постає інша перепона: ускладнена процедура прийняття рішення щодо прийому нових членів до Євросоюзу.

Стосовно угоди щодо асоціації можна навести наступні міркування. Існує кілька варіантів асоціативного співробітництва з ЄС, серед них згадаємо конституційну асоціацію, яка може бути застосована тільки для дер-

жав - колишніх колоніальних володінь, географічно розташованих поза межами Європи. І договірний тип асоціації, що має три сходинки - етапи просування до мети: асоціація з метою розвитку, асоціація з метою вільної торгівлі, і, нарешті, асоціація вступу. Країнам - сусідам України, що набули членства ЄС 1 травня 2004 р., було запропоновано полегшену схему просування до європейського простору. Які важелі можуть спонукати учасників Євросоюзу прискорити питання щодо поглибленого співробітництва з Україною? Об'єктивні реалії, на жаль, свідчать, що в нашому варіанті поки що стратегічні важелі не спрацьовують. І це пов'язано не тільки з бажанням/небажанням учасників ЄС. Передусім ситуація, що склалася, викликана вочевидь внутрішніми, об'єктивними проблемами спільноти, що вже згадувалися вище. Інше стосується конкурентної спроможності нашої держави. Для провідних європейських країн і в першу чергу для Франції Україна є конкурентом у сільськогосподарській галузі. За загальними обсягами продажу продовольства за кордон Франція вийшла на друге місце в світі після США [6, с. 204, 210, 211].

Стратегічний вибір України - європейська та євроатлантична інтеграція. Цей політичний напрям розвитку не підлягає кардинальним змінам. Альтернативою європейського вибору України може бути відсталість, нестабільність, неспроможність, аутсайдерство і остаточна втрата міжнародної суб'єктності. Що сьогодні ЄС пропонує Україні? Програму "Східне партнерство". Утворення з європейських держав - не членів, що прагнуть бути визнані Європою, своєрідного міні-євросоюзу. Згадана пропозиція нагадує неофіційний документ щодо східної політики Євросоюзу, запропонований на початку поточного десятиліття Польщею ("Non-paper") [6, с. 5]. Новий проект "Східного партнерства", на думку його ініціаторів Польщі і Швеції, є пропозицією низці держав - Україні, Молдові, Грузії, Вірменії, Азербайджану, а також Білорусі - поглибити співпрацю. Реалізувати програму передбачається за трьома напрямками: створити у майбутньому зону вільної торгівлі з Європейським Союзом, співробітничати в галузі енергетичної безпеки, а також полегшити візовий режим. Нову ініціативу європейської спільноти можна було б тільки вітати, якби не одне але... "Східне партнерство" не означає перспективи членства в Євросоюзі. Це є процес, а не інструмент. Пропозиція не містить нових програм співпраці і створення розгалуженої інституційної структури; не сприяє співпраці у межах чотирьох свобод, що є необхідними для створення зони вільної торгівлі [2].

Підбиваючи підсумок наголосимо: еволюційні процеси розвитку є незворотними, що опосередковано доводять численні європейські проекти щодо України та її сусідів. І за багатьма прикладами в історії людства будь-яке явище можна на певний час загальмувати, але не можна йому запобігти. На підставі викладеного можна зробити такі висновки. В умовах сучасних загроз Україна не може лишатися позаблоковою чи нейтральною держа-

вою. Йдеться про територіальні загрози; виклики унітарності, цілісності держави; руйнування людських цінностей (через наркоманію, пияцтво, суїцид, поширення небезпечних хвороб, корупцію, нелегальну торгівлю зброєю, торгівлю людьми); зростання неконтрольованої міграції; злочинність; незадовільний екологічний стан тощо. Не можна бути нейтральним стосовно енергетичного шантажу та економічних загроз, інформаційного тиску, знищення національних пріоритетів ...

Повертаючись до поняття нейтралітету [1], слід зазначити, що нейтралітет або нейтральний статус має бути визнаний і гарантований провідними ядерними державами світу, а вже потім закріплений на міжнародному рівні. Україна не прагнула отримати статус нейтральної держави і не намагалася його закріпити*. Деякі кон'юнктурні політики проросійської орієнтації свідомо замовчують той факт, що нейтральний статус не береться, а надається у першу чергу провідними ядерними державами, до яких зараховуємо постійних членів Ради Безпеки ООН. Нагадаємо: ще й досі надійних гарантій безпеки Україні не надано. Досить переконливо це довела ситуація з російськими територіальними претензіями щодо острова Коса Тузла у 2003 р. та ін. Питання щодо нейтрального статусу України насамперед пов'язане з військовою базою РФ на нашій території. Постає цікаве запитання: а чи спроможна Росія відмовитися від власної військової бази в Криму заради нейтрального статусу України? Відповідь не забариться ...

Враховуючи фактор європейського вибору не позбавлене сенсу запровадження механізму білатерального характеру інституціональних контактів з окремими сусідами із розвитком національної стратегії. З цих міркувань важливо об'єднати зусилля політичної еліти, дипломатів, експертів для реалізації вектора Україна - країни-сусіди, у тому числі і варіант "Україна-4" - ЄС. Водночас адекватне часу сприйняття складових ЄС-Україна надасть змогу виробити паралельні багатопланові і комплексні механізми співпраці у сферах безпеки, економічного співробітництва, питань юриспруденції і судової системи, а також культурній площині; координувати заходи, спрямовані на створення сприятливих можливостей у галузі торгівлі, інвестицій, вільного переміщення робочої сили, зорієнтованої на поступову інтеграцію країни у європейську систему.

Спостерігаючи за згуртованими діями європейських країн у протистоянні світовій фінансовій кризі, можна сподіватися, що врешті-решт країни ЄС будуть спроможними об'єднати зусилля для захисту утвореного простору через уніфікацію необхідних складових - передусім зовнішньої політики і політики безпеки. А будувати європейську безпеку без України є проектом, приреченим на провал.

* Гасло нейтральності з тактичних міркувань було використане у 1990 році, коли Україна ще не набула міжнародної правосуб'єктності і називалася УРСР.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Розробка політики східного виміру ЄС і в його межах прийняття нового проекту Східного партнерства європейських країн - не членів ЄС надасть змогу дослідити наслідки реалізації східної політики ЄС і визначити можливі зустрічні кроки України у напрямі посилення власної безпеки через поглиблення інтеграції з ЄС.

Список використаних джерел

1. Декларація про державний суверенітет України // Права людини : Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю. К. Качуренко. - К. : Наук. думка, 1992. - С. 7-11.
2. Європейська Рада затвердила Східне партнерство (20/03/2009). - Режим доступу : <http://www.delukr.ec.europa.eu/page50710.html>
3. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. - Режим доступу : <http://uazakon.com/time1994/period1.htm/>
4. Старченков Г. Бумеранг міграції / Г. Старченков // Современная Европа. - 2004. - № 3. - С. 55-65.
5. Чекаленко Л. Польський варіант європейського вибору України / Л. Чекаленко // Європа. Варшава. - 2003. - Т. 3. - № 1(6). - С. 185-195.
6. Черников Г. П. Экономика Франции: традиции и новейшие тенденции / Г. П. Черников. - М. : Рос. полит. энциклоп. (РОССПЭН), 2002. - 416 с.
7. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. - Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML/>

Олена Бабінова,

*кандидат наук з державного управління,
докторант Інституту проблем державного
управління та місцевого самоврядування НАДУ*

Проблеми реалізації політичної реформи в Україні та її наслідки: регіональний аспект

У статті здійснюється аналіз положень конституційних змін в Україні, що є складовою політичної реформи; визначаються основні їх недоліки та вплив реформи на регіональний та місцевий суспільно-політичний розвиток. Визначено необхідність експертної оцінки і широкого громадського обговорення реформ такого рівня.

Ключові слова: конституційні зміни, місцевий та регіональний розвиток, політична реформа, суспільно-політичний розвиток.

In this article is making the analysis of constitutional changes in Ukraine, which are the part of political reform in the country, are defining the main defects and their impact on regional and local civil-political development. Making the accent