

УДК 327(4/9)

С.М. Нурдавлетова\*, Р. Гольченко

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Республика Казахстан, г. Алматы  
E-mail: saniyanm83@mail.ru

### Политика государств-членов Европейского Союза в отношении Украины (2004-2013 гг.)

Исследование политики ЕС в отношении Украины важно для понимания характера самого интеграционного проекта. В статье рассматриваются программы, реализуемые Европейским Союзом в отношении Украины и других соседних государств, которые представляют интерес с точки зрения развития его потенциала на международной арене. ЕС реализует сотрудничество с соседними государствами в рамках таких политико-экономических форматов, как «Европейская политика соседства», «Черноморская синергия», «Восточное партнерство». Украина является одним из ключевых для ЕС партнеров в рамках данных форматов, результаты реализации данных политик в отношении этого государства могут быть использованы для прогноза ситуации с другими государствами.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, Украина, «Европейская политика соседства», «Восточное партнерство», «Черноморская синергия».

S.M. Nurdavletova, R. Golchenko

### Policy of the Member States of the European Union towards Ukraine (2004-2013)

Study of EU policy towards Ukraine is important for understanding the nature of the integration project. The article considers the programs implemented by the European Union towards Ukraine and other neighboring states, which are of interest in terms of developing its potential in the international arena. EU implements cooperation with neighboring countries in the framework of the political economy of formats, as «European Neighborhood Policy», «Black Sea Synergy» and «Eastern Partnership». Ukraine is the one of the key partners for the EU in the framework of these formats, the results of these policies in relation to that State can be used to predict the situation with other countries.

**Key words:** European Union, Ukraine, «European Neighborhood Policy», «Eastern Partnership», «Black Sea Synergy».

С.М. Нурдавлетова, Р. Гольченко

### Еуропалық Одаққа мүше елдердің Украинаға қатысты саясаты (2004-2013 жж.)

Мақалада Еуропалық Одақтың Украинаға және басқа да көршілес мемлекеттерге қатысты жүзеге асырылып жатқан бағдарламалары мен оның халықаралық аренадағы потенциалының дамуына қызығушылық танытудағы мүддесі қарастырылады. Еуропалық Одақ көршілес мемлекеттермен ынтымақтастықты «Еуропалық көршілестік саясаты», «Қара теңіз синергиясы», «Шығыстық әріптестік» сияқты саяси экономикалық форматта жүзеге асыруда. Осы форматтар аясында Украина ЕО негізгі әріптестерінің бірі болып табылатындықтан сол мемлекеттегі саясаттың жүзеге асырылу нәтижелері басқа мемлекеттердегі жағдайды болжауда пайдалануға болады.

**Түйін сөздер:** Еуропалық Одақ, Украина, «Еуропалық көршілестік саясаты», «Шығыстық әріптестік», «қара теңіздік синергия».

Европейский Союз является уникальным примером интеграционного объединения. ЕС представляет собой сложную систему, включаю-

щую несколько уровней (национальный, наднациональный и региональный), отношений между которыми осуществляются в рамках институтов

и норм, закрепленных в учредительных договорах и иных источниках права. ЕС обладает международной правосубъектностью и стремится активно участвовать в мировых экономических и политических процессах.

Внутренние процессы и внешние действия ЕС определяются интересами государств-членов, следовательно, изучение политики Европейского Союза в отношении Украины стоит начать с рассмотрения позиций стран-членов в отношении данной страны. Политика государств-членов определяется степенью развитости экономических и политических связей с Украиной, восприятием важности стран постсоветского пространства для ЕС и отношением к России. Часть государств Западной и Южной Европы не испытывают интереса к новым независимым государствам в целом, и к Украине в частности, скептически относятся к развитию «восточной политики» ЕС [1]. Необходимо отметить, что до расширения 2004-2007 гг. для многих стран-членов ЕС государства постсоветского пространства, за исключением России, не представляли никакого интереса. В первое десятилетие своей независимости Украина не рассматривалась в качестве важного объекта внешнеполитической деятельности ЕС.

Государства-члены Европейского Союза можно разделить на заинтересованных и нейтральных в отношении Украины. Хотелось бы остановиться на группе заинтересованных в развитии двусторонних отношений с Украиной. К государствам-членам Европейского Союза, по тем или иным причинам, проявляющим интерес к Украине, можно отнести Польшу, страны Балтии, Германию, страны Центральной и Восточной Европы, Францию, а также Скандинавские страны.

Среди государств-членов ЕС особую активность в отношении Украины проявляет Польша, которая начала устанавливать тесные контакты с Киевом еще в 1990 гг., когда было подписано соглашение о безвизовом режиме и отношения с Украиной рассматривались как «стратегическое партнерство». Однако до своего вхождения в НАТО и ЕС Польша проводила осторожную политику в отношении Украины, т.к. не чувствовала за собой достаточной поддержки.

В начале 2000 г., в период подготовки к вступлению в ЕС, когда перед государствами-членами встал вопрос о политике Европейского Союза в отношении будущих восточных соседей, Польша выдвинула свои предложения об активизации

действий союза в восточном направлении. И уже в 2001 г. власти Польши представили документ «Восточная политика ЕС» в преддверии расширения Европейского Союза, включающего страны Центральной и Восточной Европы, выражающий позицию Польши по поводу политики на постсоветском пространстве [2]. В 2003 г. МИД Польши выдвинуло «Польские предложения по поводу политики в отношении новых Восточных соседей после расширения ЕС». В данном документе была обозначена необходимость дифференцированной политики в отношении своих новых соседей, применение принципа политической обусловленности. Также отношения с соседями должны были включать три уровня взаимодействия: наднациональный, национальный и неправительственный. И, основная роль в польских предложениях отводилась Украине. По примеру со Скандинавскими странами, привнесшими во внешнюю политику ЕС «Северное измерение», Польша предлагала сформировать «Восточное измерение», и стать проводником интересов ЕС на Востоке. Помимо всего Польша опасалась своего будущего «приграничного» положения и желала смягчить данную ситуацию расширением нормативного пространства ЕС, вовлечением соседей в европейские процессы. Также Украина представляет интерес для Польши в качестве рынка сбыта польских товаров и источника дешевой рабочей силы [3].

Став членом ЕС, Польша продолжила свою восточную политику. Удачей для Польши стала «оранжевая революция» на Украине осенью-зимой 2004 г. У Польши появилась возможность проявить себя в качестве адвоката украинских интересов в ЕС, и она пыталась играть роль посредника от Европейского Союза в урегулировании политического кризиса на Украине. Также Польша готова была поддерживать евроатлантическую ориентацию Украины в противовес влиянию России, активно поддерживала идею снижения энергетической зависимости ЕС от России, строительства газопровода «Набукко» и даже предлагала создать организацию «Европейский пакт энергетической безопасности» при участии ЕС и США, которая носила бы антироссийскую направленность.

В 2008 г. Польша вынесла на обсуждение государств-членов проект новой программы ЕС на постсоветском пространстве «Восточное партнерство», которая отводила значимую роль Украине. И, программа была запущена в 2009 г. Но данная программа не обещала, как и прежний

План действий в рамках Европейской политики соседства, перспективы членства для Украины. Однако Польша продолжала отстаивать эту идею на европейском уровне.

Положение Украины, связанной с соглашением об ассоциации и зоной свободной торговли с ЕС, является наиболее приемлемым вариантом для Польши. Подобный расклад снижает угрозу российского влияния на Украине, связывает Украину нормами европейского права и открывает украинский рынок для европейских товаров. Подписание Украины и ЕС соглашения об ассоциации рассматривается как наиболее привлекательный вариант и другими государствами-членами, заинтересованными в углублении связей Украины с ЕС.

В 2010-2012 гг. политика Польши в отношении Украины становится более сдержанной, т.к. в этот период в Польше сменилась власть, произошли позитивные сдвиги в отношениях с Россией. Польша занимает лидирующие позиции среди всех восточноевропейских государств в области экономических связей с Украиной. Данное государство ЦВЕ занимает четвертое и пятое место по экспорту и импорту в Украину среди всех стран мира, украинский рынок является для Польши вторым среди стран СНГ и ЦВЕ. К основным торговым партнерам Украины в регионе ЦВЕ относятся также Венгрия и Чехия. Структура торговли Украины с этими странами носит схожий характер, превалирует сырьевой экспорт, в первую очередь – это уголь, продукция металлургической промышленности и импорт готовой продукции. После вступления стран ЦВЕ в ЕС украинские производители понесли существенные потери из-за несоответствия установленных квот, закрепленных за Украиной. Принятие правил ЕС странами ЦВЕ и Балтии оказало значительное влияние на торговые отношения с Украиной. В целом в период 2004-2013 гг. снизился украинский экспорт в страны ЕС и возрос импорт. Украина рассматривает страны ЦВЕ в качестве «моста» для установления сотрудничества с Западом.

Другие государства ЦВЕ не проявляют такого интереса, как Польша в поддержке сближения Украины с ЕС. Болгария, поддерживая европейский выбор Украины, предпочитает двигаться в фарватере ведущих стран ЕС. Болгария является одной из немногих стран ЕС, с которыми Украина имеет положительные торговые отношения, поставляет продукцию металлургической и машиностроительной промышленности, нефте-

продукты и уголь. Украинский бизнес активно инвестирует в экономику Болгарии, учитывая привлекательный налоговый режим этой страны.

Схожей политики в отношении Украины придерживается и Венгрия, которая поддерживает балканский вектор внешней политики ЕС и очень долгое время лоббировала вступление в ЕС Хорватии. Венгрия заинтересована в развитии экономических и политических связей со странами СНГ. В силу ограниченного потенциала для конкуренции на европейском рынке Венгрия ищет доступ в соседние страны. В 2003 г. правительство Венгрии создало специальный пост уполномоченного в ранге секретаря, в компетенцию которого входит развитие экономических связей с восточными рынками, в том числе странами постсоветского пространства. Неоднозначный характер носила политика Венгрии в отношении альтернативных проектов поставок энергоносителей в страны ЕС. Изначально Венгрия не поддерживала проект «Набукко», однако, попав под внешнее давление, пересмотрела свою позицию, и в 2009 г. в Будапеште, по инициативе принимающей стороны, прошел второй международный форум по данному проекту.

Неоднозначный характер носит политика Чехии в отношении Украины. Чехия часто проводит солидарную с Польшей политику поддержки проевропейского вектора государств постсоветского пространства. В 2009 г. в период председательства Чехии в ЕС, одним из ее приоритетов стал запуск программы «Восточное партнерство». И уже в мае 2009 г. на саммите в Праге было провозглашено начало деятельности «Восточного партнерства». В соответствии с создаваемым имиджем Чехии в качестве государства-защитника демократических прав и свобод, которое было избрано ею одной из ключевых направлений внешней политики, Прага часто выступает с критикой политической ситуации на Украине. В 2011 г. отношения между странами обострились по причине того, что Чехия предоставила убежище А. Тимошенко, мужу экс-премьера Украины, и бывшему министру правительства Ю. Тимошенко Б. Данилишину.

Румыния, осуществляя активную политику на Балканах и в Черноморском регионе, рассматривает Украину в качестве конкурента, хотя и поддерживает «европейские планы» Украины. По объему товарооборота и уровню экономических связей Украина не является приоритетным партнером Румынии [4]. Отношения осложняются из-за сохраняющихся территориальных

противоречий. Вследствие сложного экономического положения Румыния не имеет серьезных рычагов влияния на приграничные районы Украины, поэтому пытается использовать политику упрощенного предоставления своего гражданства, которая проводится в отношении Молдавии и некоторых областей Украины. Не меньший ущерб отношениям наносят проблемы разграничения морских и речных пространств. Румыния пытается изменить украино-румынскую водную границу, искусственно меняя русло Дуная и строя Георгиевский канал. Несмотря на то, что действия Румынии нарушают нормы международного права, ЕС не торопится повлиять на Бухарест. Несмотря на ряд серьезных противоречий в отношениях сторон есть точки соприкосновения, к ним относится Приднестровье. Обе стороны заинтересованы в снижении влияния России в Приднестровской Молдавской Республике и разрешении данного «замороженного конфликта».

Государства ЦВЕ и Украина развивают отношения в многостороннем формате, в том числе и в рамках проектов инициированных ЕС, таких, как «Дунайская стратегия» ЕС или «Черноморская синергия». Украина с 1996 г. является участником «Центральноевропейской инициативы», межправительственного форума для государств Центральной и Восточной Европы. Вышеградская группа является еще одним форумом для сотрудничества стран ЦВЕ в направлении развития отношений с Украиной. Украина не является членом организации, но часто привлекается к реализации различных проектов.

Таким образом, политика государств ЦВЕ, которые являются непосредственными соседями Украины и имеют длительный опыт взаимодействия с ней, отличается противоречивостью.

Среди прибалтийских государств самую активную политику в отношении Украины и других постсоветских государств проводит Литва. Во время подготовки к вступлению в НАТО и ЕС, Литва пыталась выступить в качестве регионального лидера, объединяющего вокруг себя страны, заинтересованные в интеграции в западные структуры. Одной из таких групп была «вильнюсская десятка», которая объединяла государства-претенденты на вступление в НАТО. Украина поддерживала связи с «вильнюсской десяткой». Антироссийский характер восточной политики Литвы придавал большую значимость развитию отношений с другими постсоветскими государствами, особенно в контексте их сближе-

ния с Западом и преодолении энергетической зависимости от России. Литва, так же, как и Польша, позиционирует себя в качестве посредника в отношениях с восточными соседями на уровне ЕС. Активной в отношении поддержки евроатлантического выбора Украины Литва была при президенте В. Адамкусе. Литва брала на себя роль организатора сотрудничества стран-членов, заинтересованных восточной политике ЕС. При новом президенте, Д. Грибаускайте, градус активности несколько снизился.

Во второй половине 2013 г. Литва заняла место председателя в ЕС, одной из приоритетных вопросов председательствования было развитие отношений ЕС с государствами постсоветского пространства. Литва всегда выступала за сближение Украины с ЕС.

Латвия и Эстония не так активны в своей восточной политике, как Литва. Они не пытаются брать на себя роль защитника интересов Украины в Брюсселе. Однако они также выступают в поддержку евроинтеграции Украины.

Особый интерес представляет позиция Скандинавских стран в отношении Украины. В 2003 г. Дания представила свою позицию на будущее отношений ЕС и его соседей в «Стратегических рамках программы соседства». В документе внимание уделяется вопросу помощи государствам-соседям в построении правового государства, гражданского общества, осуществлении эффективного управления.

Кроме Польши и Литвы, проявляющие интерес к Украине можно отнести и Швецию. Швеция осуществляет программы помощи Украине в развитии таких сфер, как энергетика, охрана окружающей среды и «эффективное управление» [5]. В области энергетики Швеция стремится к сокращению зависимости национальной экономики от импорта энергоресурсов, достижения максимальной энергоэффективности и использования альтернативных и возобновляемых источников энергии. Украина с этой точки зрения представляется идеальным партнером, т.к. стремится к снижению энергозависимости от России и достижению большей эффективности в использовании энергии. Опираясь на национальную стратегию в отношении Украины и План действий последней в рамках ЕПС, Швеция реализует программы сотрудничества, которые направлены на оказание экспертной и технической украинской стороне. Кроме того, Швеция, сотрудничая с государственными и негосудар-

ственными структурами Украины, улучшает условия выхода своих фирм на украинский рынок.

Финляндия в отличие от Швеции больше заинтересована в развитии российского вектора внешней политики. Внимание Финляндии сфокусировано на политике «Северного измерения» ЕС, запущенной в 1999 г. по ее инициативе и направленной на развитие приграничного сотрудничества стран Балтийского и Арктического регионов. Финляндия поддерживает активность Польши и Литвы в продвижении украинского вопроса на повестке дня ЕС, если это не противоречит ее отношениям с Россией.

Во время подготовки к расширению старые государства-члены ЕС обратили большое внимание на Новые независимые государства, среди которых центральное место в силу своего геополитического положения, транзитного потенциала занимала Украина. Переломным моментом стал 2004 г., когда была запущена Европейская политика соседства и произошла «оранжевая революция» на Украине. Лидеры европейских государств выступили с поддержкой новых властей и нового курса, направленного на реформы и сближение с Западом.

Несмотря на все старания Польши, настоящим продвигателем восточной политики ЕС является Германия. Восточная Европа всегда рассматривалась Германией в качестве важной сферы интересов. Политика Германии в отношении Украины заслуживает особого внимания, отражает доминирующий подход в ЕС, который заключается в требовании от Украины реформ и отсутствии перспектив и стимулов для их проведения. Рассматривается также вариант сотрудничества по Украине с Польшей или в рамках Веймарского треугольника, с возможным подключением Украины в будущем. Германия долгое время негативно относилась к польскому энтузиазму в отношении восточных соседей с его антироссийской направленностью. Однако в 2011 г. министры иностранных дел Германии и Польши выступили с инициативой формирования общеевропейской политики в отношении России. Подобное сотрудничество возможно и в отношении Украины.

При этом наблюдается недостаток сотрудничества Германии и Франции по вопросу европейской политики соседства в восточном направлении. Тандем, который был мотором европейских интеграционных процессов, переживает кризис. Германия, всегда являвшаяся экономическим локомотивом ЕС, стремится к политическому лидерству, позиции Франции в европейском

тандеме ослабевают. Разумным решением этих противоречий может быть сотрудничество с Россией и Польшей по отношению к Украине.

Германия проявляет заинтересованность в рынках других восточных соседей и является вторым по величине торговым партнером для Украины на современном этапе. Также Германия занимает второе место среди международных инвесторов в украинскую экономику. Германия инвестирует в торговлю, финансовый сектор, автостроение и логистику, заинтересована в создании благоприятных условий для ведения бизнеса на Украине, обеспечении стабильных поставок энергоносителей [6].

Проводя «восточную политику», Германия учитывает и настроения общественности. Немецкие власти не могут одновременно критиковать Украину за «демократический дефицит» и поддерживать установление более тесных связей данной страны с ЕС.

Франция всегда проявляла меньшую заинтересованность в Украине и других странах постсоветского пространства, нежели в южных соседях ЕС. Развитие отношений с государствами Средиземноморья является одним из приоритетов внешней политики Франции. Она не только продвигала свои внешнеполитические интересы, но и пыталась противодействовать усилиям Германии и стран ЦВЕ в закреплении «восточного вектора» в качестве одного из приоритетов внешней политики ЕС. Франция следила за тем, чтобы не был нарушен баланс между средиземноморским и восточным направлением Европейской политики соседства.

В целом, Франция поддерживает восточный вектор ЕПС, однако настаивала на исключении перспективы членства для восточных соседей. Во время переговоров о признании Украины страной с рыночной экономикой и перспектив создания зоны свободной торговли Франция выразила большие сомнения и потребовала заверения от Европейской Комиссии о том, что интересы экономик при этом не пострадают. Тем не менее Франция поддержала идею о подписании нового соглашения с Украиной вместо старого Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Но в период президентства Н. Саркози интерес к постсоветскому пространству и Украине усилился. Франция одновременно стремилась усилить «южный вектор» политики ЕС, и в 2008 г. был запущен «Союз для Средиземноморья», и в то же время поддерживал развитие отношений с восточными соседями.

Великобритания считает себя одним из отцов-основателей Европейской политики соседства, именно Британия в 2002 г. поднял вопрос о будущем отношений ЕС с Украиной, Молдавией и Белоруссией. Будучи влиятельным государством-членом, которое проявляет особый интерес к внешним связям ЕС, Великобритания не могла остаться в стороне от восточного направления политики союза. Великобритания традиционно выступает в качестве сторонника расширения ЕС. В отношении Украины Великобритания не раз высказывалась о необходимости развития отношений данного государства с Европейским Союзом, в том числе и возможности членства. Несмотря на то, что Британия никогда не оказывала серьезной поддержки европейской перспективе Украины на уровне ЕС, т.к. в целом ЕПС не является приоритетом для Британии, в 2009 г. Украина и Великобритания определили свои отношения как стратегические. Великобритания является четвертым

крупнейшим инвестором в украинскую экономику после Германии, Кипра и Австрии. Британия инвестирует в энергетический сектор, недвижимость, страхование и фармацевтику. Великобритания выступает за членство Украины в НАТО. В контексте данной перспективы Британия и Украина развивают сотрудничество в военной сфере.

Интерес государств-членов ЕС к Украине является не только следствием национальных внешнеполитических и внешнеэкономических интересов, но и диктуется логикой межправительственных отношений в Европейском Союзе. Некоторые государства, например Польша, Германия, страны Балтии и ЦВЕ имеют развитые экономические и политические связи с Украиной и заинтересованы в развитии отношений с ней. Эволюция политики ЕС напрямую зависит от изменений, которые претерпевают взгляды государств-членов на цели и инструменты политики по отношению к Украине.

### Литература

- 1 Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*. – Vol. 31, № 4. – 1993. – P. 473.
- 2 The Eastern policy of the European Union in the run-up to the EU's enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe (Republic of Poland. Ministry of Foreign Affairs. Poland's viewpoint, Warsaw, 13 June, 2001): <<http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010613-1.pdf>>, 18.11.2012.
- 3 Польские предложения по поводу политики в отношении новых Восточных соседей после расширения ЕС: неофициальный документ министерства иностранных дел Республики Польша // Восточное измерение Европейского Союза и Россия. Сборник докладов междунациональной конференции, 2004. – С. 123: [http://www.cirp.ru/files/East\\_Dimension.pdf?35ab755042543fdb4e52da8799ac7527=7203cbc8d5aeb1cefde0e6ebf691d87d](http://www.cirp.ru/files/East_Dimension.pdf?35ab755042543fdb4e52da8799ac7527=7203cbc8d5aeb1cefde0e6ebf691d87d), 20.03.2012.
- 4 Украина и Румыния: реалии непростого соседства // SD.NET: <<http://sd.net.ua/2012/09/03/ukraina-i-rumyniya-realii-neprostopogo-sosedstva.html>>, 23.04.2013.
- 5 Strategy for development cooperation with Ukraine 2009-2013 // Ministry for Foreign Affairs Sweden (2009): <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/37/28/70134712.pdf>>, 04.05.2013.
- 6 German Eastern Policy's a partnership with Poland possible? DGAP analyze compact. – September 2011, №7: <<https://dgap.org/en/article/getFullPDF/20947>>, 11.04.2013

### References

- 1 Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*. – Vol. 31, № 4. – 1993. – P. 473.
- 2 The Eastern policy of the European Union in the run-up to the EU's enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe (Republic of Poland. Ministry of Foreign Affairs. Poland's viewpoint, Warsaw, 13 June, 2001): <<http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010613-1.pdf>>, 18.11.2012.
- 3 Polskie predlozheniya po povodu politiki v otnosheni y novykh Vostochnykh sosedei posle rasshireniya ES: neoficialnyi document ministerstva inostrannykh del Respubliki Polsha // Vostochnoe izmerenie Evropeiskogo Soyuzai Rossiya. Sbornik dokladov mezhdunarodnoi konferenciy, 2004. – S. 123: [http://www.cirp.ru/files/East\\_Dimension.pdf?35ab755042543fdb4e52da8799ac7527=7203cbc8d5aeb1cefde0e6ebf691d87d](http://www.cirp.ru/files/East_Dimension.pdf?35ab755042543fdb4e52da8799ac7527=7203cbc8d5aeb1cefde0e6ebf691d87d), 20.03.2012.
- 4 Ukraina i Rumyniya: realiy neprostopogo sosedstva // SD.NET: <<http://sd.net.ua/2012/09/03/ukraina-i-rumyniya-realii-neprostopogo-sosedstva.html>>, 23.04.2013.
- 5 Strategy for development cooperation with Ukraine 2009-2013 // Ministry for Foreign Affairs Sweden (2009): <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/37/28/70134712.pdf>>, 04.05.2013.
- 6 German Eastern Policy's a partnership with Poland possible? DGAP analyze compact. – September 2011, №7: <<https://dgap.org/en/article/getFullPDF/20947>>, 11.04.2013.