

УДК 32(477)(4-672ЄС)

Внутрішньополітичні фактори стримування євроінтеграційного курсу України

Тетяна Сидорук,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри країнознавства
Національного університету
„Острозька академія”

У статті пропонується аналіз особливостей внутрішньополітичного розвитку України в пострадянській період, що накладає обмеження на процеси внутрішнього реформування держави та її зовнішньополітичний курс. Стверджується, що політична еліта України й досі не виробила стратегічного проекту розвитку держави. Внаслідок цього вона не здатна здійснити радикальні реформи в країні і втілити в життя задекларовану стратегію „європейського вибору”.

Ключові слова: політична еліта України, реформи, європейська інтеграція, Європейський Союз.

The article offers analysis of the features of the internal political development in post-Soviet Ukraine, which impose restrictions on the processes of internal reform of the state and its foreign policy. It is alleged that the political elite of Ukraine still has no strategic projects of the state, except to gain and retain power. Because of this it is not able to implement radical reforms and „European choice” strategy.

Keywords: political elite of Ukraine, reforms, European integration, European Union.

Україна – сорокашестимільйонна країна зі значним економічним потенціалом – за майже 20 років своєї незалежності аж ніяк не стала стабільною державою, не кажучи вже про розвиток у ній демократії та добробут населення. Попри декларації українського керівництва про „європейський вибір” й до сьогодні не відбулося справжнього усвідомлення

необхідності просування України до Європейського Союзу і не вдалося розробити чіткої стратегії стосовно нашого найпотужнішого, принаймні в економічному плані, сусіда. У столицях країн-членів ЄС Україна набула іміджу класичної „пострадянської невдахи”.

Ключовими факторами, які зумовлюють такий стан справ, на нашу думку, є специфіка внутрішньополітичного контексту, яка гальмує як процеси внутрішніх реформ, так і наближення України до Європи; концептуальні вади сучасної східної політики ЄС загалом і щодо України зокрема; вплив інших зовнішніх гравців, зокрема – Росії, який слід розглядати як противагу європеїзаційному впливові ЄС.

Специфіка українського внутрішньополітичного контексту є одним з основних факторів, який обмежує можливості модернізації та європеїзації України. Приєднання до ЄС у цьому сенсі – не звичайна зовнішньополітична мета, адже вона може бути досягнута тільки за умови докорінних змін у внутрішній політиці [1, с. 85]. Характер і результати процесу внутрішнього реформування є центральними змінними, що визначають рівень співробітництва ЄС з Україною [6, с. 7]. У цьому контексті доцільно виокремити два рівні в залежності від внутрішніх суб’єктів і структур, на яких проявляються особливості внутрішнього українського політичного контексту – рівень політичних еліт і рівень громадянського суспільства.

Що стосується першого, то загальне сприйняття, оцінка та бажання реалізувати євроінтеграційний курс України її політичною елітою є вельми суперечливими. На відміну від країн Центрально-Східної Європи, де політичні еліти мали велике бажання якомога швидше „порвати” з комуністичним минулим і „повернутися” в Європу, Україні такого бажання бракує [10, с. 8 – 9]. М.-А. Вахудова довела, що найголовнішим чинником на початковому етапі перетворень у країнах колишнього соціалістичного блоку були наявність чи ненааявність достатньо потужної опозиції до комунізму, щоб узяти контроль над переходом: в тих східноєвропейських країнах, де опозиція була сильною, комуністи мусили поступитися владою, а дисиденти ставали політиками, встановлювали правила і розбудовували інституції, які сприяли запровадженню політичного плюралізму та рішучому реформуванню економіки. У країнах, де опозиція була слабкою і розділеною, неререформовані комуністи та інші кон’юнктуристи сконцентрували політичну й економічну владу, що дало їм змогу уповільнити та взяти під свій контроль перехід від комунізму [1, с. 81]. Це й пояснює, чому політики в Польщі, Угорщині та Чехо-Словаччині відразу після 1989 року досить успішно заклали підвалини ліберальних інституцій та економічних реформ. Ключ до цього питання слід шукати в існуванні сильних опозиційних рухів до 1989 року у вигляді груп, які задовго до початку зміни режиму глибоко засвоїли західну модель ліберальної демократії, верховенства права та ринкового капіталізму,

а згодом відіграли визначальну роль у розбудові демократії протягом перших перехідних років.

Наприкінці радянської епохи націонал-демократи в Україні мали достатньо сил для того, щоб добитися незалежності України, проте були недостатньо сильними, щоб прийти до влади. Незважаючи на це, у 1990-ті роки вони виявилися здатними завадити сповзанню України до цілковитого авторитаризму, що стало нормою для більшості інших країн Співдружності Незалежних Держав. Через те, що націонал-демократи виявилися неспроможними прийти до влади, вони не змогли й забезпечити проведення радикальних реформ і втілення стратегії „європейського вибору”, впроваджені, наприклад, у трьох балтійських державах. Україна навмання пішла „третім шляхом”, дотримуючись „багатовекторної” політики, яку підтримували колишні радянські еліти, що перетворилися на теперішню українську олігархію [2, с. 52].

Схоже на те, що політичні провідники України в 1990-х роках не мали жодного стратегічного проекту розвитку держави, переймаючись лише тим, щоб здобути й утримати владу. Серед них не було людей, які роками розмірковували над перетворенням своєї країни на ліберальну демократію, не представляли вони і групи, які колись чинили опір комуністичному режиму. Попри свою демократичну риторичку, вони деформували демократичні інституції та саботували економічні реформи.

Після здобуття незалежності правляча еліта в Україні проводить політику „часткових реформ” [8, с. 204 – 205], яка принесла велику вигоду елітам, що вийшли зі старого режиму. Приватизація була наскрізь пронизана корупцією: правлячі еліти передавали державне майно своїм приятелям за дрібну частку його справжньої вартості. Дж. Гулд показав, що неліберальні демократії схильні обирати приватизаційні програми, які винагороджують наближених людей. Наближені кола „намагаються використати приватизацію як засіб переведення своїх позиційних активів, котрі вони успадкували від комунізму, в матеріальні активи” [7, с. 278]. Як зазначив С. Голмс, „успішні посадовці в посткомуністичному світі не мають прямого зацікавлення у запровадженні політичної прозорості або верховенства права в економіці та політиці” [9, с. 6].

Торгівля дешевими природними ресурсами (переважно металом), імпорт та реекспорт енергетичних ресурсів з Росії та Туркменістану, несправедливі умови приватизації і державні субсидії деяким секторам створювали сприятливі умови для нагромадження багатства новими підприємцями (часто колишніми лідерами радянської номенклатури). В обмін на підтримку консолідації напівавторитарного режиму при Л. Кучмі вони користувалися доступом до джерел політичної влади і економічного потенціалу країни [10, с. 9].

Результатом такої політики стали загальмовані економічні реформи, корумповані державні установи, приватизація на благо „наближених кіл”, пограбування держави, незавершеність переходу до ринку, що, у

свою чергу, відштовхнуло від України іноземних інвесторів. Корупція спотворила економічні реформи, зіпсувала нові інституції, підірвала віру громадян у ринкову економіку і залишила порожньою державну скарбницю, що викликало шалене зубожіння населення. Відтак в Україні сформувалась політико-економічна система, в якій ринок розвинутий погано, демократія формальна, громадянське суспільство слабе, національна ідентичність розмита, а верховенство права майже цілковито фіктивне [3, с. 36].

Сильна президентська влада в Україні, особливо під час другого терміну президентства Л. Кучми (1999 – 2004 роки), призвела до створення кланово-олігархічної системи. Затягування з всебічним політичним та економічним реформуванням дало змогу викристалізуватися новому класу впливових політиків і бізнесменів. Цей клас не мав вигоди від зміни способу врядування Україною, він мав вигоду від браку компетентних політиків і бюрократів, браку прозорості, слабкості громадянського суспільства та нерозвиненості змагальності політичних партій [1, с. 244]. Відтак політична й економічна влада опинилася в руках „кланів”, регіональних еліт і паразитичної бюрократії, над якими панував напівавторитарний інститут президентства [3, с. 36]. Однак напівавторитаризм як гібридна система, що утвердилася в Україні внаслідок компромісу між авторитарною владою й демократичною опозицією, мусив рано чи пізно поступитися місцем стабільнішій системі – демократичній або ж авторитарній. Здавалося, це питання вирішилось під час президентських виборів 2004 року. Втім, подальший розвиток ситуації залишав все менше підстав для оптимізму.

Після „помаранчевої революції” і в значній мірі у зв’язку з переглядом Конституції в грудні 2004 року повноваження Президента були ослаблені, з’явилося кілька центрів влади. Конституційна реформа спричинила дуалізм влади, що зробило політичну систему нестабільною. Постійні політичні кризи фактично не залишили часу на здійснення реформ. Політичний діалог з ЄС не супроводжувався необхідними внутрішніми політичними та економічними змінами. Для України з початку 2005 року європейська інтеграція стала основним пріоритетом зовнішньої політики, однак 2005 – 2009 роки стали не періодом прискорення реформ, а скоріше демонстрацією того, що неефективна політична система в поєднанні з безвідповідальними політиками може звести нанівець весь реформаторський потенціал влади [5].

Внутрішньокоаліційні конфлікти послабили реформаторський потенціал. Багато українців вважали, що досить привести опозиційні партії до влади – і все піде гаразд. Ці партії подавали себе як компетентних і сучасних, а виявилось, що лідери опозиції були неготовими і некомпетентними, а також надзвичайно роздробленими. Вони не могли створити команду, марнуючи час на боротьбу між собою. Внутрішні чвари, що тривали аж до президентських виборів 2010 року, залишили більшість реформ у довгій шухляді.

При тому, що треба віддати належне відчутним змінам за часів Президента В. Ющенка у таких сферах, як конкурентний політичний процес, демократичні вибори, свобода слова, вільні ЗМІ, на інших ділянках – боротьбі з корупцією, забезпеченні ефективності судової влади, в соціально-економічній сфері – помітних змін на краще не відбулося. Нестабільна економіка, бідність і безробіття, корупція та слабка система управління залишилися головними викликами для країни. Доступ до політичної влади й надалі сприймається як найкраща гарантія для забезпечення і захисту власних економічних інтересів. У межах такої системи основний інтерес політичної еліти полягає в отриманні короткострокових економічних вигід для себе. Хоча після „помаранчевої революції” політична еліта України і бізнес-групи, здається, в цілому мали розуміння користі і вигоди від європейської інтеграції, однак, мабуть, переважила боязнь короткострокових втрат, які вони могли понести, замість розуміння довгострокових економічних вигод від європейської інтеграції для країни і суспільства [10, с. 9].

Прихід нової владної команди 2010 року та повернення до старого варіанту Конституції, здавалося б, прибрали проблему неефективності політичної системи. Однак перші результати роботи нового уряду показують, що проголошені цілі європейської інтеграції часто розходяться з реальними пріоритетами політики нової влади, яка, використовуючи риторику необхідності реформ та проєвропейські гасла, керується цілями концентрації владних повноважень і ресурсів у своїх руках. Наприклад, після скасування (у доволі сумнівний спосіб з точки зору його легітимності) конституційної реформи в 2010 році, яке повернуло Президентів великі повноваження, Президент, з огляду на побажання подальшої демократизації з боку ЄС та інших західних гравців, заявив про необхідність вдосконалення Конституції, однак реальних кроків у цьому напрямі не спостерігається. Так, скажімо, у проєктах реформування судової системи Венеціанська комісія не відзначила жодного позитивного положення [5].

Нинішня владна команда мислить категоріями „порядку”, „стабільності”, „ефективної владної вертикалі”, а не розвитку на основі європейських норм, цінностей і стандартів – демократичних інституцій, верховенства права, свобод людини, конкурентного політичного процесу тощо. Тому євроінтеграційна риторика владної еліти є безумовною фальшивкою, продиктованою певними кон’юктурними потребами, а не щирим прагненням і готовністю виконувати всі євроінтеграційні вимоги. Можна припустити, що сьогоднішні українські керівники, декларуючи свої євроінтеграційні наміри, зовсім не прагнуть того, щоби Україна колись таки стала повноцінним членом європейської спільноти, тобто країною, де панує верховенство права, де адміністрація Президента виконує роль звичайної канцелярії, де суди і ЗМІ не залежать від виконавчої влади, де найвпливовіші бізнесмени (хоч би й друзі чи родичі Президента) мусять

платити податки і де писані закони не відрізняються від неписаних і застосовуються однаково для всіх.

Виконання вимог ЄС принесе істотні короткострокові втрати для політичної та бізнесової еліти в результаті посилення прозорості і конкурентності. Прозорість призведе до втрати прибутків від незаконних економічних схем, які „охороняються” політичними діями і дають можливість швидкого збагачення. Тому для політичної еліти видається кориснішим зберегти статус-кво, аніж реалізувати реформи в інтересах довгострокових вигід для країни та суспільства [10, с. 9]. З урахуванням конкретного українського контексту, характеру і соціальних уявлень політичних еліт, політичні еліти не бачать конкретних переваг від реалізації євроінтеграційного курсу для себе. Змінити таку систему доволі важко, оскільки всі, хто в змозі її змінити, не зацікавлені у жодних змінах, бо ж система цілком їх задовольняє.

Інтереси нової політичної команди і цілі реформ, які підтримуються Європейським Союзом, збігаються в дуже незначній кількості випадків, а отже, попри декларації про „європейський вибір”, в українській владі – інші пріоритети. Як довела М.-А. Вахудова, уряди неліберального зразка готові принести в жертву абстрактні переваги членства в ЄС задля захисту своїх політичних та економічних інтересів [1].

Але чому ж тоді вони повністю не відвертаються від Євросоюзу? Вони не можуть цілком зректися проекту європейської інтеграції, оскільки цей проект популярний серед виборців, а також через те, що він приносить негайні економічні винагороди, зокрема ширший доступ до ринку та міжнародної фінансової допомоги. Українська політична еліта прагне належати до клубу європейських політичних лідерів. Схвалення з боку Заходу зміцнює внутрішню довіру до них як до реформаторів, тоді як позики з Заходу і торговельні угоди забезпечують конче необхідні економічні ресурси. Ці факти демонструють, що надання фінансової підтримки міжнародними інституціями для урядів, які насправді налаштовані проти реформ, контрпродуктивне, позаяк завдяки їй ці уряди отримують можливість „радше відкладати, а не довершувати структурне пристосування” [1, с. 95]. Доки майбутнє членство не є чітко визначеним, вимоги до нього не уточнені, моніторинг внутрішньополітичного життя епізодичний, правлячі еліти можуть одночасно вимагати членства в ЄС і безкарно продовжувати свою внутрішню рентоорієнтовану поведінку.

Україні й до цього часу було можливим зберігати хороші відносини з ЄС і навіть повільно йти шляхом інтеграції без необхідних внутрішніх реформ. Тобто, хоча реформи не здійснювалися, це не ставило під загрозу відносини з Європейським Союзом, що дозволяло українській еліті зберігати респектабельний імідж „європейської”, принаймні в очах своїх громадян.

З огляду на незгоду серед держав-членів щодо бажаності дальшого розширення взагалі, не дивно, що ЄС не дотримується якоїсь послідовної

політичної лінії щодо України, котра, очевидно, стала на шлях, який віддаляє її від вступу до ЄС (в рейтингу стану демократії в країнах світу за 2010 рік Democracy Index Україна посіла 67 місце, тобто опустилась на 14 пунктів у порівнянні з 2008 роком (53 місце). Західні уряди виявились затиснутими між двома потенційними небезпеками: з одного боку, вони остерігаються спричинити ізоляцію України, а з іншого – побоюються наділити західною легітимністю неліберальних правителів. Основний підхід, який вбачається більшістю держав-членів ЄС доцільним, вимагає уникати кроків, які ізолюватимуть уряд України. Адже, з одного боку, жорстка позиція ЄС щодо внутрішніх реалій в Україні може викликати ізоляцію, економічну скруту і похитнути демократію, якщо український уряд і суспільство звернуть свої погляди назад до Москви в пошуках захисту. З цієї точки зору активізація контактів з ЄС може розглядатись як спроба поступової зміни урядової політики шляхом залучення та співпраці, а маргіналізація радше зашкодила б процесу демократизації, аніж посприяла б йому. З іншого боку, тісніша співпраця з урядом України передбачатиме підтримку недемократичних сил, що може поставити під сумнів прихильність ЄС до базових демократичних цінностей. У підсумку, як ми бачимо сьогодні, залучення та співпраця беруть гору над недопущенням.

Однак оскільки Європейський Союз не застосовує своїх важелів впливу на внутрішні реалії в Україні, українська влада має змогу продовжувати „ганятися за двома зайцями”. З одного боку, вона декларує намір набути повноправне членство в ЄС як свою стратегічну мету, а з іншого – не змушена приводити своє внутрішньополітичне життя у відповідність з правилами ЄС, бо не має перед ним жорстких зобов'язань. Свого часу активні важелі ЄС (дисципліна передвступного процесу) перекрили можливості для правлячих еліт Словаччини, Румунії та Болгарії вдавати підготовку до членства і водночас використовувати спотворену реформу для отримання економічних рент. Отже, якщо не буде ретельно розроблених інструментів дії активних важелів ЄС на внутрішнє життя України, українські еліти і надалі зможуть виправдовуватися дискримінацією з боку ЄС (його небажання говорити про перспективи членства з Україною) і далі безкарно правити собі, що вони досі й роблять [1, с. 248].

Ситуацію ще більше ускладнює те, що суспільство в Україні залишається амбівалентним щодо напряму, яким має рухатися Україна. За останні роки стан помітно погіршився через розчарування у перспективах європеїзації України, що пов'язано як з нездатністю політичної еліти здійснювати реформи, так і невизначеною позицією ЄС щодо України. Отже, з огляду на громадську думку, не має жодного сенсу для політичної еліти йти на вибори, орієнтуючись головню на пов'язані з ЄС питання. Це було добре продемонстровано під час президентської кампанії 2010 року,

коли питання європейської інтеграції, на відміну від відносин з Росією, не стали пріоритетними в порядку денному.

До сьогодні внутрішні імпульси до реформування та модернізації України є мінімальними, а проєвропейські інтереси громадськості недостатньо потужні для послідовного руху в напрямі впровадження норм і правил ЄС. Причому, в науковій літературі часто вказується на те, що наявність у суспільстві значних консолідованих груп впливу, зацікавлених у впровадженні європейських стандартів і здатних виступати локомотивом внутрішніх перетворень, є головною передумовою для ефективного їх здійснення [6, с. 8]. Однак більшість дипломатичних та фінансових зусиль ЄС спрямована на уряд України, тоді як рівень співпраці між ЄС та організаціями громадянського суспільства залишається невисоким. Дослідження, проведене Інститутом відкритого суспільства, показало, що в 2007 – 2009 роках тільки 0,37 % від фінансування ЄС було спрямоване на підтримку зусиль організацій громадянського суспільства [10, с. 15]. Щоб євроінтеграція успішніше стимулювала реформи, Європейський Союз повинен працювати не лише з українською владою, яка за роки незалежності так і не стала активним реформатором, але й з громадянським суспільством, яке може здійснювати необхідний внутрішній тиск, якщо усвідомлюватиме свій прями інтерес в цих реформах.

Важливим способом зміцнення впливу ЄС на процес реформ в Україні вбачається сприяння популяризації переваг інтеграції в ЄС в простий і зрозумілий спосіб для різних аудиторій країни. Якщо суспільство буде краще обізнаним про переваги європеїзації, воно стане вимогливішим до політичної еліти у плані задоволення внутрішніх вимог, необхідних для здобуття вигід від інтеграції з ЄС. В такий спосіб Європейський Союз може стимулювати тиск на владу зсередини через підтримку проєвропейських внутрішніх акторів, сприяння консолідації орієнтованих на реформи акторів, поліпшення інформаційного середовища в країні. Власне, за допомогою таких важелів Європейський Союз зробив свій безпосередній вклад у поразку рентоорієнтованих правлячих еліт на переломних виборах 1996 року в Румунії, 1997 року в Болгарії та 1998 року в Словаччині [1, с. 206 – 207].

Отже, Європейському Союзу варто посилити попереджувальні заходи щодо політичної еліти України та водночас сприяти створенню нових орієнтирів для діяльності громадянського суспільства. Іншими словами – більше „батоїв” для держави, більше „пряників” для громадянського суспільства. У відносинах з громадянським суспільством України Євросоюз може спиратися на досвід, набутий у ході розширення в Центрально-Східній Європі.

Література:

1. **Вахудова М.-А.** Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / М.-А. Вахудова ; Пер. з англ. Т. Цимбала. – К. : Видавничий дім „Киево-Могилянська академія”, 2009. – 379 с.

2. **Кузьо Т.** Пострадянські перетворення в Україні: теоретико-порівняльний аналіз // Українське суспільство на шляху перетворень: західна інтерпретація / За ред. В. Ісаїва ; Пер. з англ. А. Іщенко. – К. : Видавничий дім „Киево-Могилянська академія”, 2004. – С. 45 – 70.

3. **Мотиль О.** Україна в теоретичній перспективі: песимістичні прогнози, оптимістичні контраргументи та одна чи дві провокації // Українське суспільство на шляху перетворень: західна інтерпретація / За ред. В. Ісаїва ; Пер. з англ. А. Іщенко. – К. : Видавничий дім „Киево-Могилянська академія”, 2004. – С. 30 – 44.

4. Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян // Національна безпека і оборона. – 2008. – №6 (100). – С. 37 – 56.

5. **Чумак В.** Яким чином європейська інтеграція може сприяти реформам в країнах Східного партнерства? // В. Чумак. – Режим доступу: <http://cipr.org.ua/index.php?page=our-team>

6. **Шаповалова О.** Європейський Союз – Україна: межі нормативної сили / О. Шаповалова // Відносини Україна – ЄС в умовах сучасних викликів. – Режим доступу: <http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/letzte-Fassung.pdf>

7. **Gould J.** Out of the Blue? Democracy and Privatization in Post-Communist Europe / J. Gould // Comparative European Politics. – 2004. – №1(3). – P. 277 – 311.

8. **Hellman J.** Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions / J. Hellman // World Politics. – 1998. – №50 (2). – P. 203 – 234.

9. **Holmes S.** Crime and Corruption after Communism: Introduction / S. Holmes // East European Constitutional Review 6. – 1997. – № 4. – P. 6–8.

10. **Solonenko I.** The EU’s „transformative power” towards the Eastern neighbourhood: the case of Ukraine / I. Solonenko. – August 2010. – Access mode: http://www.jep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publicationen/SPES_Policy_Papers.pdf.