

№ 2(6)

липень 2008

**ВІДНОСИНИ УКРАЇНА – ЄС:
в пошуку інституційних трансформацій**



Автори:
Л. Чекаленко
О. Ковальський С.
Терешко
В. Манжола
А. Козловська

Сущко О. В.



В цьому номері **квартальника Інституту зовнішньої політики** публікуються результати досліджень євроінтеграційних перспектив України у зв'язку з конституційними змінами Євросоюзу викладеними в Лісабонському договорі та новими ініціативами країн ЄС щодо відносин з Україною. На його сторінках викладені моделі трансформації відносин Україна – ЄС у випадку реалізації цих ініціатив та Лісабонського договору, а також дається оцінка наслідків цих трансформаційних змін для України.

Часопис видається в рамках спільного проекту „Моніторинг відносин Україна-ЄС” започаткованого Регіональним представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні і Білорусії та Інститутом зовнішньої політики Дипломатичної академії України при МЗС України.

Необхідність запровадження такого проекту обумовлена потребою переосмислення ситуації, що склалась у відносинах між Україною та Європейським Союзом а також формулювання нової моделі євроінтеграційної стратегії України.

Переосмислення стратегії реалізації євроінтеграційного курсу України потребує розробки нових підходів з впровадження європейських стандартів у різних сферах суспільного життя та наближення України до вимог членства в ЄС. Одним з таких підходів є формування стратегічного порозуміння серед політичної еліти щодо європейського напрямку розвитку України. Іншим напрямком реалізації євро інтеграційних прагнень України є досягнення ширшої обізнаності громадськості щодо стану та перспектив європейської інтеграції України. Важливим завданням є також досягнення більшої обізнаності і розуміння з боку вітчизняного бізнесу важливості європейської інтеграції України, доручення його до стратегічного мислення, щільної прив'язки України до європейського ринку та ділової культури.

Важливим сегментом реалізації завдань євроінтеграції України є регіональні аспекти інтеграції, що потребує регулярного інформування регіонів про головні події в ЄС та взаємовідносин між Україною і Європейським Союзом.

З цією метою в рамках реалізації проекту і здійснюється моніторинг відносин Україна-ЄС, їх аналіз та публікація результатів, а також їх адресне розповсюдження серед регіональних органів державної влади, іноземних дипломатичних представництв та неурядових організацій.

Зміст публікацій виражає виключно погляди авторів і не обов'язково збігається з поглядами і позиціями Інституту зовнішньої політики та Фонду Фрідріха Еберта.

ЗМІСТ

1. Людмила Чекаленко. Лісабонський компроміс	4
2. Олександр Ковальський. «Політика сусідства», як інструмент регіональної інтеграції.	16
3. Сергій Терешко. Східний вимір політики ЄС у контексті національних інтересів України	30.
4. Володимир Манжола, Олександра Шаповалові. Французькі пропозиції щодо нової угоди між Україною і Європейським Союзом: унікальний шанс чи політичний ренесанс ?	39
5. Анна Козловська. Східне партнерство - інструмент для повної інтеграції з ЄС.....	47

*Людмила Чекаленко,
доктор політичних наук, професор кафедри
європейської та євроатлантичної політики
Дипломатична академії України при
МЗС України*

ЛІСАБОНСЬКИЙ КОМПРОМІС

Провал конституції Європейського Союзу змусив його учасників піти на компромісний варіант – погодитися на угоду, що на певний час відсунула проблему прийняття основного закону наддержавного утворення. Цей документ – Лісабонський договір – був підписаний всіма учасниками Євросоюзу 13 грудня 2007 р. в столиці Португалії. Нагадаємо, що його проект розроблявся у терміновому порядку після того як спроба затвердити Європейську конституцію 2005 р. не мала успіху.

Про сутність самого документу свідчить його повна назва – « Лісабонський договір про зміни Договору про Європейський Союз і Договору про заснування Європейської Спільноти, певним чином Договору про утворення Європейської спільноти з атомної енергії» (далі – Лісабонський договір)[1]. Фактично, це угода про поправки деяких статей попередніх договорів, а практично до угоди були внесені саме ті ідеї і формулювання з тексту проваленої конституції, які більш менш прихильно сприйняли країни ЄС.

Серед стрижневих змін, що містяться в документі, привертає увагу чітке регулювання співвідношення представництв всіх держав у Європарламенті, а також окреслення схеми прийняття рішень. Згідно з цим Договором, кількість рішень, що вимагає одностайного схвалення, має бути скорочена. Це у свою чергу полегшить процедуру їх проходження, оскільки рідше використовуватиметься національне вето. Важливим нововведенням є поява посади президента Євросоюзу і представника ЄС у закордонних справах. Президент обиратиметься главами держав на два з половиною роки. Така форма вводиться замість існуючої системи піврічного головування в ЄС. Досягнення угоди можна вважати і прийняття рішення про обов'язковість дотримання всіма учасниками ЄС Хартії основних прав людини.

Звернімося до конкретики Лісабонського договору. Текст документа містить сім статей і дев'ять протоколів, які є його складовою частиною. Серед правок преамбули Договору про ЄС найважливішою вбачається згадка про те, що правові засади ЄС спираються як на нинішній договір, так і Договір про діяльність Європейського Союзу (який раніше називався Договором про заснування Європейської Спільноти). До ст.1 додається положення про сутність ЄС, що ґрунтується на основних людських цінностях (з конкретним їх переліком). Ст.2 підкреслює цілі спільноти: йдеться про забезпечення рівних прав, встановлення спільних кордонів, формування спільного ринку, впровадження соціального захисту, дотримання солідарності між державами. Додано ст.3а, в якій викладаються компетенції країн-учасниць, говориться про повагу Союзом прав держав-членів,

їх відповідальність за внутрішній стан країн, за національну безпеку. Ст.6 містить положення про Хартію основних прав Євросоюзу від 7 грудня 2000 р., доопрацьовану 12 грудня 2007 р. в Страсбурзі. Декларується, що Союз приєднується до європейської Конвенції захисту прав людини і основних свобод.

Додається нова ст.7, в якій йдеться про зовнішню політику Союзу: „ЄС розвиватиме всілякі стосунки з сусідніми країнами з метою творення простору добробуту і добросусідства, що спирається на цінності Союзу і характеризується близькими і мирними відносинами на засадах співробітництва”. До цілей ЄС (параграф 1 ст.7) додається положення про те, що Союз може укладати спеціальні угоди із зацікавленими державами, і такі угоди „можуть містити можливість спільного ведення справ”.

Внесено зміни і до другого розділу документа – „Демократичні засади”. Основною ідеєю тут є закріплення тези про рівність прав громадян ЄС (ст. 8–8с), а також, що *громадянство ЄС* є додатковим громадянством і не замінює громадянства країни-члена. Посилуватиметься роль політичних партій і громадських об’єднань. Посилуватиметься також роль національних парламентів. Щодо європейського парламенту, то його чисельність складатиме близько 750 осіб. Значна увага приділяється структурам ЄС та їхнім функціям. Сутність *посиленої співпраці* розкривається в окремому розділі угоди (низка статей попередніх документів об’єднується в ст.10).

Розділ п’ятий розкриває зовнішньополітичну діяльність ЄС. Спільнота заохочує всі країни світу до інтеграції в рамках світового господарства, поза іншим, і шляхом поступового скасування обмежень в міжнародній торгівлі. Окреслюється і роль Високого представника зовнішньої політики і політики безпеки ЄС (так називатиметься міністр закордонних справ ЄС – Л.Ч.), якому допомагатиме Європейська служба зовнішньополітичних дій, що співпрацюватиме з дипломатичними службами країн-членів. Компетенції Союзу в сфері зовнішньої політики і безпеки охоплюють всі напрями зовнішньої політики і у тих рамках окреслюється спільна політика безпеки, яка може передбачати і спільну оборону. Так в Документі відзначається, що „в разі нападу на країну ЄС всі інші учасники мають прийти їй на допомогу відповідно ст.51 Статуту ООН”(підрозділ 2, ст.28а). Вся політика спирається на спеціальні засади і процедури.

У той же час в тексті пом’якшено формулювання щодо спільних дій в разі загроз: поняття „*спільні дії*” замінено на „*спільні рішення*”, які приймають учасники ЄС (ст.14). У лісабонському документі оговорено також різноманітні форми участі в різнопланових гуманітарних і військових операціях.

У прикінцевих положеннях, досить важливих з огляду на інтереси України, внесено пункт про правосуб’єктність ЄС (ст.48а). У подробицях оговорено процедуру внесення змін до тексту Договору і правил виходу з ЄС. І, нарешті, зазначені нові наголоси щодо членства. Так, у ст.49 формулювання: держава, яка „визнає і поважає людські цінності *може добиватися ...*” замінено на „*може звернутися...*” до ЄС. При цьому зазнала певних змін процедура такого звернення. Так,

формулювання „З цією метою держава передає свою заяву Раді, яка приймає абсолютно одностайне рішення” доповнюється текстом: „Про це рішення інформується Європейський парламент і національні парламенти”. При прийнятті рішення „*Беруться до уваги критерії кваліфікації, узгоджені Європейською Радою*”. Отже, чіткість і відносно спрощена процедура подання заявки з боку нових держав у досягненні членства в ЄС певним чином ускладнюється попередньою поінформованістю Європарламенту і парламентів кожного учасника ЄС, а також досягнутим рівнем кваліфікації і, нарешті, до цього додаються нові умови голосування.

У цьому, власне кажучи, і полягають найсуттєвіші лісабонські зміни до угоди про ЄС. Із значними подробицями прописані також зміни до статей Договору про заснування Європейського Співтовариства. Лісабонський договір підписано на необмежений термін, тобто він не вимагатиме пролонгації; має бути ратифікований 27 країнами ЄС і набути чинності з 1 січня 2009 р.

Щоби зрозуміти договірні нововведення 2007 року, нагадаємо події недалекого минулого. Конституційний договір ЄС, який мав вивести європейське наддержавне утворення на вищу ступінь централізованого управління, готувався досить довго, ретельно обговорювався і врешті решт 18 червня 2004 р. під час засідання Європейської ради проект було ухвалено. 29 жовтня 2004 р. в Римі Договір підписали всі держави Європейського Союзу. Нагадаємо: цей чималенький документ містить 265 сторінок, включає 450 статей і 60 тисяч слів, що зробило європейську конституцію другою в світі за багатослів'ям після основного закону Республіки Каліфорнія. Європа була певна: ніщо не стане на заваді основному договору могутньої новоутворення. Конституція мала набути чинності після її ратифікації всіма державами-членами ЄС. Ніхто з учасників не очікував проблем із затвердженням документу. А експерти країн-сусідів вже сповіщали про Конституцію ЄС, як здійсненне.

Передбачалося, що процедура затвердження буде завершена до кінця грудня 2006 р. з тим, щоби 2007 р. Конституційний Договір набув чинності. Отже, як планували творці цього документа, згаданий процес мав завершитися як раз до п'ятдесятиліття з дня заснування ЄЕС у 1957 р. Серед нових елементів правового поля ЄС, що з'явилися в тексті проекту Конституції:

- Хартія фундаментальних прав людини із широким тлумаченням поняття „громадянин ЄС”.
- Закріплення положення стосовно набуття ЄС єдиної правосуб'єктності (частина 1, ст.6). А також пріоритетність законодавства ЄС над національним законодавством країн-членів ЄС.
- Поява посади президента ЄС, який обирався на 2,5 роки з можливим продовженням мандату ще на один термін (ч. 1, ст.20-23) і посади міністра закордонних справ (ч.1, ст.27).
- Введення нового принципу системи голосування: подвійна більшість. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало 55% країн-членів, які представляють 65% населення ЄС (частина 1, ст.24).
- Надання можливості формувати „меншість блокування” у складі чотирьох країн.

- Введення „супер” або „над” подвійної більшості, яка становить 72% країн-членів, що представляють 65% населення (для ухвалення рішення, ініційованого учасником ЄС, а не Європейською Комісією(ЄК) або міністром закордонних справ.

- Поступове скорочення кількості комісарів ЄК з 2014 року, що представлятимуть дві третини країн ЄС.

- Обумовлення процедури виходу країни-члена з ЄС.

- Закріплення необмеженого терміну дії Конституції.

Хід обговорення Конституції відбувався наступним чином: десять країн офіційно заявили про проведення референдумів. Серед них – Бельгія, Велика Британія, Данія, Іспанія, Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Португалія, Чехія. Інші передбачали провести ратифікацію документа парламентами. Так, парламенти Німеччини і Австрії висловилися за прийняття документа. А населення Іспанії і Люксембургу підтримали Конституцію під час референдумів. Вірогідно голосування би просувалося, якби громадяни Франції 29 травня і Нідерландів 1 червня 2005 р. не проголосували „проти”. Це стало першим дзвінком для інших країн ЄС – Швеції, Данії, Ірландії, Польщі, Португалії, Чехії, які відклали проведення референдумів на невизначений час, а Велика Британія від нього офіційно відмовилася[2].

Повертаючись до лісабонської угоди зазначимо, що з нововведень проекту Конституції в лісабонському тексті лишилися далеко не всі. І у першу чергу до нього не потрапили ті, навколо яких розгорілися жорсткі баталії. Зникло положення стосовно пріоритетності законодавства ЄС над національним законодавством країн-членів ЄС[3]. Вочевидь саме це питання стало каменем спотикання на шляху ратифікації основного закону ЄС. За нашими спостереженнями, неприйняття уніфікованого законодавства може свідчити про неготовність більшості центрових країн європростору до повної відмови від суверенних засад держави.

У таких умовах *Лісабонська угода стала компромісом між державами, що ратифікували текст європейської конституції, і країнами, які не підтримали документ* (утрималися від прийняття рішення та й не розпочинали процес ратифікації).

Що ж змусило лідерів європростору піти на розробку іншого документа, який не є конституційним договором?

Перш за все, як вбачається, небезпека розколу Євросоюзу. Назвемо її *загрозою номер один*. Тим більше, що подібний прецедент вже стався під час іракської кампанії, коли американський „троянський кінь” (за словами французького президента) Польща очолила групу країн, що виступили на підтримку війни США в Іраку на противагу позиції Франції й Німеччини. При тому, що на той час – 2003 рік – Польща була не повноправним, а лише асоційованим учасником ЄС.

Зрозуміло, що поведінка країн змінюється залежно від політичної кон’юнктури, а отже, не слід забувати, що політичні вболівання держав–шукачів членства значно відрізнятимуться від позиції тих же самих країн уже повноправних учасниць європростору. До того ж в цьому питанні

виявляються особливості не тільки *-pro-* або *-contra-* американської орієнтації. Не останню скрипку тут грають важелі особливих відносин, а також завуальоване змагання, а в деяких питаннях і протистояння ЄС – США.

Загроза номер два вбачається у неготовності 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 платою за стілець за спільним європейським столом. Ще є свіжими у пам’яті багатьох політиків негаразди і прорахунки радянської країни з її більшовицькою конституцією, яка мала високий рівень політизації у нав’язуванні колективізму[4].

Загрозою номер три можна розглядати відсутність оборонної складової ЄС після делегування повноважень ЗЄС Євросоюзу, який змушений покладатися на збройні сили НАТО. Нагадаємо: оборонні ініціативи ЄС, а саме створення власного військового контингенту, намагання створити окрему від НАТО штаб-квартиру у межах ініціативи Німеччини, Франції, Бельгії, Нідерландів дуже дратували США, які вбачали у цій діяльності пряму загрозу нинішньому статусу НАТО. Проте європейцям вдалося дійти згоди зі США у цьому питанні: вони внесли до проекту Конституції згадку про провідну роль НАТО, відмовилися від окремої штаб-квартири, натомість створили спеціальний орган (агенцію) з питань безпеки, відстояли право на власний військовий контингент. Головним результатом цієї праці можна вважати офіційне прийняття Європейської стратегії безпеки – чинного документу, що віднині визначатиме напрямки зовнішньої та безпекової політики ЄС. У Спільній декларації НАТО–ЄС щодо Європейської політики безпеки та оборони 16 грудня 2002 року обидві структури підтвердили, що об’єднують зусилля для комплексної та прозорої розробки вимог щодо оборонної спроможності, які є спільним для обох організацій.

Загострення внутрішньополітичної ситуації в країнах ЄС у результаті незадоволення громадян об’єднаної Європи ігноруванням їхньої думки щодо майбутнього розвитку Європи можна вважати *загрозою номер чотири*[5]. Іншою причиною негараздів є побоювання втрати соціальних переваг і існуючого досить високого рівня європейського соціального захисту. Центральне місце у цій сітці посідає питання зайнятості[6]. Разом з питанням створення робочих місць впритул розглядаються питання вдосконалення системи освіти і професійної підготовки із залученням соціальних програм з метою професійної підготовки молоді.

Співвідношення національного і наднаціонального рівнів соціальної політики найбільш рельєфно проявляється у порівнянні фінансових ресурсів, які використовуються на соціальні цілі структурами ЄС і державами-членами[7]. Питання фінансування соціальної сфери безпосередньо ув’язується із формуванням спільного бюджету ЄС. Скільки кожен член ЄС має сплачувати в єдину європейську казну, а скільки отримувати? Ця різниця між внесками і дотаціями поділяє членів ЄС на „донорів” і „отримувачів”. Німеччина, наприклад, є найбільш платоспроможним донором, на другій

сходинці – Велика Британія, і на третій – Нідерланди. Найбідніші країни ЄС (отримувачі) – Іспанія, Греція, Португалія[8].

Отже, небезпека криється в небажанні населення провідних країн уніфікувати соціально-економічне законодавство ЄС. До негативних причин додаються невизначеність подальших змін світового господарства, економічне змагання ЄС зі США і Японією, несприятливі демографічні процеси в провідних країнах Євросоюзу, а також проблеми, пов'язані із включенням нових членів ЄС у повноцінну політику об'єднання, що в першу чергу позначиться на питаннях економічних і соціальних витрат. Враховуючи зазначене, можна припустити, що перспективи подальшого розвитку соціальної політики ЄС є досить туманними. Це продемонструвало обговорення Конституції ЄС і замовчування цих питань лісабонським компромісом.

До проблемних питань необхідно додати ще одне доволі серйозне явище – загроза втрати європейськості (*загроза номер п'ять*). Кількісне зростання представників національних меншин в країнах європростору, що неухильно стають більшістю, розповсюдження ісламу, підміна загальнолюдських цінностей цінностями одної конфесійної гілки виявилось досить вагомим фактором 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. Саме по відношенню до останньої хвилі імміграції французи ставляться з стійкою антипатією: 18% – до азіатів, 21 % – до вихідців з чорної Африки, 36 % – до берів (нащадків іммігрантів з Магрибу), 41 % – до магрибінців[9]. Все тривожніше повідомляється про ісламізацію Європи. В Німеччині нараховувалося 7,3 млн. мігрантів, що складає 9 % населення, 80 % всіх дітей до 6 років – мусульмани. До 25,1 % загальної кількості населення збільшилася кількість мігрантів в Швейцарії. У Великій Британії чисельність мусульман сягала 4 млн. осіб, що складало 9 %; у Франції – близько 5 млн. мусульман – 10 % населення. В Німеччині для 4 млн. мусульман діяло понад 2 тисячі мечетей. Майже 2 тис. німців щорічно приймають іслам[10]. Вірогідно, Європі, щоби стати єдиним цілим, необхідно визнати різні національні ідентичності, інтегрувати різні культурні, релігійні, етнічні меншини. Питання полягає в тому, чи зможе перспектива об'єднаної Європи, послаблюючи ідею нації і національної системи цінностей, замінити їх чимось рівноцінним?

Негативними наслідками загрожує і відсутність єдиної зовнішньополітичної стратегії ЄС. У деяких питаннях різнопланові завдання і вектори зовнішньої політики Євросоюзу нагадують відомих героїв – лебедя, рака і щуку, які, намагаючись вирішити власні проблеми, здатні потопити спільний корабель.

Важке нагромадження негативних факторів – невдоволення владою, її незграбністю і відірваністю; зростаючими проблемами в суспільстві, штучною віртуальністю європейських

бюрократичних структур та інше – все це, сконцентрувавшись навколо нереалізованого права людини на достойне існування, призвело до вибуху незадоволення. Завдяки професору з Марселя Етьєну Шуару, який спромігся ознайомитися з текстом конституції і своєчасно розповісти про неї своїм студентам, французьке населення було поінформовано[11]. Результати очевидні. Всім стало зрозуміло, що Конституція – це привід, а причини незадоволення громадян лежать набагато глибше. І тому французька влада віднайшла компромісне рішення, запропонувавши новий документ і провівши президентські вибори.

Таким чином у провалі Конституції спостерігається зіткнення двох начал – національного і наднаціонального. У загальному підсумку передбачалося поступове перетікання функцій з національно-державної сфери у наднаціональну (або транснаціональну). Слід зазначити, що ані теоретики, ані політики, що розробляли стратегію співтовариства, ніколи не розглядали наднаціональні інструменти її здійснення як єдині для всіх країн. Дискусії з приводу співвідношення двох рівнів прийняття рішень заторкнули всі напрямки регулювання економіки, соціальної сфери, а також зовнішньої політики. Але звинувачення на адресу противників розширення компетенції наднаціональних інститутів ніде не лунали так голосно і гостро і не мали настільки відвертого ідеологічного забарвлення, як стосовно соціальної політики. Таким чином лісабонський компроміс на певний час зняв негативне психологічне навантаження з низки таких проблем:

- відчуття негативних наслідків розширення ЄС, у т.ч. соціальних негараздів (припливу „польських сантехників”, інших іммігрантів як з Півдня, так зі Сходу);
- ісламського фактору;
- намірів Туреччини стати повноправним учасником ЄС;
- поведінки брюссельської космополітичної бюрократії.

У подальшому неодмінно прийдеться вирішувати ключові суперечності інтересів країн Євросоюзу. Серед основних питань, що викликають загострену дискусію і вимагають узгодження: /1/ проблема спільної оборонної доктрини, /2/ процедура прийняття рішень (принцип голосування), /3/ можливість накладання вето у питаннях зовнішньої політики, /4/ питання згадки в основному законі про спільну християнську (або іудео-християнську) спадщину, /5/ спільна соціальна політика та деякі інші.

Щодо українських інтересів, необхідно враховувати, що гальмування інтеграційних процесів європростору безпосередньо віддзеркалиться на відносинах Україна – ЄС. Звернімося до актуальних питань, яких накопичилося достатньо. Серед них – вже стало традиційним – бути чи не бути українській євроінтеграції. Щоби відповісти на це питання, переглянемо статті лісабонського документу. Підкреслимо: Лісабонський договір – угода про зміни двох документів: Угоди про утворення ЄЕС 1957 року та Маастрихтської угоди про створення ЄС 1992 року. Серед змін і доповнень немає спеціальних поправок, які б унеможливили набуття членства в ЄС. Отже, із врахуванням змін, внесених Амстердамським договором від 2 жовтня 1997 р. і Ніццьким договором

від 26 лютого 2001 р., *стаття щодо членства в ЄС присутня, хоча і з певними поправками (ст. 49)*. Це означає, що Україна як і будь-яка інша європейська держава може подавати заявку на членство в ЄС. Але, на цьому шляху постає інше питання: ускладнена процедура прийняття рішення щодо прийому нових членів до Євросоюзу. Із поданням заяви Раді, остання приймає одностороннє рішення тільки після консультації з Комісією і після того, як позитивний висновок винесе Європейський парламент, який приймається абсолютною більшістю членів його складу. Наступним етапом є укладення угод між державами-членами і заявленою країною. Така угода підлягає ратифікації всіма державами, що беруть в ній участь відповідно з конституційними правилами кожної з них.

Стосовно *асоційованого членства* можна навести такі міркування. Існує кілька варіантів асоціативного співробітництва з ЄС, серед яких згадаємо конституційну асоціацію, яка може бути застосована тільки для держав – колишніх колоніальних володінь, географічно розташованих поза межами Європи. І договірний тип асоціації, що має три сходинки відповідно до поставленої мети: асоціація з метою розвитку, асоціація з метою вільної торгівлі, і, нарешті, асоціація вступу. Із центрально- і східноєвропейськими державами були укладені так звані „європейські угоди”, суть яких полягає в підготовці кандидатів-партнерів до Договору щодо вступу в Європейський Союз. Партнери по Договору мають привести свій правопорядок у відповідність з принципами права співтовариства. Фактично, країнам-сусідам України, що набули членства ЄС 1 травня 2004 року, було запропоновано полегшену схему просування до європейського простору. До речі, подібний формат „полегшеності” пропонується і Македонії, а також, вірогідно буде запропоновано, і Сербії. Зрозуміло, що тут вступають в дію геополітичні і стратегічні важелі.

Які важелі можуть спонукати учасників Євросоюзу прискорити питання щодо поглибленого співробітництва з Україною, яке ми пропонуємо в політичному і економічному форматі? Об’єктивні реалії, на жаль, свідчать, що в нашому варіанті поки що стратегічні важелі з огляду на низку об’єктивних обставин не спрацьовують. І це пов’язано не тільки з бажанням-небажанням учасників ЄС. У першу чергу ситуація, що склалася, викликана вочевидь внутрішніми проблемами співтовариства, вже згадуваними вище. І доти, доки Євросоюз не перетравить проблеми які виникли також і з новими учасниками, не владнає внутрішні протиріччя і розбіжності, і не зможе „тверезо” оцінити високий ризик енергетичної залежності лише від одного російського джерела, учасники європейської спільноти не бачитимуть України в своїх лавах. Інший бік проблеми європейської інтеграції України стосується конкурентної спроможності нашої держави.

Для провідних європейських країн – 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. Франція є крупним експортером м’яса, молока, пшениці, овочів, фруктів, сирів, битої птиці та інших видів сільськогосподарської продукції. На частку Франції припадає 22,7% продукції сільського господарства країн ЄС: це – половина європейського

виробництва вина, 25% яловичини, 35% зерна, 26% цукрового буряку, 16% овочів, яєць, свинини, фруктів. Франція – друга після Німеччини з виробництва цільномолочної продукції – 22,1% ринку ЄС, перша в ЄС і друга в світі – з виробництва вершкового масла, перша в ЄС за кількістю поголів'я великої рогатої худоби. Франція – класичний світовий центр сироваріння (400 сортів сиру!), яка займає друге місце в світі за виробництвом сирів після США. І цей перелік можна продовжувати й продовжувати[12].

Що сьогодні нам пропонує Франція замість нової поглибленої угоди партнерства і співробітництва? Утворення з державами, що прагнуть євротенства, паралельної ЄС структури – своєрідного міні-євросоюзу. Такий собі міні-супутник великого ЄС, місце якому – споконвічне перебування на орбіті великого мегаполісу, тобто центру європейського простору. Такий варіант чимось знову ж таки нагадує вже пройдене: утворення Французькою Республікою у міжвоєнні часи (з 1921 по 1927 рр.) т.зв. „малої антанті”. Тоді Франція на противагу посиленій Німеччині уклала з малими країнами Європи двосторонні угоди про дружбу, продовжуючи політику створення системи „тилових союзів”. Політичний блок Чехословаччини, Югославії, Румунії виявився важливою опорою Франції у Східній Європі з метою забезпечити стабільність і безпеку з боку французьких сусідів[13].

Та попри зазначені труднощі, на наше переконання, Україна має шанси просуватися в євроінтеграційному напрямі, хоча забагато таких можливостей вже втрачено. Зокрема великі євроінтеграційні можливості вбачаються як у політичній, військовій, транскордонній, так і в економічній площині. Транскордонний аспект у діалозі ЄС– Україна включає низку комплексних питань: зміцнення кордонів і розбудова інфраструктури прикордоння; боротьба з нелегальною міграцією і торгівлею людьми; боротьба з міжнародною організованою злочинністю, що включає протидію тероризму, торгівлі наркотиками і зброєю, боротьбу з відмиванням грошей, з контрабандою крадених автомобілів тощо.

У галузі військового співробітництва пріоритетні напрями – можливість використання ЄС потенціалу української транспортної авіації для здійснення стратегічних перевезень; вирішення проблем утилізації надлишкових озброєнь та застарілих боєприпасів, а також залучення України до складу Сил швидкого реагування ЄС. З цією метою Україна пропонує свої інженерні, аеромобільні й авіаційні підрозділи. Існують проекти участі України в розв'язанні локальних конфліктів. Залишаючись поза межами Євросоюзу, Україна успішно асоціюється з процесом здійснення спільної європейської політики безпеки та оборони (ЄПБО). Наша держава за Угодою про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання кризових ситуацій та рамковою Угодою про безпекові процедури обміну інформацією з обмеженим доступом (13 червня 2005 р.) брала участь у поліцейських місіях ЄС в Боснії і Герцеговині та Македонії. Помітною подією у двосторонніх взаєминах, яка отримала позитивний резонанс в колах

ЄС, стало внесення Україною нових пропозицій щодо придністровського врегулювання, укладення Меморандуму про створення місії ЄС з допомоги на українсько-молдовському кордоні (EUBAM) [14]. Свідченням поступового посилення взаємодії України з ЄС з питань зовнішньої та безпекової політики є ухвалення Євросоюзом рішення про приєднання України до позицій та заяв ЄС з регіональних проблем та питань міжнародного життя. Таким чином, вже на даному етапі Україні надано право бути складовою позицій ЄС, яким користуються країни-кандидати та країни-члени Європейської економічної зони.

Можливі позитивні результати у питаннях інтеграції української енергетики до внутрішнього ринку ЄС. Україна є спостерігачем в Договорі ЄС з енергетичних питань. Українська сторона пропонує ЄС надлишкову електроенергію, що виробляє. В цьому вимірі наша держава має стати членом європейського об'єднання електромереж. Меморандум з цього питання Україна вже підписала. Тепер на порядку денному – технічні завдання обстеження стану української енергосистеми, виконання низки технічних аспектів, відповідність української енергосистеми європейським стандартам. Отже, стратегією енергетичного співробітництва України з ЄС є синхронізація Об'єднаної енергетичної системи (ОЕС) України (спільно з Молдовою і ЄС) з координації передачі електроенергії (UCTE – The Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity)[15]. Таким чином Україна має намір адаптувати свою систему до європейської, синхронізувати її з технічно надійними мережами, в яких електроенергією забезпечуються 500 млн. громадян з обсягом споживання в приблизно 2500 TWh. Українській проект можливо реалізувати поступово протягом 7–10 років.

Наступним проектом є інтеграція української газотранспортної системи в єдину європейську газотранспортну і нафтотранспортну систему. Участь України в нових проектах постачання нафти і газу, а також широка співпраця в рамках Меморандуму щодо ядерної безпеки і чистого вугілля мають хороші перспективи як для нашої держави, так і ЄС. Цікавим є також проект створення стратегічних резервів нафти в сховищах України, що може бути часткою стратегічних резервів ЄС. Перераховані напрями співпраці в разі їх реалізації нададуть можливість нашій державі отримати доступ до окремих енергетичних програм ЄС. Всі ці проекти мають хорошу перспективу у разі здатності влади виконувати взяті на себе зобов'язання.

До переваг України зарахуємо також і транзитні можливості. Нагадаємо про низку проектів в цій площині. Це і співробітництво між ЄС та державами Чорноморського регіону з урахуванням Комунікації Європейської Комісії „Чорноморська взаємодія – нова регіональна ініціатива” („Black sea synergy – a new regional cooperation initiative”)[16], що сприятиме виробленню механізмів систематизації, здійснення загальної координації та поглиблення вже існуючого рівня співпраці між Європейським Союзом і Чорноморським регіоном. Це і реалізація міждержавного економічного проекту ГУАМ „Придунайський енерготранспортний міст”, який містить пріоритети регіонального

співробітництва у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні. Перспективною виявляється розробка стратегії ОДЕР–ГУАМ, що закріплюватиметься у відповідних міжнародних документах між ОДЕР–ГУАМ та ЄС, ОДЕР–ГУАМ та ЦЄІ і ОДЕР–ГУАМ та ОЧЕС[17]. Проект може мати майбутнє в разі вирішення питання адаптації законодавства країн ГУАМ до енергетичного законодавства ЄС, що має сприяти створенню конкурентних енергетичних ринків і додаткових умов для безпеки постачання енергоносіїв та конкурентоспроможності економік держав ОДЕР–ГУАМ. Отже і сьогодні ми маємо європейський шанс, ним необхідно скористатися, але за однієї умови: достойних владників, які поставлять собі за мету не власну кишеню, а добробут громадян, а значить і держави, здійснюватимуть гнучку і цілеспрямовану зовнішню політику.

Висновок. Євросоюз досить повільно просувається шляхом інтеграції, поступово долаючи складнощі і перепони. Разом з тим, загальна тенденція його розвитку уявляється досить чіткою: відбувається поступове розширення його функціональної сфери. ЄС перетворюється на складний структурний елемент політичної і економічної організації субконтиненту. Разом з тим ЄС вступає у період складної внутрішньої трансформації, яка матиме вагоме значення для його майбутнього і для майбутнього Європи.

Звідси, лісабонський компроміс є вимушеним кроком, перехідним етапом збирання сил перед новим витком інтеграції. І позитивні приклади ратифікації Лісабонського договору Францією, Угорщиною, Словенією, Мальтою і Румунією є обнадійливим фактором щодо майбутнього Євросоюзу. Проте Ірландія цей Документ не підтримала, що ставить ЄС в ситуацію невизначеності його майбутнього. Україна має враховувати цю суперечливу тенденцію розвитку Євросоюзу в реалізації свого євроінтегрційного курсу ставлячи за мету стати частиною об'єднаної, стабільної та процвітаючої Європи без розподільчих ліній[18].

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.

2. „Депутаты Палаты общин британского парламента проголосовали против проведения референдума по европейской конституции 5 марта 2008 г. После провала референдумов по конституции ЕС во Франции и Нидерландах в 2005 г. За проведение референдума проголосовали 248 народных избранников, против – 311. Великобритания решила не проводить подобный референдум. В декабре Великобритания подписала «смягченный» документ, известный как „Лиссабонский договор”, не требующий вынесения на всенародное одобрение”. – Див.: РИА „Новости”. – 2008. – 5 березня.

3. У Лісабонському договорі учасники ЄС обмежилися констатацією: ЄС – суб'єкт міжнародного права.

4. <http://www.eleves.ens.fr/attac/Lecourieux-droits-fondam.pdf/>

5. Викликає сумнів, що серед мешканців країн, що підтримали конституцію ЄС, хтось зміг прочитати і проаналізувати настільки великий опус.

6. Довгострокова політика зайнятості в документах ЄС названа пріоритетом №1. Розроблено стратегію зайнятості, що була затверджена на сесії Європейського Союзу в Брюсселі ще в грудні 1993 р. В ЄС створено єдиний ринок робочої сили: запроваджено заходи до підвищення мобільності робочої сили, вдосконалено низку положень стосовно трудящих-мігрантів з третіх країн, якщо вони трудяться в країнах ЄС на законних підставах.

7. Соціальні витрати включають не тільки затрати на соціальні цілі з державного бюджету, а й засоби (хоча й незначні) з структурних фондів (Фонд згуртування, наприклад). Нині соціальні витрати на рівні ЄС не перевищують 5% витрат, що здійснюють держави-члени. Вони розподіляються за принципом субсидіарності, суть якого полягає в тому, що на

вищому рівні приймаються тільки такі рішення, які не можуть бути прийняті на низькому рівні. При цьому слід враховувати, що країни ЄС перебувають на різних рівнях економічного розвитку. Тому соціальні витрати на душу населення різняться у кілька разів. Найвищі показники мали Данія, Люксембург і Німеччина (у середньому 7000 євро), а найнижчі – Греція, Португалія, Іспанія (в середньому до 2000 євро).

8. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1608744,00.html/>

9. Див.: Todd E. Le Destin des immigrants. Seul, 1994. P.446.

10. А. Старченков. Бумеранг миграции // Современная Европа. – 2004. - № 3. – С.64.

11. Étienne Chouard. Une Mauvaise Constitution qui Revele un Secret Cancer de Notre Democratie.

12. Див.: Г.П.Черников. Экономика Франции: традиции и новейшие тенденции М., 2002. – С. 204, 210, 211.

13. Н.Е. Клейменова, А.Ю. Сидоров. Версальско-Вашингтонская система международных отношений: проблемы становления и развития. Ч. 1. – М., 1995. – С.56.

14. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/17692.htm/>

15. Зі свого боку, РАТ «ЄЕС» здійснює аналогічний проект «Дослідження ТЕО щодо синхронізації систем СНД та УСТЕ». Йдеться про синхронізацію тієї єдиної електричної мережі колишнього СРСР, якою на сьогодні опікується, зокрема, Електроенергетична рада СНД”.

16. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/announcement/detail/526.htm/>

17. <http://www.niisp.gov.ua/>.

18. <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/16617.htm/>

«ПОЛІТИКА СУСІДСТВА», ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Ініціатива „Ширша Європа“, започаткована Європейською Комісією з метою врегулювання стосунків із сусідніми країнами, сьогодні розвинулася у Європейську політику сусідства (ЄГТС), створює нові рамки для відносин на наступне десятиліття з такими державами. Основна ідея нової ініціативи полягає у тому, що країни, що мають спільний з ЄС кордон, стануть частиною простору процвітання та „кола друзів“, з якими ЄС співпрацює і має тісні та мирні стосунки. Взаємний ефективний впровадження політичних, економічних та інституційних реформ сусіднім країнам запропоновано перспективу поступової інтеграції у внутрішній ринок ЄС паралельно з подальшою торговою лібералізацією.

Завдання ЄПС полягає у тому, щоб поділитися перевагами розширення ЄС 2004 року з країнами-сусідами у відношенні зміцнення стабільності, безпеки та добробуту усіх, на кого поширюється дія цієї політики. Її було розроблено з метою упередити появу нових ліній розмежування між розширеним ЄС та його сусідами та запропонувати їм можливість участі у різноманітних видах діяльності ЄС за допомогою більш інтенсивної співпраці у сфері політики, безпеки, економіки та культури¹.

Європейська політика сусідства виступає в ролі т. зв. стратегії «партнерства із сусідами» Євросоюзу і спрямована на реалізацію політико-економічних можливостей з посилення міжнародної співпраці, що виникли внаслідок розширення ЄС, сприяє зміцненню регіональної стабільності, безпеки та добробуту, є допоміжним механізмом підтримання політичного діалогу, економічної та культурної кооперації, запобігає взаємовідчуженню між розширеним ЄС та його сусідами.

Європейська політика сусідства була ініційована у травні 2004 року. Сьогодні вона охоплює 16 держав. З точки зору ЄС, з 12-ма з них співпраця розвивається успішно. З урахуванням цього ЄС запропонував План дій з кожною з цих держав. ЄПС пропонує державам-сусідам «привілейовані відносини», що мають будуватися на взаємному визнанні спільних цінностей, принципів ринкової економіки та сталого розвитку.

¹ Paving the Way of a New Neighborhood Instrument. Communication from the Commission. – Brussels, 2003. COM 393 final.

ЄПС відрізняється від питання потенційного членства. У її рамках пропонуються привілейовані відносини з сусідніми країнами, які розвиватимуться на засадах взаємного зобов'язання дотримуватися спільних цінностей, особливо у сферах верховенства права, належного державного управління, поваги до прав людини, включаючи права меншин, сприяння добросусідським відносинам, а також принципам ринкової економіки та стабільного розвитку. Рівень прагнень ЄС у його відносинах зі своїми сусідами залежатиме від міри, до якої вони поділяють ці цінності у дійсності.

Згідно із цим методом було запропоновано разом із країнами-партнерами визначити комплекс пріоритетних завдань, виконання яких наблизить їх до Європейського Союзу. Ці пріоритетні завдання увійшли до спільно погоджених Планів дій, що поширюються на ключові сфери, у яких будуть здійснюватися відповідні конкретні заходи. Такими сферами є політичний діалог і реформа; торгівля та заходи, спрямовані на підготовку партнерів до поступової участі у внутрішньому ринку ЄС; правосуддя та внутрішні справи; енергетика, транспорт, інформаційне суспільство, охорона довкілля та дослідницько-інноваційна діяльність; а також соціальна політика та культурно-освітні контакти між людьми.

Політика, яка була спершу визначена Комісією у її Комюніке про Ширшу Європу у березні 2003 року, свідчить про високий пріоритет, що надається Європейським Союзом формуванню майбутніх відносин з його сусідами. Він прагне повністю скористатися існуючими засобами та запроваджує нові механізми, такі як Європейський механізм сусідства, для сприяння транскордонній та транснаціональній співпраці.

Комісія представила Стратегію та звіти про сусідні країни 12 травня 2004 року. Зазначена Стратегія стала одним з перших важливих кроків до встановлення конкретних умов, на яких Європейський Союз буде більш тісно працювати зі своїми сусідами, щоб поділитися з ними перевагами свого розширення. За допомогою цієї Стратегії пропонується засіб для впровадження більш сучасного та політично зорієнтованого підходу ЄС до відносин з країнами-сусідами через об'єднання основних механізмів, що знаходяться у розпорядженні ЄС і держав, які входять до нього. Таким чином буде зроблено внесок у подальше просування та підтримку завдань ЄС у сфері зовнішньої політики. Координує цей процес у тісній співпраці з Генеральним секретарем робоча група Комісії з питань Ширшої Європи, Високим представником з питань спільної зовнішньої політики та безпеки, країною, що головує в ЄС, та іншими державами ЄС.

Основні складові Європейської політики сусідства

Стратегія визначає принципи, географічний масштаб і методологію впровадження ЄСП, а також питання, що стосуються регіональної співпраці. У ній також пояснюється, яким чином буде надаватися фінансова підтримка впровадженню ЄПС, і визначається, як буде здійснюватися співпраця у таких сферах, як економічно-соціальний розвиток, торгівля та енергетика.

Таким чином Стратегія є важливим кроком у визначенні конкретних умов, на яких Європейський Союз працює зі своїми сусідами, щоб поділитися з ними перевагами свого розширення. За допомогою цієї Стратегії пропонується засіб для більш сучасного та політично зорієнтованого підходу ЄС до відносин з країнами-сусідами через об'єднання основних механізмів, що знаходяться у розпорядженні ЄС і держав, що входять до нього.

Цікавою є історія політики сусідства. Потреба у масштабній та цілісній політиці стосовно свого оточення (особливо східноєвропейських держав колишнього СРСР) визнавалася ЄС задовго до появи концепції ЄПС. Так, перші Спільні стратегії ЄС 1999р., підготовлені у рамках «пілару» СЗБП ЄС, присвячувалися Росії та Україні. У звіті Ради ЄС до Віденської Європейської Ради у грудні 1998 року відзначалося, що «саме стосовно своїх сусідів ЄС має найбільші довготермінові інтереси та відчуває найбільшу потребу у цілісності та ефективності своєї політики». Щоправда, на думку дослідників, потенціал Спільних стратегій так і не був реалізований, оскільки обмежувався повноваженнями ЄС у сфері СЗБП². На противагу Спільним стратегіям концепція політики сусідства виникла як «змішаний» інструмент політики ЄС, який спирався б на повноваження Співтовариства та на можливості і ресурси його держав-членів. Уперше ця ідея була озвучена колишніми керівниками зовнішньополітичних відомств Великої Британії та Швеції у 2002 р. На той час ця політика мала спрямовуватися передусім на східних сусідів розширеного ЄС: Україну, РФ, Білорусь та Молдову. Темі політики сусідства також присвячувався спільний лист Генерального секретаря Ради ЄС Х. Солани та Комісара ЄС з питань зовнішніх відносин К. Паттена у серпні 2002 р., в якому нова політика подавалася як «політика близькості» (proximity policy) до східноєвропейських сусідів.

Характерним у цьому зв'язку є Висновок Ради міністрів ЄС із загальних питань та зовнішніх зносин від 18 листопада 2002 р. У своєму рішенні ЄС чітко окреслив бажання визначити політику, яка б допомогла «посилити його відносини зі східноєвропейськими сусідами: Україною, Молдовою та Білоруссю». Наголошувалося, що «ЄС потребує сформулювати амбіційний, довгостроковий та інтегрований підхід відносно зазначених вище країн з метою розвитку демократії та сприяння економічним реформам, сталому розвитку і торгівлі, допомагаючи таким чином забезпечити більшу стабільність та процвітання в та поза рамками нових кордонів ЄС»³.

Конкретніші обриси ця концепція отримала у серії доповідей (комунікацій) Єврокомісії «Ширша Європа — сусідство: нові рамки відносин з нашими південними та східними сусідами» (березень 2003 р.) та Стратегія «Європейська політика сусідства» від 12 травня 2004 р. Втім, саме

² Marise Cremona, Christophe Hill ion. L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy, EUI Working Papers LAW No.2006/39.

³ Council Conclusions — New Neighbors Initiative — Doc. 14078/02 —November 18. 2002

на етапі підготовки комунікацій ЄК первинна ідея політики стосовно східних сусідів ЄС поступилася місцем консенсусному підходу щодо всього периметру розширеного ЄС. Так з'явилася відома фраза «від Касабланки до Мурманська».

Таким чином, стає очевидним, що саме прагнення визначити відносини ЄС зі східноєвропейськими сусідами, запобігти створенню розподільчих ліній внаслідок розширення ЄС та уникнути вакууму безпеки, стабільності і процвітання в сусідньому до ЄС регіоні стали головними факторами, що сприяли появі європейської політики сусідства. На жаль, консенсусний порядок прийняття рішень ЄС став на заваді утвердженню східноєвропейського виміру цієї політики. На догоду цьому порядку остаточна версія ЄПС набула універсалістського формату, яка однаково ефективно мала б застосовуватися до будь-якої країни-сусіда. Однак саме консенсусний характер ЄПС став її основним слабким місцем. Навряд чи країни від Касабланки до Мурманська (це підтвердила Росія, відмовившись вважати себе учасником ЄПС), з різними політичними, економічними, культурними особливостями, різними цінностями та амбіціями (як і з кінцевими цілями розвитку відносин з ЄС) із задоволенням сприймуть «єдиний гребінець» політики сусідства. Такий підхід неприйнятний хоча б з внутрішньополітичної точки зору цих країн, кожна з яких має право вважати свої відносини з ЄС унікальними.

В цьому зв'язку варто звернути увагу на те, що базовим принципом ЄПС є диференціація. Це визнано у відповідних документах ЄС. Цей принцип трактується як «необхідність брати до уваги специфічну ситуацію в рамках індивідуальних країн Східної Європи та Середземномор'я та рівень відносин з цими країнами»¹⁴. Аналогічна лінія проводиться і у комунікації ЄК від 4 грудня 2006 р., де йдеться про готовність ЄС «пристосовувати свою політику в рамках ЄПС до потреб і прагнень партнерів».

На даний момент, не дивлячись на значний прогрес у сфері транскордонного співробітництва, рівень інтеграції на території підтримки ЄПС вимагає подальшого поліпшення для реалізації й максимального використання соціального й економічного потенціалу регіонів. Цей аспект є істотним, оскільки рівень економічного розвитку територій, на які розповсюджується ЄПС, залишається усе ще недостатнім; ВВП на душу населення порівняно невисокий, рівень безробіття на високий, висока частка сільського господарства в структурі працевлаштування, відносно низький рівень інноваційності в малому й середньому бізнесі, низькі витрати на наукові дослідження й розробки, технічні норми захисту навколишнього середовища не відповідають стандартам.

З 2007 року розпочався новий бюджетний цикл Європейського Союзу розрахований на 2007-2013 роки. Фінансова підтримка буде надаватися країнам сусідам ЄС на впровадження Європейської політики сусідства через новий Європейський Інструмент Сусідства та Партнерства (ЕІРІ). Даний інструмент ЕІРІ розроблено з метою спрощення процесу отримання фінансової

¹⁴ Council Conclusions — Doc. 8220/03. April 14, 2003

підтримки від ЄС, він замінить такі інструменти фінансування як *МЕОА*, ТАСІ8 та інші існуючі інструменти, такі як Європейська ініціатива по підтримці демократії та прав людини (ЕГОНЯ).

Країни які мають отримати фінансову підтримку від Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства - це всі країни сусіди Європейського Союзу, в тому числі Україна.

Задачі Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства:

Основна мета ЕМРІ - підтримка сталого розвитку, зближення політики та стандартів країн-сусідів ЄС і країн-членів ЄС. Ця діяльність має відбуватися згідно Європейської Політики Сусідства (ЕІР) та затвердженим планам дій країн-сусідів ЄС. Кошти надаються під виконання програм/проектів кожної країни, які мають відповідати затвердженому плану дій.

Існує три види програми Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства. Тобто кошти ЕКРІ будуть іти на виконання трьох видів програм:

1. Державні або міждержавні програми які базуються на затверджених планах дій, які відповідатимуть національним пріоритетам та сприятимуть зближенню відповідних країн з ЄС (88% від загальної суми бюджету Е№1).

2. Тематичні програми які стосуються вирішення проблеми, яка є спільною для країн-сусідів ЄС та для однієї або більше країни члена ЄС (6,6 % від загальної суми бюджету Е№1).

3. Програми транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами країн-сусідів ЄС та країн-членів ЄС (4,6% від загальної суми бюджету Е№1).

Право брати участь у використанні фондів мають: країни-сусіди ЄС та їхні області; органи державного управління (обласні, муніципальні);

навчальні заклади;

підприємства; громадські організації; ЗМІ; а також інші установи та організації.

Ключові сфери фінансування з бюджету Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства:

Просування політичного діалогу та реформ; Посилення національних інституцій та органів які сприяють реалізації політики;

Захист навколишнього середовища та ефективне використання природних ресурсів;

Підтримка заходів спрямованих на зменшення рівня бідності; Діяльність спрямована на підтримку соціального розвитку, тендерної рівності, працевлаштування та соціальної захищеності;

Підтримка транскордонного співробітництва в сфері економіки, соціального захисту та охорони навколишнього середовища;

Розвиток освіти та підтримка здорового способу життя; Захист прав людини;

Підтримка реформ в сфері правосуддя та боротьби з тероризмом та організованою злочинністю;

Підтримка міжкультурного діалогу. Фінансування, тобто загальний бюджет Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства складатиме майже 12 мільярдів євро на (2007-2013 роки). Розгляд проектів та фінансування фактично розпочався з 2007 року. Власний внесок партнерів у фінансуванні проектів має становити 25%.

**Табл.1 Європейський інструмент сусідства та партнерства, східні країни -
пріоритети та асигнування**

Країна	Пріоритети фінансування (2007-2010) - ENPI ¹ .		Колишні пріоритети та фінансування (2002 – 2006) ² - TACIS	
Арменія	Розвиток демократії та	€29.52 млн. (30%)	1. Інституціональна, правова та	€30 млн.
	2. Регуляторна адміністрат	€29.52 млн.	2. Подолання соціальних наслідків	
	3. Зменшення бідності	€39.36 млн.	переходу	
	Разом	€98.40 млн. (100%)	Разом	€30 млн.
Азербайдж	1. Розвиток та управління	€30 млн. (33%)	1. Інституціональна, правова та	€44 млн.
	2. Соціальний та економічний	€32 млн. (34%)	2. Приватний сектор та допомога в	

	3. Законодавчі реформи щодо транспортної	€30 млн. (33%)	економічному розвитку	
	Разом	€92.00 млн. (100%)	Разом	€44 млн.
Грузія	1. Демократія, розвиток	€31.5млн. (26%)	1. Інституціональна, правова та	€42 млн.
	2. Економічний розвиток та	€31.5 млн. (26%)		
	3. Зменшення	€38.4 млн.	2. Подолання соціальних наслідків	
	4. Мирне врегулювання	€19.0 млн. (16%)		
	Разом	€120.4 млн. (100%)	Разом	€42 млн.
Молдова	1. Розвиток демократії та	€52.4-€73.4млн. (25-35%)	1. Інституціональна,	€67 млн.
	2. Регуляторна реформа та	€31.5-€41.9млн. (15-20%)		
	3. Зменшення бідності та	€83.9-€125.8млн. (40-50%)	3. Подолання соціальних наслідків	
	Платіжний	€45.0 млн.		
	Разом	€254.7 млн. (100%)	Разом	€67 млн.
Україна	1. Розвиток демократії та	€148.2 млн. (30%)	1. Інституціональна,	€355 млн.
	2. Регуляторна реформа та	€148.2 млн. (30%)		
	3. Розвиток інфраструктури	€197.6 млн. (40%)	3. Подолання соціальних наслідків	
	Разом	€494.0 млн. (100%)		
Східний регіон	I. Мережі (транспорт, енергія, регіональна	1 €55.9-78.4 млн. (25-35%)	1. Стале управління природними ресурсами	€216 млн.

	2. Охорона навколишнього	€55.9-78.4 млн. (25-35%)	2. Сприяння торгівлі та	
	3. Управління кордонними переходами,	€55.9-78.4 млн. (25-35%)	3. Правосуддя та внутрішні справи, управління кордонами, організована злочинність,	
	4. Між людські	€11.2-22.5		
	5. Протипіхотні міни, стрілецька та	€11.2-22.5 млн. (5-10%)		
	Разом	€223.5 млн. (100%)	Разом	€216 млн.

Подальший розвиток стосунків з партнерами

ЄПС поступово просувається вперед як засіб для розбудови більш тісних і плідних стосунків між ЄС та його партнерами. ЄС зараз повинен продовжувати використання такого підходу, що полягає в 1) інтенсифікації політики та засобів її виконання, що дає чіткі переваги, 2) поступовому, зумовленому практичними потребами та диференційованому курсі, та 3) демонстрації бажання поглиблювати стосунки з відібраними партнерами, коли відповідні країни це гарантують, і цього прагнуть⁵.

З чотирма країнами спільну роботу щодо виконання Планів дій інтенсифіковано настільки, що практичне поглиблення стосунків із ЄС є гарантованим. Це вивчатиметься окремо в кожному випадку в спосіб, що виповідатиме конкретним обставинам, згідно загальної філософії ЄПС, включаючи принципи узгоджених індикаторів. З Україною закладаються нові амбітні засади для такого партнерства шляхом проведення переговорів про нову посилену угоду, що швидко просуваються та включатимуть положення про глибоку та комплексну зону вільної торгівлі. Республіка Молдова досягла значного прогресу у виконанні Плану дій ЄПС і продемонструвала політичну волю до подальшого поступу. Згідно з висновками Ради, опублікованими в лютому 2008 року, ЄС готовий, на засадах забезпечення сталого прогресу, розпочати процес обмірковування нової угоди, пристосованої до інтересів Республіки Молдова, що піде далі - поза межі УПС. Також значно просунулись консультації з Марокко стосовно конкретних шляхів досягнення "підвищеного статусу", який включатиме значний пакет заходів, серед яких - також і заходи щодо покращення мобільності громадян, що виконуватимуться паралельно до досягнення прогресу за напрямком реадмісії. Щодо Ізраїлю, група експертів обмірковує напрямки, за якими стосунки з ЄС можуть бути модернізовано до особливого статусу; це

⁵ Communication ENP progress 2007, European Commission

включатиме як поглиблення політичного діалогу, так і тісніше залучення Ізраїлю до економіки і ринку ЄС, а також - до цілого ряду його ключових стратегій.

Продовжиться спільна робота за широким спектром секторних стратегій із Йорданією та Тунісом, на підтримку реформ у цих країнах.

Стосовно інших країн виконання Планів дій ЄПС розпочалось порівняно нещодавно. Подальший прогрес у стосунках з Вірменією, Єгиптом та Грузією буде будуватись на багатообіцяючому початку виконання їх Планів дій, що вже мав місце, беручи до уваги в кожному випадку конкретні обставини і амбіції цих країн. Також добре просувається спільна робота з Азербайджаном за цілою низкою секторів, включаючи співробітництво в енергетиці.

Стосовно Лівану та окупованих Палестинських територій, Плани дій ЄПС створять значну базу для проведення реформ, щойно обставини дозволять досягти більшого прогресу. В той же час підтримуються контакти на багатьох рівнях, метою яких є розбудова спроможностей і налагодження довіри. Зустріч Спільного Комітету із Палестинською адміністрацією, має відбутися в другому кварталі 2008 і має на меті відновлення виконання відповідного Плану дій.

У відносинах із чотирма країнами, на які розповсюджується ЄПС, жодних Планів дій не було узгоджено, проте в деяких випадках були зроблені певні кроки вперед щодо подальшого розвитку відносин. Щодо Алжиру, виконання положень Угоди про асоціацію просувається належним чином; стосунки швидко поглиблюються за багатьма напрямками, від енергетики - до міграції. Що стосується Лівії, то відносини відчутно покращились; Комісія пропонує почати переговори про укладання амбіційної і широкоформатної угоди із цією важливою державою. Щодо Сирії, то стосунки можуть покращитися на базі проекту Угоди про асоціацію, щойно цього дозволить політична ситуація. В той час, коли стосунки із Білоруссю на офіційному рівні залишаються обмеженими через внутрішню ситуацію в країні, контакти на технічному рівні розвиваються. Відкриття Представництва Європейської Комісії в Мінську дозволить поглибити ці контакти і налагодити стосунки із громадянським суспільством Білорусі⁶.

Отже, з кінця 2006 року успішно триває реалізація започаткованих програм:

- Були розпочаті переговори з Україною щодо Нової розширеної угоди, у тому числі, стосовно [створення] глибокої та всебічної Зони вільної торгівлі.
- З Єгиптом, Марокко та Тунісом розпочаті двосторонні переговори щодо лібералізації ринку послуг та процедур заснування компаній. Незабаром такі переговори розпочнуться з Ізраїлем.

⁶ Communication ENP progress 2007, European Commission

- Молдові були запропоновані автономні торгові преференції.
 - Незабаром планується закінчити вивчення можливості укладання угод про вільну торгівлю з Грузією та Вірменією.
 - Спрощення "режиму мобільності" з деякими країнами
 - На цей момент набули чинності угоди про реадмісію та спрощення оформлення віз з Україною та Молдовою.
 - Молдову було обрано як країну, в якій буде розташовано перший спільний центр ЄС з прийому заяв на отримання віз, а також як пілотну країну, з якою буде розвиватись " партнерство у галузі мобільності", що має на меті спрощення легальної міграції та протидію нелегальній міграції.
 - Розширення співпраці у сфері юстиції та боротьби з організованою злочинністю
 - Для підсилення регіональної співпраці у Середземноморському регіоні були запроваджені тренінгові схеми для підготовки суддів, прокурорів, юристів та старшого особового складу правоохоронних органів. Загалом у тренінгах взяли участь до однієї тисячі спеціалістів із середземноморських країн-партнерів ЄГТС.
 - Україна розпочала реформування своєї правової та судової системи, у тому числі, реформування корпоративного законодавства та усунення невідповідностей між різними законодавчими актами для забезпечення більш передбачуваного та прозорого ділового середовища.
 - Співпраця з енергетичних питань сприяє підвищенню рівня енергетичної безпеки
 - ЄС підписав Меморандуми про взаєморозуміння щодо співпраці в енергетичній галузі з країною-виробником енергоресурсів Азербайджаном та країною-транзитером Україною; очікується, що подібні меморандуми незабаром будуть підписані з основними виробниками енергоресурсів - Алжиром та Єгиптом.
 - З Марокко та Йорданією були підписані спільні енергетичні декларації.
 - Розробляється кілька проектів будівництва нафто- та газопроводів і з'єднувальних ланок, які об'єднують нафтогазові мережі ЄС, країн-кандидатів та партнерів ЄГТС і дозволять підвищити рівень енергетичної безпеки їхніх громадян.
- Зміцнення транспортних зв'язків
- Авіаційна угода, підписана з Марокко, веде до поступового відкриття ринку, забезпечує відповідність законодавству ЄС з широкого кола питань та збільшення обсягів повітряних перевезень (впродовж 2007 року - на 17%). Угода передбачає зменшення

тарифів і розширення можливостей вибору для туристів, сприяючи водночас розбудові туристичного бізнесу та забезпеченню зайнятості.

- У січні 2008 року були розпочаті переговори щодо укладення подібної угоди з Україною.

Крім цього:

- Партнери з ЄПС мають можливість скоригувати свої позиції відповідно до позицій ЄС, визначених Спільною зовнішньою та безпековою політикою. Україна, Молдова, Вірменія, Азербайджан і Грузія вирішили здійснювати коригування на постійній основі; нещодавно таке саме рішення прийняли Марокко та Йорданія.

- Країни-партнери продовжують підготовку інвестиційних проектів на підтримку виконання Кіотського протоколу щодо зміни клімату. Південні країни-партнери у співпраці склали перелік з 44 проектів, що передбачають зменшення рівня забруднення Середземного моря.

- Партнери ЄПС можуть брати участь у програмах Спільноти та її агенціях. Ізраїль став першою країною, яка бере участь у Програмі з підтримки підприємництва та інновацій (за Рамковою програмою ЄС з конкурентоспроможності та інновацій - СІР).

- Зокрема, Ізраїль (як асоційований член), Єгипет, Йорданія та Марокко успішно взяли участь у перших запрошеннях за Сьомою рамковою програмою ЄС з наукових досліджень.

- Кількість студентів з країн-партнерів ЄПС, які взяли участь у програмі Егазтиз Мипсшз у 2007 році, зросла більш ніж на 40%. Кількість молодих людей з країн-партнерів ЄПС, залучених як волонтери до заходів, організованих у рамках Програми ЄС "Молодь у дії", зросла вчетверо.

- Значно зросли обсяги допомоги, що надається з боку ЄС країнам-партнерам ЄПС: так у 2007 році у рамках допомоги було виділено 1,65 млрд. євро. Для бюджету ЄС річні видатки складають лише 3 євро з розрахунку на одного громадянина ЄС.

- Сотні експертів з усього ЄС щодня працюють пліч-о-пліч зі своїми колегами у країнах-партнерах, надаючи їм підтримку у проведенні реформ, обмінюючись з ними ноу-хау та провідним досвідом ЄС у різних сферах.

Сильна Європейська політика сусідства - потреба у подальших діях

З боку ЄС потрібні подальші зусилля для того, аби пропозиції щодо посилення Європейської політики сусідства стали реальністю. Нове Повідомлення, що його оприлюднила Комісар у справах зовнішніх відносин та Європейської політики сусідства

Беніта Ферреро-Вальднер, визначає дії, що їх мають здійснити держави-члени ЄС та Європейська Комісія, особливо в сфері торгівлі, мобільності та врегулювання заморожених конфліктів у країнах-сусідах ЄС починаючи з 2008 року. Європейська Комісія планує здійснити низку заходів для зміцнення галузевих реформ у сусідніх країнах.

Коментуючи подію, Комісар Ферреро-Вальднер зазначила: „Нині ми перебуваємо у фазі імплементації політики сусідства. Це спільна ініціатива, тому її виконання вимагає дій з обох боків - як з боку ЄС, так і з боку сусідів. Вищезгадане Повідомлення визначає сфери, де ми потребуємо додаткових зусиль з боку Європейської Комісії та держав-членів ЄС, завдяки яким ми Гарантуватимемо дотримання обіцянок, які ми дали нашим партнерам. Цими діями ми також створимо умови для того, аби стимули для реформ у сусідніх країнах, які ми запропонували, були конкретними, викликали довіру та відповідали потребам цих держав”⁷.

Повідомлення визначає такі цілі Європейської політики сусідства у 2008 році та у подальшому майбутньому:

- Більша політична рішучість для стимулювання економічної інтеграції та поліпшення доступу до ринків. Повідомлення закликає держави-члени ЄС надати свою підтримку перемовинам щодо сільськогосподарських ринків [із країнами-сусідами], зокрема обмеженню переліку товарів, що не підпадатимуть під повну лібералізацію.

- Спрощення легітимних короткострокових подорожей та амбіційніші довгострокові дії для регулювання міграції. Європейська Комісія закликає Раду ЄС та Європейський Парламент схвалити запропонований 2006 року законодавчий пакет з візових питань, а також повною мірою використати можливості для спрощення подорожей між ЄС та країнами-сусідами, що передбачені наявними нормами.

- Подальша співпраця із країнами ЄПС для врегулювання заморожених конфліктів, зокрема використання повного арсеналу засобів ЄС для стабілізації конфліктних та постконфліктних територій.

- Інтенсифікація підтримки, яку ЄС надає галузевим реформам у країнах-партнерах, зокрема у сферах енергетики, рибальства, транспорту, морської політики, дослідницької діяльності, інформаційного суспільства, освіти, працевлаштування, соціальної політики та боротьби зі змінами клімату.

Оскільки нинішнє Повідомлення пропонує подальші дії з посилення ЄПС, певну кількість ініціатив, запропонованих у проекті зміцнення Європейської політики сусідства, уже було виконано:

⁷ Сильна Європейська політика сусідства - потреба у подальших діях 2007, EU Delegation in Ukraine

- Європейська Комісія сьогодні вирішила виділити 50 мільйонів євро до бюджету Інвестиційного інструменту сусідства (Neighborhood Investment Facility). Кілька держав-членів ЄС уже повідомили про своє бажання додати до бюджету нового інструменту свої внески. Новий фінансовий механізм почне свою роботу в 2008 році.

- Європейська Комісія надала першу фінансову підтримку у рамках нового Механізму „Сприяння реформам урядування” (Governance Facility), що надає додаткову допомогу країнам-партнерам, які здійснили найбільший поступ у реалізації пріоритетів реформи урядування. Найпершими отримувачами допомоги стали Марокко (28 мільйони євро) та Україна (22 мільйони євро).

- Було засновано ініціативу „Чорноморська синергія”, націлену на підтримку регіонального виміру у розвитку східних сусідів ЄС

- Тривають перемовини про участь країн-сусідів - зокрема Ізраїлю, Марокко та України - у програмах та агенціях ЄС. Після підписання відповідного протоколу з Ізраїлем, що відбудеться найближчим часом, ця країна стане першою державою ЄПС, яка братиме участь у європейській Програмі з підтримки конкурентоспроможності та інноваційності економіки.

Європейська політика сусідства - партнерство заради реформ із південними та східними країнами-сусідами ЄС - уже принесла відчутні та конкретні результати. Вона дозволила істотно поглибити стосунки Союзу із кількома найближчими сусідами (пропозиції ЄПС спрямовані до Алжиру, Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Єгипту, Грузії, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Марокко, Молдови, Палестинської автономії, Сирії, Тунісу та України). Європейська політика сусідства функціонує за принципом диференціації, який дозволяє країнам, що прагнуть глибшої співпраці з ЄС, досягти цієї співпраці.

ЄПС долає межі класичної політичної співпраці. Вона містить у собі елементи економічної інтеграції, а також програму підтримки реформ, спрямованих на стимулювання економічного та соціального розвитку. Інструментом реалізації цих реформ є Плани дій, що узгоджуються спільно ЄС та країною-сусідом, розраховані на 3-5 років та містять конкретні зобов'язання з забезпечення економічної модернізації, зміцнення верховенства права, демократії і шанування прав людини, а також із співпраці щодо ключових цілей зовнішньої політики.

*Сергій Терешко,
головний консультант
Національного інституту проблем міжнародної безпеки
при РНБО України*

СХІДНИЙ ВИМІР ПОЛІТИКИ ЄС У КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

В сучасних умовах постійних геополітичних трансформацій та процесів направлених на поглиблення політичної й безпекової інтеграції в ЄС, одним з ключових питань порядку денного Європейського Союзу є його становлення в якості глобального гравця за умов забезпечення безпечного оточуючого середовища навколо своїх кордонів. Досягнення цієї мети впливає з Європейської стратегії безпеки від 2003 р. в якій визначені базові загрози для ЄС та його стратегічні цілі.

Зважаючи на те, що головною умовою для безпеки та стабільності європейської спільноти вважається наявність безпечного середовища по периметру ЄС, одним з найважливіших інструментів реалізації Європейської стратегії безпеки стала “Європейська політика сусідства” (ЄПС). Задекларованою метою ЄПС є уникнення появи нових розподільчих ліній в Європі та з найближчими сусідами з метою процвітання, стабільності та безпеки всіх зацікавлених сторін. Але насправді, включення ЄПС в рамки Європейської стратегії безпеки може бути свідченням того, що Європа вбачає значну кількість загроз і викликів для себе саме в своїх східних та південних сусідах. Тобто, ЄПС фактично створено не з метою зближення сторін та консолідації Європи, а в якості інструменту власного захисту та відмежування ЄС від найближчих сусідів, надто східних, – які задекларували свої стратегічні наміри щодо набуття повноправного членства у Європейському Союзі.

Варто зазначити, що і сама назва “Європейська політика сусідства” не витримує критики, оскільки трактує Україну та інші східноєвропейські держави як сусідів Європи, а не як складові частини європейського континенту й сусідів лише Євросоюзу. ЄПС продовжує практику монополізації Євросоюзом терміну «Європа» (Європейська політика безпеки та оборони, Європейська комісія тощо), ставлячи знак рівності між Європейським Союзом та Європою. Тобто, навіть на цьому рівні фактично заперечується існування «Європи» поза кордонами ЄС.

До ЄПС, з одного боку, було включено низку європейських країн пострадянського простору, серед яких частина прагне безпосереднього членства в ЄС, а з іншого країни

північної Африки та західної Азії, що за визначенням не можуть претендувати на вступ до ЄС і потребують інших специфічних форм й інструментів співробітництва. Це з самого початку зробило механізм ЄПС розмитим та таким, що не в змозі ефективно реалізувати покладені на нього Європейською стратегією безпеки завдання для ЄС, а також задовольнити стратегічні потреби всіх сусідів Євросоюзу, передусім України. Ситуація ускладнюється тим, що такі держави, як Україна, Грузія, Молдова, задекларували свої європейські прагнення, котрі зовсім не відповідають змісту та меті ЄПС. У свою чергу, в самому ЄС немає одностайної позиції щодо форми та кінцевої мети політики Брюсселя щодо своїх східних сусідів.

У цих умовах, східний вимір політики ЄС, що набув іншого значення для Брюсселя після розширень 2004 та 2007 рр., став на сьогоднішній день найбільш контроверсійним й суперечливим у сприйнятті, як серед членів Союзу, так і з боку пострадянських держав Східної Європи, передусім України. Європейські бюрократи, відповідаючи на виклики розширень ЄС на Схід вирішили зупинитися саме на концепції ЄПС, хоча насправді, ініціатори даного проекту – Велика Британія та скандинавські країни, пропонували у початкову варіанту помітно відмінні положення ніж ті, що пізніше були впроваджені у життя Європейською Комісією.

Причинами формування Євросоюзом саме такої уніфікованої форми відносин зі своїми сусідами можуть бути такі. 1) Бажання забюрократизованих структур Європейського Союзу, який перебуває в умовах хронічного дефіциту загальноєвропейського бюджету спростити, здешевити та полегшити адміністрування Спільною зовнішньою та безпековою політикою, передусім відносинами з найближчими сусідами. 2) Намагання штучним чином призупинити процес подальшого розширення на Схід, одночасно з гальмуванням європейських прагнень низки країн Східної Європи. 3) Бажання ЄС, у цілому, та провідних його учасників, зокрема, враховувати точку зору Російської Федерації при здійсненні своєї зовнішньої політики з метою забезпечення стабільного партнерства між Брюсселем та Москвою в енергетичній сфері та у питаннях глобальної політики.

Зважаючи на різні зовнішньополітичні інтереси окремих держав-членів ЄС, свого часу ними було ініційовано процес здійснення диференційованої політики по відношенню до держав-нечленів ЄС з використанням специфічних до кожного регіону потреб, механізмів та відповідними цілями. Так, у 1995 р. було розпочато Барселонський процес, в рамках якого було сформовано спільну стратегію ЄС по відношенню до регіону Середземномор'я (країн Північної Африки та Близького Сходу) започаткувавши "Південний вимір" політики ЄС. Найактивніше просували даний проект Франція та

Іспанія. До того ж, поточного року президент Франції Н.Саркозі висунув ініціативу, що поглиблює “Південний вимір” політики ЄС – створення Середземноморського союзу. Наприкінці 1990-х років було започатковано ініціативу “Північний вимір”, до якою долучалися країни Північної Європи (зокрема нечлени ЄС – Норвегія, Ісландія, Гренландія), держави Балтії, Польща (на той момент ще не члени ЄС), Росія (формально, лише північно-західні регіони РФ). Ініціаторами цієї програми та відповідальними за її провадження з боку ЄС виступили Фінляндія та Швеція. Після розширення Європейського Союзу 2004 р. окремими державами ЄС ініціювалося здійснення “Східного виміру” європейської політики.

Ідея започаткування “Східного виміру” Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС мала б стати природнім і логічним доповненням системи закордонної політики Євросоюзу поряд з існуючими “Північним” та “Південним” (“Середземноморським”) вимірами. Об’єктом політики “Східного виміру” мали б бути ті східноєвропейські держави, які, після двох етапів розширення Європейського Союзу на Схід, залишилися поза його межами. Проте, “Східний вимір” політики ЄС так і не набув своєї інституціоналізації, зважаючи на викладені вище причини пов’язані з розчиненням його в ЄПС, а також розходженнями у сприйнятті Східного виміру по лінії «Старої» та «Нової» Європи.

Потрібно зазначити, що концепції “Північного виміру” і Барселонського процесу реалізовували передусім флангові країни ЄС (Швеція, Фінляндія, Португалія, Іспанія, Італія), тобто ті, що мають у цих регіонах власні, традиційні стратегічні інтереси. Подібна ситуація могла би скластися і в ході реалізації “Східного виміру”, де б головну і закономірну роль відігравали б Польща, а також Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія та країни Балтії. На сьогоднішній день, саме Варшава висапує головним лобістом поглиблення та інституціоналізації “Східного виміру” в рамках ЄС. Проте, розвиток подібних ініціатив гальмується небажанням провідних держав «Старої» Європи (передусім Франції та ФРН) надавати такі повноваження новим членам, боячись послабити своє монопольне лідерство у процесі прийняття загальноєвропейських рішень й зробити Євросоюз більш поліцентричним збалансованішим утворенням. Незважаючи на це, ряд держав ЄС (переважно нових членів) продовжують працювати над внесенням концептуальних змін у Східну політику ЄС. Згідно одного з останніх проектів, висунутого Польщею, інституціоналізованою формою Східного виміру політики ЄС може стати Східноєвропейський союз.

В економічній сфері основною метою “Східного виміру” мало б бути стимулювання і підтримка в державах, охоплених даною програмою, тих внутрішніх процесів, завданням

яких є реформування господарської системи, а також створення сприятливих умов для здійснення економічної й інвестиційної діяльності. Йдеться, зокрема, про реформування економічного законодавства, економічної інфраструктури та сфери економічних взаємин між країнами “Східного виміру” та країнами Європейського Союзу. Першочерговою метою економічної складової «Східного виміру» повинно бути створення зони вільної торгівлі між ЄС та країнами-учасницями «Східного виміру».

Політичний вимір мав би концентруватися на пропагуванні та підтримці демократизації у внутрішньополітичній сфері й зміцненні демократії у відповідних суспільствах в цілому. Проте, основою політичної складової східної політики ЄС мало б стати активніше долучення держав-учасниць «Східного виміру» до загальноєвропейських політичних процесів, що було б для них потужним стимулюючим орієнтиром у процесі європейської інтеграції.

Чільне місце у “Східному вимірі” політики ЄС повинна займати нагальна для сьогоденної Європи енергетична сфера, зважаючи на те, що основні джерела енергоносіїв (наявні і потенційні) для ЄС та шляхи їх транспортування знаходяться саме у зоні дії “Східного виміру”. Основна мета цієї складової “Східного виміру” для ЄС: забезпечення енергетичної безпеки Європи шляхом диверсифікації джерел та шляхів постачання нафти та газу. Без залучення в процес формування європейської енергетичної безпеки сусідніх з ЄС країн Східної Європи та Чорноморсько-Каспійського регіону, реалізація поставлених у цій сфері Брюсселем завдань не можлива.

Значна роль у “Східному вимірі” має відводиться політиці безпеки, зважаючи на наявність спільних загроз для ЄС та його східних сусідів. Безпековий аспект розглядається деякими потенційними учасниками цієї ініціативи як центральний. Мова йде, передусім, про врегулювання заморожених конфліктів у Придністров’ї та на Південному Кавказі, що можливо за умов колективного підходу до їх вирішення. Сучасний стан розбудови Спільної європейської політики безпеки та оборони є занадто слабким для протистояння можливим та потенційним загрозам безпеки ЄС в цьому регіоні. Відтак, поширення СЄПБО на “Східний вимір” матиме добрий ефект у безпековому та політичному плані.

Суспільна сфера “Східного виміру” повинна містити у своїй основі поширення інтеграційних процесів на найнижчі рівні – сприяти європейській інтеграції на міжособистісному та суспільному рівнях, розвивати професійне співробітництво, молодіжні контакти. Крім цього, політика ЄС має передбачати співпрацю і допомогу у сфері освіти, технологій, місцевого самоврядування тощо із залученням сегменту неурядових організацій та органів місцевого самоврядування.

Ключову роль матиме також проблематика загроз загального типу – нелегальна міграція, організована злочинність, контрабанда наркотиків, які вже є постійними й традиційними елементами всіх “флангових політик” Євросоюзу.

Окремим питанням концепції “Східного виміру”, яке має неабияке значення для реалізації економічних та політико-безпекових цілей, мав би бути розвиток співробітництва регіональних організацій, передусім таких, як ГУАМ, ОЧЕС, СДВ, з Європейським Союзом. Проблему джерел і шляхів постачання стратегічної сировини, питання безпеки у даному регіоні та миротворчої діяльності можна було б вирішити простіше, якби Євросоюз тісніше співпрацював із міжнародними регіональними організаціями Східної Європи та Чорноморсько-Каспійського регіону. Співпраця з такими регіональними утвореннями в рамках “Східного виміру” була б аналогічною до співпраці держав Європейського Союзу у проекті “Північного виміру” з Балтійською Радою та Радою держав Балтійського моря.

Налагодження транскордонного співробітництва між ЄС та новими сусідніми державами повинно спрямовуватися на перетворення кордону в лінію тісної співпраці, а не нову “залізну завісу” між бідними і багатими, демократичними і недемократичними. На користь тісного співробітництва свідчать аргументи, що пояснюють залежність безпеки Європейського Союзу від стабільності на території країн Східної Європи. У разі дестабілізації ситуації в даних країнах, неминучий їх вплив на територію ЄС, незалежно від рівня закритості кордону.

Східні сусіди Європейського Союзу, у тому числі Україна, не є еміграційною загрозою для ЄС, а лише виконують роль транзитних держав. Тому Європейський Союз повинен сприяти зміцненню кордонів своїх сусідів, а також покращенню їх технологічних можливостей. Крім цього, ЄС необхідно стимулювати підписання угод про реадмісію нелегальних іммігрантів між країнами, що мають кордон з ЄС та країнами, що виступають основними джерелами нелегальної імміграції. Зокрема такі, які підписані між Євросоюзом і Україною, але відсутні, наприклад, у стосунках України з Росією, через небажання останньої вести переговори.

Перспективними складовими “Східного виміру” є:

1) Допоміжна адаптаційна програма, спрямована на пропагування європейських норм у законодавствах окремих країн, а також європейських економічних і політичних стандартів. Така програма мала б, по-перше, довгостроковий вимір, що базувався б на формулі “відкритих дверей”, тобто можливості вступу до ЄС всіх європейських держав, по-друге, короткострокову систему заохочень за прогрес у процесі пристосування до норм Євросоюзу; 2) Вимір правосуддя і внутрішніх справ, спрямований на вирішення проблем,

пов'язаних зі східним кордоном ЄС, тобто його модернізацією, підвищенням якості та кількості прикордонних служб, а також інтенсифікацією співпраці між ЄС і його східними сусідами у сфері боротьби з різного роду організованою злочинністю. Для цього варто започаткувати ряд міжнародних програм спрямованих на оптимізацію співпраці прикордонних служб та захисту кордонів; 3) Транскордонна співпраця, що полегшує взаємні контакти локальних спільнот по обидва боки кордону Євросоюзу та, водночас, запобігає нелегальній еміграції; 4) Суспільний діалог, що передбачає підтримку співпраці поміж неурядовими організаціями й органами місцевого самоврядування країн ЄС та їх партнерами з пострадянського простору поза межами ЄС. Головною метою мало б стати налагодження контактів безпосередньо між громадянами зацікавлених держав і підтримка локальних ініціатив на рівні НУО та органів місцевого самоврядування; 5) Програма підтримки розвитку транспортної інфраструктури, що має за мету розбудову і модернізацію нині існуючої комунікаційної та транспортної інфраструктури, яка поєднує країни Євросоюзу з Україною, Білоруссю, Молдовою, Росією, Грузією, Азербайджаном та іншими. Така діяльність мала б передбачати, зокрема, визначення найбільш доцільних інвестицій, здатних сприяти поліпшенню комунікації між східними сусідами ЄС і країнами-членами, надання експертних консультацій у процесі опрацювання проектів конкретних заходів та допомогу в пошуку інвесторів.

Проте, найважливішою запорукою ефективності “Східного виміру” є реальна перспектива набуття членства в ЄС.

Серйозною проблемою в контексті реалізації Східної політики ЄС є можливість виникнення конфлікту між стратегічними інтересами ряду суб'єктів, як у середині, так і поза межами ЄС, що зосереджуються на одних і тих самих теренах Східної Європи, – особливо це стосується України. Йдеться передусім про Росію. Для Євросоюзу, що прагне мати якнайкращі відносини з Москвою, є небажаною ідея конфронтації з Росією через питання України та інших держав пострадянського простору. На сьогоднішній день, занадто активний розвиток відносин із пострадянськими країнами Східної Європи не є пріоритетом більшості європейських держав. Існує тверда переконаність у тому, що сфера відносин Європейського Союзу з Росією не вимагає жодного “Східного виміру”.

Інший вимір протистояння може виникнути між прихильниками “Середземноморського” та “Східного вимірів” політики Європейського Союзу. Британські й скандинавські пропозиції, а також польські ініціативи, що висуваються вже кілька років поспіль і стосуються започаткування Європейським Союзом довгострокових дій, спрямованих на оптимізацію Східної політики ЄС, підтримку інтеграційних прагнень держав східної Європи (передусім України) лякають Європейську Комісію, проте

залишають непохитною позицію Брюсселя щодо кола непов'язаних з Росією питань у Східній Європі.

Реалізуючи концепцію “Європейської політики сусідства”, Європейська Комісія відверто намагається уникнути прийняття ЄС серйозних зобов'язань, щодо своїх східноєвропейських сусідів. Раніше Євросоюз подібним чином поведився щодо балканських держав і Туреччини, можливе членство яких представлялося (і так є донині) як багаторівнева загроза для Європи та її єдності. Що стосується України та інших східноєвропейських держав, то тут західноєвропейське небажання до конкретних кроків викликане, головним чином, побоюванням можливого конфлікту з Росією, яка вважає ці держави сферою власних політичних та економічних інтересів, а також не бажання збільшувати у рамках ЄС кількість держав «Нової» Європи.

Стратегія національної безпеки України 2007 р. чітко декларує європейський вибір держави, що передбачає створення умов для набуття членства в Європейському Союзі шляхом масштабного впровадження загальноєвропейських норм і стандартів до законодавства та системи державного управління. Стратегія також спрямована на зміцнення колективної безпеки на європейському просторі та приєднання України до європейської системи колективної безпеки. Проте, існуюча “Східна політика” ЄС, що реалізується через механізми ЄПС не дозволяє реалізувати більшість визначених Стратегією національних пріоритетів України.

ЄПС маргіналізує роль та місце України в загальноєвропейських процесах. Сприймаючи Україну виключно через призму ЄПС, Євросоюз фактично позбавляє Українську державу суб'єктності європейської політики. ЄПС за своєю суттю фактично є одностороннім механізмом політики Брюсселя по відношенню до своїх сусідів і не передбачає двосторонніх відносин, як це є у відносинах ЄС та Росії. Формуючи політику відносно своїх східних сусідів, ЄС жодним чином не намагається почути й зрозуміти бачення цих відносин з іншого боку. Рішення прийняті у Брюсселі не підлягають обговоренню й держави Східної Європи стають перед вибором приєднуватися до пропонованого Євросоюзом, або в іншому випадку не мати інституціоналізованої форми взаємовідносин взагалі. Більше того, ЄПС не містить чіткої кінцевої мети, що свідчить про відсутність в ЄС стратегічного бачення своїх відносин з найближчими сусідами. Можна стверджувати, що ЄПС фактично була утворена в умовах невизначеності ЄС щодо свого “Східного виміру” з метою суто формальної інституціалізації відносин зі своїм найближчим оточенням.

Перебуваючи в договірних рамках ЄПС Україна позбавляє себе перспектив реалізації своєї стратегічної мети на інтеграцію до ЄС, а також інших положень

викладених в Стратегії національної безпеки держави, зважаючи на явні суперечності згаданого документу та ЄПС.

З огляду на умови що склалися, Україні необхідно наполегливо працювати над створенням підґрунтя в рамках ЄС щодо укладення нової інституціоналізованої форми відносин України та ЄС. Найперспективнішим варіантом такого співробітництва має стати формалізація “Східного виміру” політики ЄС, яка би виділяла країни Східної Європи, що декларують своє прагнення євроінтеграції в окрему політику ЄС. В основу такої політики “Східного виміру” могли би бути покладені викладені вище положення.

З метою реалізації “Східного виміру” політики ЄС Україні доцільно працювати над формуванням в рамках ЄС кола держав прихильних до даної ідеї. У цьому контексті передусім необхідно зазначити Польщу, яка найбільше зацікавлена у оптимізації “Східної політики” ЄС та її стратегічному наповненню. З огляду на це Польща готова лобювати дане питання в рамках Євросоюзу, а також виступати лідером реалізації такої політики. Прихильними до даного питання є інші країни, що увійшли до ЄС 2004 р. – Литва, Угорщина, Словаччина, Чехія, Естонія, Латвія.

Іншу групу потенційних прихильних розвитку “Східного виміру” ЄС складають Швеція та Данія, які, зокрема, неодноразово заявляли про свою підтримку євроінтеграційних прагнень України. Після того, як до ЄС приєдналися всі держави Балтійського регіону (за виключенням Росії) у зовнішній політиці Стокгольма та Копенгагена утворився певний вакуум зовнішньополітичних інтересів в рамках ЄС. Цей вакуум може бути подоланий за рахунок їх підтримки політики “Східного виміру” ЄС. Крім того, ці скандинавські країни з обережністю ставляться до поглиблення європейсько-російських зв’язків, що відбувається останнім часом в ЄС, зокрема за рахунок відносин ЄС зі своїми східними сусідами. Швеція та Данія виступають опонентами, передусім, Німеччини та Франції у питанні поглиблення процесів наднаціональної інтеграції одночасно з призупиненням подальшого розширення ЄС.

Окремо можна виділити Велику Британію, яка традиційно виступає проти посилення наднаціональності в рамках ЄС на противагу Берліну і Парижу та є прихильником розвитку “Східного виміру” політики Союзу, що й було запропоновано Великою Британією і Данією 2003 р.

Важливою складовою наповнення східної політики ЄС реальним змістом є формування системи відносин регіональних організацій, членом, яких виступає Україна (ГУАМ, СДВ, ОЧЕС тощо), з Європейським Союзом. Це питання набуває актуальності для ЄС з розширенням кордонів Співтовариства до Чорного моря та необхідністю реалізації ряду проблем європейської безпеки, зокрема у сфері енергетики. Проте,

обов'язковою умовою ефективності подібної співпраці є багатосторонній підхід до визначення форми, механізмів та цілей даного партнерства.

Висновок. Підсумовуючи викладене потрібно зазначити, що існуючий стан “Східного виміру” політики ЄС не відповідає завданням та меті, які випливають з національних інтересів України, передусім, що стосується сфери європейської інтеграції. Європейська політика сусідства, що є основним інструментом реалізації Східного вектору ЄС створює мінімальні можливості для забезпечення національних інтересів України. Відтак, Україні необхідно працювати над ґрунтовною реформою сприйняття в рамках ЄС його східних сусідів, наголошуючи при цьому на потребах загальноєвропейської безпеки (в усіх її вимірах), ефективної реалізації зовнішньої політики Євросоюзу та необхідності подальшого розвитку європейського інтеграційного процесу. Дане питання має перспективи позитивного вирішення зважаючи на наявність у середині ЄС кола суб'єктів, що підтримують ідею інституціалізації “Східного виміру” Євросоюзу та забезпечення європейськими перспективами учасників цієї політики зі Східної Європи.

*Володимир Манжола,
доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародних відносин
та зовнішньої політики
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
Олександра Шаповалова,
аспірант Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ФРАНЦУЗЬКІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО НОВОЇ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ: УНІКАЛЬНИЙ ШАНС ЧИ ПОЛІТИЧНИЙ РЕНЕСАНС ?

Прихід до влади нової адміністрації на чолі з Ніколя Саркозі призвів до істотної трансформації форм і засобів реалізації зовнішньої політики Франції, що позначилось в тому числі й на франко-українських відносинах.

Квінтесенцією нового підходу до розвитку стосунків з Україною стала ініціатива французького керівництва щодо запровадження концептуально нового статусу України – «асоційованого партнера» ЄС, деталі якої було викладено у Позиційному документі «Україна – асоційований партнер ЄС», підготовленому у грудні 2007 р.

В цьому документі Франція підтримує прагнення всебічного наближення України до Європейського Союзу, підтверджує своє сприяння розбудові привілейованих відносин між Україною та ЄС і пропонує закріпити їх шляхом підписання Угоди про асоціацію як нових, суттєво підвищених юридичних рамок цих відносин. В Угоді повинні міститися компромісні формулювання щодо кінцевої мети відносин між Україною та ЄС із врахуванням як європейської ідентичності та євроінтеграційних прагнень України, так і підходів комунітарних інституцій до просування співробітництва з Україною в контексті ЄПС.

На практиці така «розширена асоціація» у французькому варіанті означає:

- 1) вдосконалення інституційного механізму співробітництва для налагодження плідного діалогу між сторонами на всіх рівнях, надання спільним органам

права ухвалювати обов'язкові до виконання рішення, надання Україні здатності для інформування, а в окремих випадках участі в діяльності деяких комунітарних інститутів, забезпечення шляхів проведення попередніх консультацій і асоціювання України з рішенням ЄС, а також передбачення можливостей організації зустрічей у форматі «27 + 1» (держави-члени ЄС + Україна);

- 2) просування співробітництва в енергетичній сфері включно із інтеграцією України до європейських енергетичних мереж, зміцненням транзитного потенціалу України та надання допомоги в ході розбудови українського енергетичного сектору в контексті боротьби зі змінами клімату;
- 3) посилення співпраці у сфері безпеки і оборони шляхом налагодження зв'язків України з Європейським оборонним агентством, залучення України до формування бойових груп і здійснення операцій в рамках Європейської політики безпеки і оборони, розширення військово-технічного співробітництва тощо. Надзвичайно важливою є пропозиція Франції включити в текст майбутньої Угоди положення про підтримку територіальної цілісності України з боку ЄС та встановити дієві механізми взаємодії у випадку виникнення викликів безпеці сторін. Подібні положення не є властивими для угод про асоціацію, які підписував Євросоюз з державами Центральної Європи на початку 90-х років;
- 4) утворення всеосяжної та поглибленої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС на принципах асиметрії;
- 5) започаткування діалогу щодо скасування у перспективі візового режиму між Україною та ЄС, визначення критеріїв, яким має відповідати Україна для запровадження безвізового режиму та врегулювання питань соціального захисту мігрантів;
- 6) активізацію контактів в інших практичних галузях співробітництва, в тому числі у сфері вищої освіти, транспорту, прикордонної інфраструктури, та поглиблення взаємодії задля відвернення викликів глобалізації.

В документі вказується, що Франція прагне досягти політичної згоди щодо тексту Угоди про асоціацію в рамках саміту ЄС - Україна у вересні 2008 р. під час французького головування, для чого пропонувалось винести за рамки даної Угоди проблематику утворення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, оскільки відповідні переговори потребують більшого часу.

Фактично, в позиційному документі віддзеркалюються намагання французької дипломатії віднайти компроміс між риторичною підтримкою євроінтеграційних зусиль України та загальною позицією Франції щодо поглиблення відносин між Україною та ЄС в руслі логіки Європейської політики сусідства без чіткої артикуляції положення про перспективу членства в тексті Нової посиленої угоди.

До висунення подібної ініціативи уряд Саркозі спонукали декілька важливих причин. Попри те, що Україна не фігурує серед головних пріоритетів французької зовнішньої політики, новий президент з великою симпатією ставиться до «помаранчевої революції» в Україні і неодноразово висловлював свою підтримку демократичним перетворенням в нашій державі. Разом з тим, завдяки акцентуванню уваги на євроінтеграційних прагненнях України створюється противага аналогічним прагненням Туреччини, держави, яка, на відміну від України, не наділена, на думку Саркозі, європейською ідентичністю.

Однак, глибинні витоки цієї ініціативи коріняться у зміні модальностей у політиці Франції щодо держав Центрально-Східної Європи, яка відбулась з приходом нової адміністрації. Бажаючи відновити дружні стосунки Франції з цими державами, які істотно погіршились через суперечності навколо операції США в Іраку в 2003 році, Саркозі послідовно наголошує на тих політичних перевагах, які надає їм участь в процесах європейської інтеграції, і налагоджує з ними відносини стратегічного партнерства.

Ще одним мотивом для такого кроку з боку французького керівництва є прагнення забезпечити якнайбільшу результативність головування Франції в Європейській Раді у другій половині 2008 року, дотримуючись при цьому оптимального балансу між внутрішніми потребами євроінтеграційного об'єднання та його зовнішніми викликами.

Незважаючи на те, що французький документ отримав неоднозначну оцінку в українських політичних колах, він об'єктивно містить доволі амбітні пропозиції стосовно майбутньої політичної та інституційної платформи співробітництва між Україною та ЄС, які можуть стати підґрунтям для вироблення спільної позиції держав-членів ЄС та значною мірою розширити спектр питань і шляхів співпраці нашої держави з європейською спільнотою.

Однак, форма та зміст ініціативи Франції вирізняються декількома суперечливими особливостями, які визначають її сприйняття в інших європейських столицях, в тому числі й в Києві. По-перше, вона була висунена Парижем в односторонньому порядку без попередніх консультацій з Єврокомісією чи іншими партнерами, в тому числі з Німеччиною, для якої «східний вектор» зовнішньої політики ЄС завжди мав пріоритетне значення. Це створює таке враження, ніби адміністрація Саркозі прагне скоріше записати

собі в актив чергову дипломатичну перемогу, ніж віднайти нову формулу відносин з Україною.

По-друге, ідея відокремлення проблематики створення зони вільної торгівлі від політичних та інституційних питань не відповідає початковій логіці переговорів, закладеній політичними засадами ЄПС, а саме принципом позитивної обумовленості, за яким підвищення рівня співробітництва з країнами-сусідами повинно залежати від їхнього прогресу на шляху розвитку демократії та наближення до стандартів ЄС. Формування поглибленої зони вільної торгівлі мало стати центральним елементом нових угод з цими країнами, які планувалось укласти після завершення терміну Планів дій і відповідно до результатів їх виконання[1]. Це викликає несхвальне сприйняття французьких пропозицій в Європейській Комісії, яка наразі є відповідальною за проведення переговорів щодо нової посиленої угоди з Україною.

Втім, за нинішніх умов говорити про функціональну цілісність ЄПС доводиться лише в фінансовому плані (обсяги фінансування цієї політики встановлені у бюджеті ЄС на 2007-2013 рр. і варіації можливі тільки щодо розподілу цих обсягів). Регіональні проекти співробітництва, найбільш далекосяжним з яких є французький проект Союзу для Середземномор'я, наразі набувають особливої актуальності для ЄС, сприяючи тим самим диференціації, якщо не фрагментації його політики сусідства. Треба зважати ще й на ту обставину, що Україна першою з країн-сусідів ЄС розпочала переговори про укладення нової угоди, тому їхній результат впливатиме на аналогічні переговори з іншими країнами цієї групи, а зрештою, і на подальший розвиток ЄПС загалом[2].

По-третє, формат асоційованого партнерства у системі зносин Євросоюзу з третіми сторонами до сьогодні не фігурував і, фактично, являє собою «політичну інновацію» французької дипломатії, статусні переваги якої порівняно з існуючим форматом стосунків, прописаним в Угоді про партнерство та співробітництво, не є очевидними.

І по-четверте, відсутність положення щодо перспективи членства України в ЄС автоматично знижує ступінь привабливості французької ініціативи для українського керівництва, яке в процесі переговорів стосовно нової угоди з ЄС виходить з офіційної формули «політична асоціація та економічна інтеграція». Під цим розуміється відповідно внесення в преамбулу нової угоди положення про перспективу членства України в ЄС та утворення зони вільної торгівлі.

Зважаючи на це, реакція української влади на французькі пропозиції носить подвійний характер і обумовлюється переважно міркуваннями політичного характеру. З одного боку, Україна готова підписати окрему політичну угоду, якщо в ній буде чітко зафіксована перспектива вступу в ЄС, а з іншого, без відповідного положення українські

урядовці не схильні йти на укладення угоди з ЄС, навіть якщо вона буде називатися Угодою про асоціацію. І в такому разі підписання угоди протягом французького головування чи після нього видається не дуже принциповим питанням. Київ очікує подальших сигналів від об'єднаної Європи та можливих альтернативних пропозицій від інших держав-членів.

Тим не менш, це не означає, що Київ не може скористатися тими можливостями для поглиблення співробітництва з Європейським Союзом, які пропонує Париж. Адже сам факт висунення такої ініціативи є вельми позитивним сигналом для нашої держави, для якої Франція завжди виступала чи не найбільш складним партнером з-поміж інших країн ЄС. Варто абстрагуватися від питання перспективи членства України в ЄС, яке несвоечасно і недоцільно перетворювати на центральний елемент чи основний критерій успішності переговорів з євроінтеграційною спільнотою, та проаналізувати, наскільки зміст французьких пропозицій відповідає об'єктивним можливостям і потребам України у відносинах з Євросоюзом.

Головною метою української політики щодо ЄС виступає на даному етапі переведення комплексу співробітництва на вищий рівень порівняно з діючим механізмом Угоди про партнерство та співробітництво, а саме на рівень асоціації. Юридично асоціація являє собою особливу форму привілейованих відносин між Європейським Союзом та іншими державами або міжнародними організаціями, яка передбачає «взаємні права і обов'язки, спільні дії та особливі процедури» (ст. 310 Договору про Європейський Союз). Створення асоціації означає включення даної держави або міжнародної організації в інтеграційний простір ЄС, а тому повинно супроводжуватись становленням відповідного інституційного механізму, наділенням вищого органу співробітництва – Ради асоціації – правом прийняття рішень, які є обов'язковими для виконання, та формуванням преференційного режиму торгівлі, зони вільної торгівлі чи митного союзу. Співробітництво в рамках асоціації може поширюватись і на ряд інших практичних сфер із налагодженням оптимальних механізмів реалізації спільних рішень. Поряд з цим асоціація як форма співпраці формально не пов'язана з підготовкою до членства в Євросоюзі і не може розглядатися в якості однозначного визначення кінцевої мети відносин даної держави з євроінтеграційною спільнотою[3].

Виходячи з наведених критеріїв, можна стверджувати, що французькі пропозиції є доволі прогресивними у тому сенсі, що в них пропонується такий тип асоціації, який є дуже наближеним за формою та змістом до асоціації ЄС з країнами Центральної Європи, утвореної на початку 90-х років. Розгалужений інституційний механізм, асиметрична зона вільної торгівлі, залучення до діяльності інститутів ЄС, в тому числі у сфері безпеки і

оборони, та поглиблення галузевої співпраці забезпечують достатньо широкий спектр засобів для налагодження ефективного співробітництва з євроінтеграційним об'єднанням.

Водночас, французькі пропозиції взагалі не містять положень щодо посилення демократії та ринкової економіки, виконання Копенгагенських критеріїв і контролю за цим процесом, а гармонізація українського законодавства до *acquis communautaires* ЄС згадується лише побічно. Проведення подальших реформ в нашій державі та роль європейських інститутів в цьому процесі також тактично оминається. Натомість, мова йде переважно про механізми співробітництва, а не інтеграції, що загалом відповідає принципам Європейської політики сусідства, але не задовольняє українські інтереси щодо наближення до європейських стандартів, що наразі є ключовим фактором поступового включення України в інтеграційні процеси в Європі.

У французькому документі також чітко не прописані конкретні завдання співробітництва між Україною та ЄС і практичні проекти, спільна реалізація яких може сприяти зміцненню взаємовигідного співробітництва між сторонами.

Франція не схильна вписувати відносини між Україною та ЄС в той чи інший регіональний контекст, тому у текст французьких пропозицій не включено посилань на посилення форм регіональної співпраці в Східній Європі чи регіоні Чорного моря.

Таким чином, за останні два місяці пропозиції Франції щодо нової посиленої угоди між Україною та ЄС з площини дипломатичних контактів перейшли у площину публічної політики. Ще 7 квітня 2008 року Президент України Віктор Ющенко висловив сподівання, що у вересні буде підписано політичну частину нової угоди з чіткою перспективою членства в ЄС[4]. На спільній прес-конференції з президентом Польщі Лехом Качиньським 28 травня 2008 року Ніколя Саркозі заявив, що під час головування він матиме нагоду організувати саміт Україна-ЄС, в ході якого планує «запропонувати амбіційне партнерство нашим українським друзям» [5]. Водночас, міністр закордонних справ Бернар Кушнер в інтерв'ю російському виданню «Итоги» 26 травня 2008 року на запитання, чи збирається Франція здійснювати серйозні кроки щодо вступу України в ЄС в ході свого головування, відповів, що цього не передбачається, і послався на ряд критеріїв, яким має відповідати країна-кандидат на членство в ЄС[6].

Це свідчить про серйозну налаштованість французького керівництва домогтись помітного прогресу на українському напрямку протягом свого головування в Європейській Раді, навіть якщо політичну частину угоди не буде підписано. Наявність публічно анонсованих намірів відносно зміцнення партнерства між Україною та ЄС вимагають від лідерів Франції робити відповідні кроки з їх реалізації. І в цьому контексті французькі пропозиції можуть стати реальним шансом для України досягти найбільш

зручного формату у відносинах з Євросоюзом. Це не означає, що Київ може очікувати від інтеграційної спільноти надзвичайних поступок у політичному плані, які не були прийнятними до цього, але налагодження такого механізму співпраці, який би в найбільш ефективний спосіб сприяв європейській інтеграції України, є цілком вірогідним. Не слід також відкидати і темпоральний фактор: відкриття і проведення переговорів про укладення нової угоди між Росією та ЄС може істотно вплинути на хід переговорів з нашою державою, а також і на структуру посиленої угоди з Україною.

В той же час французька ініціатива сприймається в європейських офіційних колах також без особливого ентузіазму. Наприклад, Комісар ЄС із зовнішніх зносин та європейської політики сусідства Беніта Ферреро-Вальднер, яка ще раніше виражала сумніви щодо того, що Україні вдасться підписати нову посилену угоду з ЄС протягом цього року, 23 травня 2008 року заявила, що сподівається завершити переговори з українською стороною по всім аспектам базової угоди, в тому числі й по утворенню поглибленої зони вільної торгівлі як ключової її частини, до кінця 2009 року. В свою чергу посол Франції в Україні Жан-Поль Везіан в одному з інтерв'ю висловив припущення, що переговори по створенню зони вільної торгівлі не вдасться завершити до кінця 2009 року, оскільки «Україна має цілком природне бажання захистити свої економічні інтереси» [7].

Франція зайняла загалом прихильну позицію щодо проекту формування Східного партнерства ЄС, запропонованого Польщею та Швецією 23 травня цього року. Однак, французькі представники подекуди висловлюють сумніви щодо доцільності запровадження багатостороннього формату співробітництва зі східними сусідами. Ще 14 травня 2008 року Державний секретар з європейських справ Жан-П'єр Жуйє, ведучи мову про можливість утворення на Сході ЄС об'єднання, подібного до Середземноморського Союзу, сказав, що Франція готова до цього, але не варто «розділяти Європу заради регіональних проєктів, якими легітимними вони б не були» [8]. Безумовно, такий проєкт не є пріоритетним для Парижу, але в його теперішньому варіанті він не вносить серйозний дисбаланс в євроінтеграційну стратегію Франції, тому не видається неприйнятним. Втім, деякі аналітики вважають, що згода Франції на ініціативу Східного партнерства була отримана в обмін на згоду Польщі на французький проєкт Союзу для Середземномор'я, до якого Варшава ставиться з невеликим захопленням. До того ж, Східне партнерство безпосереднім чином не впливає на вироблення нової посиленої угоди між Україною та ЄС.

Що стосується власне української позиції щодо цього питання, то варто наголосити, що надмірно політизоване ставлення до процесу складання нової угоди не видається

конструктивним. Першочергова увага до перспективи членства та до зв'язку нового формату стосунків з Європейською політикою сусідства не є виправданою, адже жодна з ініціатив, які обговорюються на даний момент, не відповідає повністю українським очікуванням в цьому плані. На думку експертів, Україна зацікавлена в першу чергу у відсутності штучних обмежень, які можуть знизити обсяг співпраці як на політичному рівні, так і на рівні окремих галузей, в тому числі шляхом становлення альтернативних багатосторонніх механізмів співробітництва[9]. Києву слід зважати на те, що наступне розширення ЄС на Схід наразі не обумовлюється динамікою історичного процесу, тому потрібно шукати більш переконливі аргументи для свого позиціонування в євроінтеграційному об'єднанні[10] та більш ефективні моделі стосунків з можливим виходом за рамки суто двостороннього формату Україна-ЄС.

Отже, головне завдання України полягає у тому, щоб виробити найбільш оптимальний механізм співробітництва з Європейським Союзом на наступне десятиліття. Французькі пропозиції щодо нової угоди між Україною та ЄС надають вагомі можливості для його виконання, враховуючи прихильне ставлення діючого французького керівництва до української держави та далекосяжні плани головування Франції в ЄС. Вони можуть стати підґрунтям для вироблення в ході переговорів щодо укладення нової посиленої угоди прийняттого компромісу між євроінтеграційними амбіціями України та більш поміркованим і функціонально орієнтованим підходом комунітарних інститутів.

- 1 General Affairs and External Relations Council (GAERC) Strengthening the European Neighbourhood Policy. Presidency Progress Report. – 18-19 June 2007.
2. Shapovalova A. European Neighbourhood Policy – Grand Political Design or Ambivalent Instrumental Project: Ukrainian View // Integration with the European Union: Accession, Association and Neighbourhood Policy / Cabada L., Mravinač (eds.). – Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. – P. 94-95.
3. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: Підручник. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – С. 226.
4. Ющенко верит в членство Украины в ЕС уже через полгода. – Украинская правда, 7 апреля 2008 года <http://pravda.com.ua/ru/news/2008/4/7/74117.htm>
5. Conférence de presse conjointe de M. Nicolas Sarkozy Président de la République Française et de M. Lech Kaczynski Président de la République de Pologne, Sommet franco-polonais – Warsaw, 28 mai 2008.
6. Entretien du Ministre des Affaires Etrangères et Européennes, M. Bernard Kouchner, avec l'hebdomadaire russe "Itogui", Paris, 26 mai 2008
7. Жан-Поль Везиан: «Я не согласен с применяемой к Франции характеристикой «страна-обидчица Украины». Интервью // Киевский телеграф. – № 21 (419). – 30 мая – 5 июня 2008. <http://telegrafua.com/419/politics/8707/>
8. Entretien du Secrétaire d'état chargé des affaires européennes, M. Jean-Pierre Jouyet, avec "Radio Notre Dame", Paris, 14 mai 2008.
9. Эксперт: Варшава претендует на средства ЕС с целью укрепления своих позиций на постсоветском пространстве <http://www.regnum.ru/news/1005119.html>
10. Emmanouilidis J.A., Gropas R. L'élargissement de l'UE : concilier pragmatisme et ambition // Think Global Act European. La contribution de treize think tanks européens au trio des présidences française, tchèque et suédoise de l'Union européenne (sous la direction d'Elvire Fabry et de Gaëtane Ricard-Nihoul). – Paris, 2008. – P. 314.

СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО - ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ ПОВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ З ЄС

Передмова

Східне партнерство - регіональна ініціатива ЄС, яка включає шість країн-членів ЄС та шість країн, які не є членами ЄС зі Східної Європи та Південного Кавказу. Східне Партнерство ініціювала Польща, а пізніше підтримала і Швеція, що перетворило його з індивідуального на значно ширший Європейський проект. Запровадження Східного Партнерства в ЄС було наступним кроком в процесі розвитку ініціативи. Ініціатива була представлена до розгляду міністрів закордонних справ країн ЄС 26 травня 2008 року в Брюсселі під час зібрання Ради зі Загальної Політики ЄС та Ради з питань Міжнародних Відносин (GAREC).

Головною метою Східного Партнерства є укріплення та поглиблення інтеграції між ЄС та країнами Східної Європи та Південного Кавказу, паралельно із процесом поглиблення інтеграції між ЄС, країнами Чорного моря та Середземномор'я, який зараз триває. У короткостроковому періоді Східне Партнерство повинно зменшити відмінності між діяльністю ЄС в Чорноморському та Середземноморському регіонах, та політикою ЄС щодо країн Східної Європи та Південного Кавказу. У довгостроковому періоді Східне Партнерство планує поглибити інтеграцію між ЄС та країнами-не членами ЄС – представниками ініціативи, аж до їх повної інтеграції з ЄС.

Східне Партнерство може також посилити інтеграцію, пропонуючи ЄС розпочати реалізацію інтересів щодо країн-нечленів ЄС, які на цій стадії інтеграційного процесу ще не прийняті Євросоюзом. Результатом співпраці в межах Східного Партнерства для нечленів ЄС зі Східної Європи та Південного Кавказу, можливо, є перспектива вступу до ЄС.

Включаючи ініціативу до дійсних пріоритетів ЄС та Східне Партнерство до сфери дійсної європейської політики щодо Східної Європи та Південного Кавказу (Європейська Політика Сусідства), Східне Партнерство було попередньо прийнято всіма членами ЄС 26 травня 2008 року і здобуло попереднє схвалення від Європейської Комісії. Таким чином, можливо, що протягом цього року Східне Партнерство буде офіційно прийняте ЄС. Польща шукає можливі шляхи для того, щоб Східне Партнерство було узгоджене протягом наступного саміту ЄС. Запровадження Європейською Комісією в співпраці з

країнами Східної Європи та Південного Кавказу цієї ініціативи дозволить розпочати процес подальшого вдосконалення Східного Партнерства.

Витоки пропозиції Східного Партнерства

Починаючи з травня 2004 року, коли Польща стала членом ЄС, вона приймає участь в різних заходах спрямованих на розвиток Східної політики ЄС, що може слугувати повній інтеграції країн Східної Європи з ЄС. Проте можливості Польщі переформулювати Східну політику ЄС обмежені. Це спричинено тим, що до вступу Польщі до ЄС, Європейський Союз запровадив власну політику щодо своїх країн-сусідів під назвою Європейська політика сусідства. Крім того Європейський Союз не узгодив Польські ініціативи, розпочаті після розширення ЄС в 2004. Відсутність узгодження була викликана переважно характером пропозицій. Наприклад, польські заходи, розпочаті в ЄС після помаранчевої революції, ставили за мету надання Україні перспективи членства, або, коли Європейський Союз проігнорував спроби Польщі посилити східну політику ЄС, переважно, тому що вони не задовольнили позицію всіх членів ЄС. Досвід Польщі в запровадженні власних заходів в Європейському Союзі довів, що всі члени ЄС можуть узгодити лише ті ініціативи однієї країни-члена ЄС, які мають дійсно європейське підґрунтя.

У 2008 році збільшилися шанси схвалення прагнень Польщі з приводу східної політики ЄС, що було спричинено діяльністю Франції в Середземному Об'єднанні. На початку цього року президент Франції Ніколя Саркозі запропонував в ЄС запровадити в межах ЄС нову регіональну платформу співпраці, яка зібрала б окремих учасників з Європейського Союзу, а також середземноморських країн - не членів ЄС – стратегічних партнерів для Франції. Французька пропозиція в початковій формі не була схвалена всіма членами ЄС, особливо заперечувала Німеччина. Лише після того, як пропозицію Франції було перетворено на більш помірковану ініціативу (ініціатива стає відкритою для всіх країн ЄС), в березні 2008 року Середземне Об'єднання отримало узгодження ЄС. Схвалення Європейським Союзом Середземного Об'єднання створило ситуацію, в якій ЄС навряд чи відмовився б від будь-якої іншої подібної, регіональної ініціативи, яка стосувалась би відмінного географічного простору. Особливо, якщо б ця інша ініціатива була б узгоджена та знаходилася в межах Європейської політики сусідства, подібно до пропозиції Франції.

Іншою причиною для запровадження Східного Партнерства є відсутність присутності ЄС у Східній Європі як регіоні. Процес розширення ЄС на Балкани,

поглиблення інтеграції ЄС з чорноморськими країнами (запровадженням у 2007 році Чорноморської синергії - регіональної ініціативи, спрямованої на поглиблення співпраці ЄС з чорноморськими країнами та зміцнення зв'язків між країнами Чорноморського регіону), і процес поглиблення відносин із південними сусідами ЄС (Середземним Об'єднанням) створюють ситуацію, в якій присутність ЄС в Східній Європі, без запровадження в дію цих регіональних ініціатив, була б набагато меншою.

Більш того, значення Східного Партнерства буде зростати із збільшенням важливості цього регіону для Європейського Союзу та укріпленням ролі Росії, як набагато важливого економічного, енергетичного та політичного партнера для ЄС. Поглиблення відносин між ЄС та Росією не буде сприяти інтересам східноєвропейських країн без зміцнення відносин зі Східною Європою. Укріплення ролі Росії для Євросоюзу є особливим в інтересах Німеччини, яка починаючи з головування в ЄС у 2007 році зосереджується більше на зміцненні Східної політики ЄС, включаючи встановлення регіональної ініціативи ЄС для Східної Європи. Беручи до уваги інтереси Німеччини щодо Росії, можлива німецька ініціатива для Східної Європи може сприяти російським інтересам набагато більше, ніж польське Східне Партнерство.

До того ж Східне Партнерство може виправити відсутність постійної та активної співпраці між країнами Центральної та Східної Європи (країнами-членами ЄС), і сприяти просуванню в Євросоюзі інтересів східноєвропейських країн-нечленів ЄС. Такі скоординовані дії членів ЄС з Центральної та Східної Європи могли б укріпити інтеграцію східних сусідів Євросоюзу з ЄС. Декларація Вишеградської Групи, підписана 23 квітня 2008 року в Празі членами Вишеградської Групи (Польщею, Чехією, Словаччиною, Угорщиною) та іншими державами (Швецією та Україною), є прикладом, що демонструє дієвість таких скоординованих положень та дій. В декларації зазначені країни підтримують швидке завершення переговорів Україна - ЄС в новій розширеній угоді (у 2009 році) та початок переговорів щодо безвізового режиму для України до ЄС. Зараз члени ЄС з Центральної та Східної Європи не мають у своєму розпорядженні спільного, ефективного інструменту, який би дозволяв цим країнам узгодити їх спільні позиції та здійснити спільні заходи щодо східноєвропейських сусідів ЄС. Східне Партнерство могло б створити постійну платформу для такої співпраці.

Іншим процесом, що зараз триває, і, який створює підґрунтя для Східного Партнерства, є процес зростання попиту на подальшу диверсифікацію Європейської політики сусідства. ЄПС – політика Євросоюзу, розпочата в грудні 2003 року щодо країн-сусідів з ЄС. ЄПС призначена для 16 країн, які є сусідами Євросоюзу, країн, з різними

очікуваннями щодо ЄС, зв'язками з ЄС та інтеграційними успіхами щодо ЄС. Практичне запровадження ЄПС в останні три роки (більшість країн ЄПС запровадили ЄПС у 2005 році) довело потребу в диверсифікації та врегулюванні ЄПС щодо окремих країн. Необхідність зміни ЄПС підкреслювалася в багатьох нещодавніх документах ЄС, наприклад, в комюніке «Сильна ЄПС», яке було представлено Єврокомісією в грудні 2007 року, та в комюніке від Комісії до Парламенту і Ради ЄС.

В той же час ці документи підкреслюють велику важливість реалізації ЄПС в діяльності інститутів ЄС, і це дозволяє вважати, що в довгостроковому періоді Європейська політика сусідства буде актуальною для східноєвропейських країн. Актуальність ЄПС залежатиме від рівня змін цієї політики, що визначатиметься подальшими розбіжностями між країнами ЄПС в їх інтересах щодо ЄС. Розвиток такої ініціативи, як Середземне Об'єднання та Східне Партнерство може зумовити зміну ЄПС.

Не дивлячись на зовнішні чинники, Східне Партнерство відповідає стратегічним інтересам Польщі. З точки зору Польщі, Східне Партнерство має більшу важливість для формування присутності ЄС в Східній Європі – в країнах, які межують з Польщею, як, наприклад, в Україні і Білорусі, ніж у Південному Кавказі.

Глибша інтеграція східноєвропейських країн з ЄС могла б стабілізувати внутрішню ситуацію в цих країнах та обмежити вплив Росії на Україну та Білорусь. Окрім того, більша присутність ЄС в Східній Європі могла б посилити вплив Польщі на Східну політику ЄС. Через своє розташування та досвід співпраці з Україною та Білоруссю, Польща могла б стати країною, яка приймає активну участь у формуванні Східної політики Євросоюзу.

Східне Партнерство може також послугувати зміні позиції Польщі в ЄС, послабленій в останні два роки. Займаючись активною діяльністю в Східному Партнерстві Польща може повернути своє місце у формуванні зовнішньої політики ЄС і частково залучитися до процесу інтеграції в Чорноморському регіоні. Східне Партнерство також потрібно розглядати в контексті майбутнього головування Польщі в Раді Євросоюзу, яке припадає на другу половину 2011 року. Вважається, що вплив головування на формування зовнішньої політики ЄС може бути обмежений імплементацією Лісабонського Договору у 2008 році. Саме тому запровадження Східного Партнерства пов'язують з майбутнім головуванням Польщі в ЄС. Прийняття ж Східного Партнерства в цьому році дозволить розвинути цю ініціативу до 2011. Розвинуте Східне Партнерство можна потім використовувати як інструмент для реалізації польських пріоритетів головування, у тому числі пріоритет зміцнення інтеграції України та Білорусі з ЄС.

Східне Партнерство як інструмент

Географічний простір. 23 травня 2008 року було презентовано зразки документів щодо Східного Партнерства, за якими Східне Партнерство є відкритою організацією для всіх 27 країн-членів ЄС і поширюється на всіх східних партнерів. Пропозиція виокремлює такі країни-нечлени ЄС, як: зі Східної Європи - Україна, Молдова та Білорусь (на початковому етапі співпраця з Білоруссю буде проводитися на технічному та експертному рівнях), з Південного Кавказу – Вірменія, Азербайджан, Грузія. За пропозиційними привілеями Україна повинна перша за всіх отримати вигоду від ініціативи. Особливо важливим для України, як визнання головної мети цієї ініціативи, є зміцнення співпраці між ЄС та Україною до повної інтеграції з Євросоюзом. Україна вважається лідером Східної Європи, тому повинна використовувати свою присутність в Східному Партнерстві не лише, щоб стати членом ЄС, але й брати ініціативу та просувати інтеграційний процес між іншими країнами Східного Партнерства та ЄС.

Сфери співпраці. Східне Партнерство охоплює ті сфери співпраці, які відповідають сучасним інтересам країн – нечленів ЄС щодо Євросоюзу. Метою співробітництва в цих галузях є підсилення процесів, які зараз тривають, і, які вже мають місце між ЄС та деякими країнами, як наприклад: процес спрощення візового режиму, який постійно розвивається між ЄС та Україною. Ініціатива також передбачає дослідження досвіду тих країн, які продовжують інтегруватися з ЄС, щоб зумовити інтеграцію інших країн з Європейським Союзом. Згідно з документами Східне Партнерство співпрацюватиме в наступних головних сферах інтересів:

- *суспільній діяльності:* поглиблюючи співпрацю в сфері розмежування кордонів та їх демаркації, міграції та спрощенні візового режиму, обумовлюючи встановлення процесу безвізового режиму між ЄС та зазначеними партнерами, створенні кращої інфраструктури кордонів. Окрім того, збільшаться програми обміну, семінари, спільні дослідження, і т.п.,
- *економічній:* поглиблюючи співробітництво у напрямку встановлення зон вільної торгівлі, обумовлюючи економічну інтеграцію між східними країнами, створюючи транспортні мережі,

- *правовій*: розробляючи нову правову базу співпраці між ЄС та його партнерами, налагоджуючи нові Плани Дій та Співпраці, а також Угоди Співробітництва - нові угоди, які просувають вперед теперішні документи. Пропозиція також передбачає співпрацю у напрямку виконання цих документів,
- *політичній*: ініціатива передбачає співпрацю у зміцненні норм права, співробітництво у політиці зовнішньої безпеки, державній громадській службі та місцевих органах влади.

Правила співробітництва в межах Східного Партнерства. Пропозиція передбачає, що співпраця повинна проводитися відповідно до Європейських стандартів, політики та права. Наприклад, тексти нової юридичної бази між ЄС – та його партнерами повинні відповідати поглибленню процесу реформування в країнах – нечленах ЄС і бути пов'язаними з процесом вирівнювання із законодавством ЄС.

Більш того прогрес в здійсненні реформ вплине на обсяг фінансової підтримки ЄС країнам – нечленам. Згідно з пропозицією, ключовим моментом, який впливатиме на співробітництво є принцип розбіжностей в ЄПС. Цей принцип гарантує, що прогрес інтеграції окремої країни не буде пов'язано з масштабом інтеграції між іншими країнами та Євросоюзом. Співпраця має базуватися на конкретних проектах. Окрім того Східне Партнерство має співробітничати з іншими Європейськими регіональними ініціативами.

Фінансування та інституційна структура. Залишаються відкритими фінансові та інституційні питання, які розглядатимуться з часом. У короткостроковому періоді проекти фінансуватимуться такими фінансовими ресурсами для країн – нечленів, як: Інструмент Європейської політики сусідства (ENPI, European Neighborhood Policy Instrument), кредити Європейського Інвестиційного банку (EIB, European Investment Bank) та Європейського банку реконструкції та розвитку (EBRD, European Bank for Reconstruction and Development). З часом фінансова допомога буде збільшуватися за рахунок бюджету ЄС (особливо в новому бюджеті ЄС), можливо запровадять нові форми фінансування, як наприклад Фонд Допомоги членів ЄС.

У короткостроковому періоді Східне Партнерство не матиме урядової інституційної форми. Передбачається, що співпрацю здійснюватимуть за підтримки Спеціального Координатора та робочих органів. В довгостроковому періоді планується розвивати

інституційну структуру, у тому числі організацію зібрань уряду або інших форм багатосторонньої співпраці.

Недоліки Східного Партнерства

Документ про Східне Партнерство не включає жодного твердження про надання сусідам ЄС перспектив членства в Євросоюзі. Відсутність такого зобов'язання, можливо, є причиною для багатьох країн – нечленів ЄС, що прагнуть до членства в Євросоюзі, несприйняття Східного Партнерства (наприклад, для України). Проте майбутнє такого зобов'язання бачиться як необхідна поступка, яка збільшує можливість того, що Східне Партнерство узгодять всі країни ЄС, а також країни зі Східної Європи і Південного Кавказу, які не мають прагнень стати членом ЄС. В той же час наявність такого зобов'язання щодо членства могло б стати головним аргументом для багатьох країн ЄС як, наприклад, Німеччини, Бельгії, Італії, Франції, щоб відмовитися від Східного Партнерства. Фактично таке зобов'язання може бути неприйнятним для багатьох західних країн тому, що надає перспективу членства всім шести країнам зі Східної Європи та Південного Кавказу. Зобов'язання може бути складним і для деяких східноєвропейських країн, як для Білорусі, яка не оголошує своєю метою членство в ЄС.

Відсутність зобов'язання щодо членства не означає, що Східне Партнерство є альтернативним рішенням членству в Євросоюзі. Пропозиція, яка зазначає, що головною метою співпраці є поглиблення інтеграції між ЄС та іншими учасниками, ні в якому разі не визначає меж інтеграції. Окрім того, Східне Партнерство починає процес зміцнення і закріплення інтеграції з ЄС. Розглядаючи полеміку про подальше розширення, актуальне для ЄС, інтеграція може просуватися лише з часом.

Іншим недоліком є, те що Східне Партнерство є загальною пропозицією, яка не пропонує жодних нових сфер співпраці, нової фінансової підтримки або розгалуженої інституційної структури. Ця ініціатива не передбачає участі у співпраці в таких сферах як енергетична або правова, які відіграють значну роль для подальшої інтеграції з ЄС. Також пропозиція не сприяє співробітництву у зміцненні руху робочої сили, транскордонній співпраці (також з нечленами ЄС, які не беруть участь у Східному Партнерстві), або як мінімум спільним ініціативам в сфері оборони та безпеки. Проте загальна форма ініціативи є тимчасовим рішенням, необхідним для прийняття Східного Партнерства ЄС. Східне Партнерство має бути платформою, яка з часом може розвиватися, відповідно до реальних інтересів та розвитку інтеграції між ЄС і країнами – нечленами Євросоюзу.

Незважаючи на польські гарантії Росії, Москва розглядає Східне Партнерство, як регіональну організацію, спрямовану проти російських інтересів. Реакція російських

офіційних та медіа джерел на Східне Партнерство свідчить, що Москва намагається критикувати цю ініціативу переважно підкреслюючи, що Східне Партнерство – є альтернативою членства в ЄС. Російська критика також зосереджується на твердженні, що ініціатива спрямована, щоб посилити Польщу як регіонального лідера.

Ці два головні аргументи, які використовує Росія, можливо, спрямовані на те щоб країни-нечлени ЄС відмовились від підтримки Східного Партнерства. Особливо це стосується України, роль якої на думку Польщі є ключовою (Україна активно шукає шляхи до членства в ЄС, через власний потенціал вона негативно ставиться до будь-якої форми переваги Польщі). Ці аргументи свідчать про відсутність розуміння Східного Партнерства. Східне Партнерство є багатосторонньою європейською ініціативою, керівництво якої здійснюють переважно європейські установи (Європейська Комісія, а надалі інші механізми Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, встановленої Лісабонським Договором), тому за таких умов здатність Польщі управляти розвитком Східного Партнерства буде обмеженою.

Переваги Східного Партнерства

Незважаючи на вже зазначені головні переваги, Східне Партнерство можна розглядати як інструмент:

- *всіх учасників Східного Партнерства для;*

поглиблення існування та створення нових регіональних зв'язків за межами ЄС, наприклад, між східноєвропейськими країнами, Східною Європою та Центральною Європою, або між Балтійським та Чорноморським регіонами. Беручи до уваги те, що ініціатива включає країни Східної Європи та Південного Кавказу вона може допомогти розвитку проектів в межах ініціативи Чорноморська синергія, поставити на порядок денний нові питання, які стосуються басейну Чорного моря. Ініціативу можна використати для мінімізації міжнародної ізоляцію Білорусі, збільшуючи кількість пропозицій для цієї країни. Необхідно зазначити, що фактично Білорусія не входить до жодної багатосторонньої ініціативи ЄС. Білоруський діалог з ЄС є дуже обмеженим.

- *України для;*

забезпечення поступового поглиблення економічної і політичної інтеграції України з ЄС. Лібералізація економічних стосунків між Україною та ЄС (створюючи зону вільної

торгівлі) без поглиблення політичних зв'язків Україна – ЄС, можливо, призведе до часткової, переважно економічної інтеграції України з Євросоюзом.

Проту, приймаючи участь в Східному Партнерстві, Україна зможе не тільки посилити, але й інституціоналізувати власні політичні стосунки з ЄС. Відповідно до переговорів, що тривають, про нову посилену угоду між Україною та ЄС, Україна може використати Східне Партнерство для просування українських інтересів щодо нової угоди, створюючи коаліцію підтримки членами ЄС.

Приймаючи участь в Східному Партнерстві Україна зможе формувати власну позицію в Східній Європі. Україна здобула найбільших успіхи серед інших країн ЄПС в інтеграції з ЄС. Тому, беручи участь у Східному Партнерстві вона може використовувати власну провідну позицію для посилення зв'язків між країнами-нечленами ЄС.

Ініціатива є також платформою для поглиблення стосунків між Україною та її сусідами як, наприклад, Білоруссю та Молдовою. Українська регіональна діяльність, що спрямована на стабілізацію ситуації в цих країнах, можливо, є подібною до української присутності в демократизації Придністров'я, яка позитивно відмічена ЄС. Це може бути українським інструментом для зміцнення двосторонніх стосунків з Німеччиною і Францією, країнами, підтримка яких є ключовою для подальшої євроатлантичної інтеграції України.

Основні висновки:

- Східне партнерство потрібно розглядати як процес, а не як вже сформований та узгоджений інструмент. Необхідно зазначити, що з часом Східне Партнерство буде розвиватися і стане інструментом, більш відповідним інтересам країн зі Східної Європи та Південного Кавказу.
- Діяльність в межах Східного Партнерства може лише поглибити інтеграцію між партнерами ініціативи. Східне Партнерство було б не лише іншою платформою для співпраці між ЄС і країнами-не членами Євросоюзу, але з часом це також поглибить диверсифікацію ЄПС.
- Прийняття Східного Партнерства ЄС залежить більшою мірою від підтримки цього проекту країнами Східної Європи та Південного Кавказу. Важливим для цих країн є те, наскільки швидко Східне Партнерство буде перетворено на інструмент, ефективно спрямований на подальшу інтеграцію та повне членство в ЄС.

Resources:

Draft Paper Polish – Sweden proposal Eastern Partnership,
http://www.euractiv.com/29/images/080523%20polish-swedish%20proposal_tcm29-172658.doc

J. Kołtunowicz, Sikorski: duże szanse Wschodniego Partnerstwa na szczycie UE,
Rzeczpospolita 12.06.2008

W. Martyniuk, Shidnoewropejskij Sojuz- rozwytok nowoho formatu polityki EC na Shodi,
Realna Polityka 27.05.2008

J. Pawlicki, Wschodnie Partnerstwo Tuska, Gazeta Wyborcza 21.05.2008

D. Pszczółkowska, Unia zgadza się na Wschodnie Partnerstwo, Gazeta Wyborcza
26.05.2008

H. Quetteville, Poland takes on Russia with ‘Eastern Partnership’ proposal, Daily
Telegraph 25.05.2008



Інститут зовнішньої політики є відомчою структурою яка створена на базі Дипломатичної академії при МЗС України.

Інститут заснований у 2006 році з метою проведення наукових досліджень в галузі міжнародних відносин, зовнішньої політики та міжнародної безпеки в інтересах Міністерства закордонних справ України.

Інститут здійснює свою діяльність за науково-дослідницькими та видавничо-інформаційними напрямками.

Основними завданнями Інституту є:

комплексне дослідження зовнішньої політики України й іноземних держав, прикладних проблем міжнародних відносин та міжнародної безпеки;

розробка концептуальних засад зовнішньої політики України, підготовка практичних рекомендацій та прогнозів щодо розв'язання актуальних проблем сучасних міжнародних відносин та зовнішньої політики України, сприяння її відкритості та передбачуваності;

участь в реалізації міжнародних наукових та освітніх програм в галузі зовнішньої політики, міжнародних відносин і міжнародної безпеки.

Інститут відповідно до чинного законодавства має штат адміністративно-управлінського та наукового персоналу на контрактній та договірній основі, залучає до проведення наукових досліджень висококваліфікованих фахівців та експертів з установ та організацій України, іноземних держав та міжнародних організацій.

Пріоритетні тематичні напрямки наукових досліджень Інституту:

- зовнішня політика України: пріоритетні напрямки, стратегії та засоби реалізації;
- загальні проблеми міжнародних відносин;
- геополітичні проблеми в сучасних міжнародних відносинах та геостратегія України;
- проблеми регіональної та глобальної безпеки

Основні форми та напрямки діяльності Інституту:

- проведення наукових досліджень;
- реалізація наукових проектів;
- проведення конференцій, семінарів, круглих столів і публічних лекцій, дослідження на замовлення.
- створення спеціалізованих рубрик в профільних журналах та інших виданнях і засобах масової інформації;
- публікація монографій і аналітичних доповідей;
- видання щорічника „Зовнішня політика: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети”;
- видання щоквартальника „Міжнародний огляд”;
- створення та підтримання веб-сайту Інституту.

Наша адреса:

01025, м. Київ, вул. Велика Житомирська 2