

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА
ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ

Мандрагеля В.А.,

*доктор філософських наук, професор,
професор кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України*

Мовчан П.П.,

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України*

**НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
ПОЛІТИКИ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА ЄС**

У статті розглядається питання генезису та розвитку Східного партнерства в контексті політики Сусідства ЄС. Особлива увага звертається на сферу безпеки та оборони, необхідність проведення Україною низки важливих реформ, що прямо або опосередковано стосуються її національної безпеки. Наведені основні критерії Європейського інтеграційного індексу Східного партнерства, місце та роль в цьому процесі України.

Ключові слова: *Східне партнерство, Європейський інтеграційний індекс, національна безпека.*

**UKRAINE'S NATIONAL SECURITY POLICY IN THE
CONTEXT OF EU EASTERN PARTNERSHIP**

The article discusses the genesis and development of the Eastern Partnership in the context of the EU neighborhood policy. Particular attention is drawn to the field of defense and security, the need for Ukraine a number of important reforms that directly or indirectly related to its national security. The basic criteria for European integration EaP index, the place and role of Ukraine in this process are investigated.

Key words: *Eastern Partnership, the European integration index, national security*

Постановка проблеми. Сьогодні світ перебуває у стані невизначеності та динамічної появи нових викликів, ризиків, загроз та небезпек. І навіть така стабільна міжнародна структура як Європейський Союз зіткнувся з низкою складних економічних, соціально-політичних та суто безпекових проблем. Це, насамперед, стосується хвилі мігрантів з африканського континенту, розв'язання питання щодо величезного зовнішнього боргу Греції, спроб певної частини політичної еліти на населення Великої Британії вийти зі складу ЄС, уповільненням темпів економічного росту більшості європейських країн, до чого додаються незаконні анексія Росією Криму та підтримка сепаратистів на південному сході України.

Щоб впоратися з внутрішніми викликами і реформами Брюсселю необхідно вирішити широкий комплекс питань, пов'язаний з ідентичністю, громадянством, розвитком демократії, територіальною згуртованістю, регіональною політикою, гендерними викликами, зовнішньою політикою, багаторівневим управлінням тощо. Але однією з найбільш гострих проблем залишається забезпечення безпеки на зовнішніх кордонах Союзу.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Низка важливих питань стосовно шляхів та напрямів забезпечення національної безпеки розглянута в працях В.Абрамова, О.Бодрука, В.Горбуліна, М.Єжєва, О.Кузьмука, О.Литвиненка, А.Семенченка, Г.Ситника, В.Смолянюка, О.Устименка, М.Шевченка та

багатьох інших. Перспективи реформування сектору безпеки і оборони України в процесі євроінтеграції досліджували А. Неретін, Г. Перепелиця, Л. Поляков, М. Требін, С. Шамрай тощо. Проте взаємодія сфери національної безпеки України та політики Східного партнерства ЄС поки що недостатньо вивчена.

Метою статті є розгляд актуальних питань забезпечення національної безпеки України в контексті політики Східного партнерства ЄС.

Виклад основного матеріалу. Анексія Криму Росією, а також бойові дії на Донбасі за підтримки Кремля загострили питання зміцнення архітектури європейської безпеки. Слід підкреслити, що останнім часом питання безпеки в ЄС виходять на перший план. І справа полягає не тільки в Україні. У другій декаді ХХІ ст. на європейському континенті з'явилося чимало неочікуваних раніше загроз, небезпек ризиків та викликів, які вимагають системного підходу. Так за результатами останніх соціологічних досліджень, які Єврокомісія проводить не менш ніж двічі на рік, починаючи з 1973 р (Євробарометр 83, липень 2015), основні сьгоднішні тривоги європейців пов'язані з мігрантами (38%, + 14% щодо осені 2014 р.), економічною ситуацією (27%, - 6%), безробіттям (24%, - 5%). Істотно збільшилася в громадській думці європейців загроза тероризму (17%, + 6%) [1].

Європейські лідери прекрасно розуміють необхідність стабілізації соціально-політичної, економічної та безпекової ситуації в країнах сусідах. Саме для цього у 2003 р. була започаткована Європейська політика сусідства.

Польсько-шведський проект створення Східного партнерства актуалізувався і на противагу Середземноморському союзу, лобійованому президентом Франції Н. Саркозі на початку 2008 р. На відміну від французької концепції, Східне партнерство не передбачало окремого фінансування й створення власного секретаріату. Вже з грудня 2008 р. у повідомленні Європейської Комісії і у робочому документі, що до неї додавався, були викладені основні параметри та ідеї Східного партнерства, відкориговані

згодом у Декларації Європейської Ради, ухваленій на додаток до висновків від 19–20 березня 2009 р. 20 березня 2009 року Рада ЄС остаточно затвердила проект Східного партнерства, оголосивши про те, що його офіційний старт відбудеться 7 травня 2009 року у Празі [2, с.29].

На наше переконання, на процес легітимізації політики Східного партнерства помітно вплинув військовий конфлікт між Грузією та Росією у серпні 2008 р., але європейські політики неадекватно оцінили наміри Росії. Слід нагадати, що перед цим у квітні 2008 р. відбувся Бухарестський саміт НАТО, де Україна та Грузія не отримали згоди щодо плану членства в НАТО.

Щодо України – в межах проекту “Східне партнерство” передбачено укладення поглибленої зони вільної торгівлі, підтримку процесу адаптації законодавства та зміцнення інституційної здатності країн-партнерів, сприяння регіональному розвитку на основі політики регіонального вимірювання ЄС, створення інтегрованої системи управління кордонами, співпрацю у сфері енергетичної безпеки; лібералізацію візового режиму [3, с.115].

Проте казати про безпекову складову партнерства важко. Усю проблематику проекту можна вмістити у 4 тематичних блоки: 1) демократія, ефективне врядування і стабільність; 2) економічна інтеграція та конвергенція із секторальними політиками ЄС; 3) енергетична безпека; 4) контакти між громадянами.

Водночас небезпека або тиск для країн Східного партнерства виходить безпосередньо з боку Росії. Зокрема, 3 вересня 2013 р. замість зусиль щодо створення зони глибокої і всебічної вільної торгівлі президент Вірменії Серж Саргсян змушений був змінити курс і приєднатися до Євразійського економічного Союзу. Це показує залежність Вірменії від Росії у забезпеченні енергоносіями та щодо питань безпеки. Для України очевидні факти тиску на Президента України В. Януковича напередодні саміту у Вільнюсі у листопаді 2013 р. Продовжує залишатися нерозв’язаною придністровське питання.

Треба брати до уваги очевидні факти. 5 країн з шести мають територіальні проблеми за виключенням Республіки Білорусь. Усі шість країн стикаються з внутрішніми викликами щодо демократії, верховенства права, до чого додається корупція, влада олігархів над політичною системою і медіапросторі.

Необхідно також пам'ятати про те, що дві країни (Вірменія та Білорусь) знаходяться в організації ОДКБ і тим самим торпедують розвиток контактів по лінії Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, а також Спільної політики безпеки і оборони ЄС. Крім цього сама ця політика має певні недоліки, незважаючи на прогрес Лісабонського договору.

Слід зазначити, що анексія Криму та бойові дії на Донбасі поки що мало змінили у позиціях країн ЄС у переформатуванні безпекового простору. Ми вітаємо формат норманської четвірки, два раунди мінських домовленостей, проте це достатньо мляві і нерішучі кроки.

У Європейському інтеграційному індексі про східне партнерство за 2014 р. зазначається, що наявна різна швидкість прийняття рішень в Росії і ЄС. Для Кремля характерні висока централізація, нехтування державним суверенітетом сусідів, підтримка заморожених конфліктів тощо. Російська пропаганда надзвичайно ефективна у інтерпретації подій в Україні, особливо стосовно Вірменії та Республіки Білорусь, де вона знаходиться у топі джерел інформації [4, с.10]. Відтак, Москва виграє у тактичному плані, ініціативі нав'язування своєї волі.

Після прийняття РФ Воєнної доктрини у 2010 р., де зазначено 11 загроз, наприкінці 2014 р. з'являється новий варіант, де кількість загроз зросла до 14. НАТО навіть після терористичних актів 2001 р. спроміглися прийняти нову Стратегічну концепцію аж у 2010 р. А ЄС після прийняття у грудні 2003 р. стратегії безпеки тільки зараз почав розробку нового документа.

Міжпарламентська конференція щодо Спільної зовнішньої політики і політики безпеки а також Спільної політики безпеки і оборони у березні 2015 р. у Ризі підтримала

плани Фредеріки Могеріні (Високого представника з питань зовнішньої політики та політики безпеки (HRVP) щодо нової Європейської стратегії безпеки, де передбачається більш широку залученість країн континенту до у міжнародних й безпекових справ [5, с.6]. Але вже не перший рік, за визнанням самих європейців, на континенті йдуть війни четвертого покоління. Це поняття було введено наприкінці 1980-х рр. відомим американським соціологом Вільямом Ліндом [6].

Однак основні проблеми для національної безпеки України все ж таки полягають у сфері внутрішньої політики. Відповідно до Індексу Східного партнерства існує три виміри оцінки кожної країни-учасниці проекту (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна)

I. LINKAGE: (зв'язок): спрямований на оцінку політичних, економічних та соціальних зв'язків між кожною з шести країн Східного партнерства та ЄС

1. Політичний діалог

1.1. Двосторонні інститути

1.2. Багатосторонні інститути та Східне партнерство.

1.3. Співробітництво CFSP/CSDP

2. Торгівля та економічна інтеграція

2.1. Потік товарів.

2.2. Торгівельні перешкоди.

2.3. Послуги.

2.4. Прямі іноземні інвестиції

2.5. Інструменти захисту торгівлі.

3. Секторальна кооперація

3.1. Свобода, безпека, справедливість

3.1.1. Міграція та притулки

3.1.2. Менеджмент кордонів

3.1.3. Безпека і боротьба з організованою злочинністю

3.1.4. Юридична кооперація у кримінальних та цивільних справах

3.2. Енергія: торгівля, прямі іноземні інвестиції та інтеграція

3.3. Транспорт: інтеграція з трансєвропейською системою

4. Люди до людей

4.1. Мобільність, включаючи академічну та студентську мобільність

4.2. Участь у європейських програмах та агенціях.

5. Допомога

5.1. В цілому допомога розвитку ЄС

5.2. Інструменти європейського сусідства та партнерства

5.2.1. Специфіка країни

5.2.2. Європейська політика сусідства на сході регіональний / міжрегіональний виміри.

5.3. Тематичні інструменти і програми а також спеціальна технічна допомога.

5.4. Європейські фінансові інститути.

II. APPROXIMATION (наближення): законодавство, практики та установи в країнах Східного партнерства, що збігаються зі стандартами та вимогами ЄС

1. Глибока та стійка демократія

1.1. Вибори (національний рівень)

1.1.1. Чесна виборча кампанія

1.1.2. Нормативно-правова база та її реалізація

1.1.3. Організація виборів

1.1.4. Електоральна конкуренція

1.2. Свобода медіа, право на збори та асоціації

1.2.1. Свобода медіа

1.2.2. Право на збори та асоціації

1.3. Права людини

1.3.1. Захист громадянських свобод

1.3.2. Рівні можливості, відсутність дискримінації

1.4. Незалежна судова влада

1.4.1. Призначення, просування та зміщення судей

1.4.2. Інституціональна незалежність

1.4.3. Юридична система

1.4.4. Звітність та транспарентність

1.5. Якість державного управління

1.5.1. Формування політики і координація.

1.5.2. Неупереджена і професійна цивільна служба

1.6. Боротьба з корупцією

1.6.1. Контроль за корупцією

- 1.6.2. Внутрішній і зовнішній аудит.
- 1.6.3. Державні закупівлі
- 1.7. Звітність
 - 1.7.1. Звітність виконавчої влади законодавчій
 - 1.7.2. Прозоре бюджетування
 - 1.7.3. Демократичний контроль за безпековими та правоохоронними органами.
- 2. Ринкова економіка та DCFTA
 - 2.1. Бізнес клімат
 - 2.2. Розвиток сектору.
 - 2.3. DCFTA
 - 2.3.1. Інструменти захисту торгівлі і технічні перешкоди
 - 2.3.2. Санітарні та фітосанітарні заходи
 - 2.3.3. Митниця та сприяння торгів
 - 2.3.4. Послуги та установи
 - 2.3.5. Капітал
 - 2.3.6. Право інтелектуальної власності
 - 2.3.7. Географічні зазначення
 - 2.3.8. Конкуренція та державна допомога
- 3. Секторальне наближення
 - 3.1. Свобода, безпека, справедливість
 - 3.1.1. Візовий діалог
 - 3.1.2. Нелегальна міграція, включаючи рідмісію
 - 3.1.3. Контроль кордонів
 - 3.1.4. Безпека і боротьба з організованою злочинністю
 - 3.2. Енергія: конвергенція законодавства та енергетична політика
 - 3.2.1. Енергетична спільнота
 - 3.2.2. Інші форми втілення європейського законодавства у сфері енергетики.
 - 3.2.3. Інституційні рамки енергетичного ринку
 - 3.2.4. Енергетична ефективність
 - 3.3. Транспорт: регуляторна політика
 - 3.4. Довкілля та сталий розвиток
 - 3.4.1. Розвиток та реалізація політики
 - 3.4.2. Ефективність використання ресурсів та тиск на довкілля.

III. MANAGEMENT: (управління): розвиток структур і політики управління в країнах Східного партнерства, спрямованих на подальшої європейської інтеграції.

1. Інституціональна побудова для європейської інтеграції (координація та імплементація)

2. Механізм законодавчого наближення

3. Менеджмент європейської допомоги

4. Тренінг у галузях європейської інтеграції

5. Зростання суспільної свідомості щодо європейської інтеграції

6. Участь громадянського суспільства.

Якщо мову вести про зв'язки, то Україна міцно утримує друге місце місці, в значній мірі завдяки ситуації Донбасі. А ось в оцінках зближення та менеджменту – третє місце, значно поступаючись Молдові та Грузії. У менеджменті Київ навіть втратили 0,02 в порівнянні з 2013 р. на тлі відчутного прогресу інших країн [7, с.14]

Реформи в країні просуваються з великими труднощами. На відміну від Грузії, яка займає 15 місце у світовому рейтингу ведення бізнесу за 2014 р., де вона навіть випереджає 22 країни-члена ЄС, Україна і Молдова знаходяться далеко позаду. В Україні найгірші показники серед усіх 6 країн-учасниць проекту Східного партнерства. Вона займає 96 місце з 189 держав [8]. Тільки Грузія провела всі необхідні заходи з дерегуляції та лібералізації бізнесу, як цього вимагає Світовий банк.

Висновки. Україна в умовах сепаратистського руху на Донбасі за підтримки Росії повинна здійснити радикальні заходи, а саме: далекосяжні реформи конституції, державного управління та енергетичної галузі, у тому числі подолати тотальну корумпованих судів та забезпечити незалежність судової системи; побудувати сильну антикорупційне агентство; зміцнити місцеве та регіональне самоврядування через прийняття законів та забезпечення фінансової незалежності; створити ефективну, прозору систему управління державними фінансами.

Актуальним для всіх країн Східного партнерства залишається боротьба з корупцією в спецслужбах, реформа

кримінального законодавства і поліції. Багато що належить зробити в підвищенні демократичного цивільного контролю над Збройними Силами. При цьому особлива увага звертається на економічні питання. Так Придністровська Молдавська Республіка має 40% торгівлі з ЄС і по 20% відповідно з Росією, Молдовою та Україною. Але тільки введення безвізового режиму Молдови з ЄС змусило отримати молдавські паспорти більше 300 тисячам громадян Придністров'я, що складає більше 60% населення. Значні перспективи відкриваються і в зв'язку з розширенням освітніх програм.

Разом з тим ряд бар'єрів, які виставляє ЄС на шляху євроінтеграційних прагнень України для багатьох її громадян є незбагненними. Це стосується не тільки малих обсягів матеріально-фінансової допомоги, а й вирішення питання про лібералізацію візового режиму, інвестицій в економіку та інші. Не спостерігається прогрес у задекларованому диференційованому підході Європейського Союзу до державам-учасникам. Європейський прагматизм України багато в чому ґрунтувався на прагненні до розширеного, особливому співпраці з твердою гарантією перспективи членства в Європейському Союзі. Однак ці очікування України, на жаль, поки не виправдовуються.

Перспективи подальших досліджень.

Передбачається проаналізувати подальше розгортання диференційованого підходу ЄС до країн-членів Східного партнерства у його безпековому та оборонному вимірах. Оцінити зусилля Брюсселя щодо підготовки та прийняття нової стратегії європейської безпеки, місця та ролі в ній України.

Список використаної літератури

1. "Towards a new European Neighbourhood Policy", Joint Consultation Paper, JOIN (2015) 6 final, Brussels, March 4, 2015. <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation.pdf>

2. Копійка В.В. Україна та Європейський Союз / В.В. Копійка, В.А. Манжола, Н.М. Весела. – К.: Знання, 2012. – 78 с.

3. Ільницька У. “Східне партнерство” як вимір європейської політики сусідства та діалоговий рівень співробітництва України з ЄС / У. Ільницька // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку, випуск. – 2014. – Вип. 26. – С. 113 – 120.

4. European Integration Index 2014 for Eastern Partnership Countries . Eastern Partnership Civil Society Forum, Open Society European Policy Institute, International Renaissance Foundation, PASOS (Policy Association for an Open Society) / Ed. Jeff Lovitt. – February 2015. – 122 pp.

5. Final conclusions Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP) 4 – 6 March 2015, Riga. – 7 pp.

6. Lind W.S. Understanding Fourth Generation War / William S. Lind – [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://www.antiwar.com/lind/?articleid=1702>

7. Standard Eurobarometer 83, spring 2015. Public Opinion in European Union. (Survey conducted by TNS opinion & social at the request of the European Commission, Directorate-General for Communication, July 2015) – 122 pp.

8. Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency. 12-th Edition. A World Bank Group Flagship Report (2015). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>

