

Халаджи В.В.\*

## ПОЛЬСЬКО-ШВЕДСЬКА ІНІЦІАТИВА «СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО» (СП) – ЗАСАДИ ЇЇ ФОРМУВАННЯ, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

*The EU foreign policy in the framework of the European Neighbourhood Policy (ENP) has traditionally got two main vectors: the southern and eastern one. The EU leader on the southern direction has been France and now N. Sarkozy supports the idea of creation and strengthening of Mediterranean Union as a platform of cooperation between the EU and states of the region. Accordingly, advocate of the EU enlargement process on the eastern dimension has been Poland which is a strategic partner of Ukraine on many issues within EU.*

*The representatives of Poland and Sweden put on the European agenda the initiative on developing the so-called Eastern Partnership, the main goal of which should become balance of the southern and eastern dimensions. New initiative aims at approximation of all countries concerned including Ukraine, to the European Union but in the framework of acting mechanisms not to create new cooperation structures which could become an alternative to the EU membership.*

На засіданні Європейської Ради в червні 2008 р. Польща та Швеція вперше офіційно виступили з пропозицією розвитку поглибленої співпраці з шістьма країнами Східної Європи (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна), яка полягає насамперед у поглибленні співробітництва між ЄС та його країнами-партнерами, що має сприяти налагодженню багатосторонньої співпраці в регіоні. Зазначена ініціатива була в цілому позитивно оцінена в Україні, оскільки була запропонована нашими стратегічними партнерами, та з самого початку мала на меті розширити рамки Європейської політики сусідства ЄС. Водночас, висловлювалась розчарованість відсутністю у ініціативі посилення на європейську ідентичність країн-партнерів, що могло б суттєво посилити їхній рівень стосунків з Євросоюзом.

Ініціатива «Східне Партнерство» (СП) стала своєрідним форумом як серед країн-членів ЄС, так і в країнах, що нею охоплюються, щодо необхідності приділення належної уваги східноєвропейському вектору зовнішньої політики ЄС, як запоруки стабільності в регіоні, та загалом у Європі. Завдяки такому активному обговоренню та популяризації польсько-шведської ідеї всередині Євросоюзу, СП зазнала істотних змін у своєму кінцевому варіанті, таким чином наразі містить низку пропозицій, які були запропоновані країнами-партнерами.

Свідченням цього стала міжнародна конференція, присвячена стану і перспективам зв'язків між Європейським Союзом та країнами-партнерами зі Східної Європи, що проходила 4-5 червня 2008 р. в Європейському Парламенті, в якій також взяли участь народні депутати України. В заключному документі засідання учасниками було привернуто увагу

\* здобувач кафедри міжнародних організацій і дипломатичної служби Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕК до нагальної потреби ЄС у диференціації двох вимірів сусідства – середземноморського та східноєвропейського, а також доцільності застосування індивідуального підходу до кожної країни регіону, що визначатиметься особливостями її розвитку та її баченням цілей європейської інтеграції.

Надзвичайне засідання Європейської Ради від 1 вересня 2008 р. закликала прискорити роботу над СП, відреагувавши на потребу в більш чіткому сигналі відданості ЄС цьому регіону після серпневих подій на Південному Кавказі та їх можливого резонансу у більшому масштабі. «До початку останнього конфлікту в Грузії було достатньо причин для розробки більш амбітних програм ЄС з підтримки інтеграції країн Східної Європи до ЄС, проте російська експансіоністська політика створила нову ситуацію, яка вимагає якісно нової політики ЄС для забезпечення миру і безпеки в регіоні» [5, с. 202].

Комунікація Європейської Комісії «Східне партнерство» була офіційно оприлюднена 3 грудня 2008 року. Згідно з регламентом опрацювання подібних документів, після обговорення у робочих групах Ради міністрів ЄС на рівні експертів держав-членів, на грудневому засіданні Європейської Ради (11-12 грудня 2008 р., Брюссель) її члени привітали факт підготовки Комісією концепції «Східне Партнерство».

У згаданому документі ЕК викладено загальний політичний контекст ініціативи СП, окреслено основні принципи, відповідно до яких мав би реалізовуватися новий вимір зовнішньої політики ЄС, а також визначено перспективні напрямки секторальної співпраці ЄС [4] та його східних сусідів. Особливістю СП є той факт, що співпраця пропонується як на двосторонній, так і на багатосторонній основі.

Обґрунтовуючи актуальність розробки концепції СП, Європейська Комісія посиляється на радикальні зрушення, що відбулися на східному фланзі ЄС за останні 15 років. Географічна наближеність ЄС, що виникла із серією хвиль розширення 2004 та 2007 років, а також здійснення східними державами-партнерами внутрішніх реформ, що стало також можливим в результаті взаємодії в рамках Європейської політики сусідства, у політичному та економічному сенсі значно наблизили зазначені країни до ЄС. Визнається, що ЄС має дедалі зростаючу відповідальність за партнерів з тим, щоб допомогти їм ефективно подолати політичні та економічні труднощі та підтримати їхні сподівання на більш тісні відносини з ЄС [3].

Важливим компонентом СП стає гнучкий підхід до розвитку двосторонньої співпраці з кожною державою-партнером, що може стати запорукою перетворення майбутньої політики ЄС на дієвий механізм. Зокрема, у Комунікації визнається, що держави-партнери не мають ідентичних політичних цілей своїх відносин з ЄС, але усі вони мають спільне бажання поглибити ці відносини [3]. Таким чином, ЄС залишається адекватно це сприйняти і запропонувати вищий рівень політичної асоціації і прогресивну інтенсифікацію зв'язків у ключових сферах.

Для того, щоб Східна Європа увійшла та залишалася у центрі уваги зовнішньої політики ЄС, необхідно вигадати нову категорію країн-сусідів із правовою перспективою вступу до Євросоюзу. Такого роду політичної інтеграції можна досягти як шляхом посилення політичного діалогу на усіх рівнях, так і шляхом узгодження глибокої економічної та правової інтеграції. [5, с. 178, 203]. Отже, однією з найбільш прогресивних та важливих для України в рамках СП стала пропозиція оновити договірно-правову базу ЄС зі східними сусідами, замінивши угоди про партнерство та співробітництво на новий тип угод – угоди про асоціацію. Разом з цим, у Комунікації чітко фіксується, що зміст таких угод буде відрізнятися відповідно до цілей та спроможностей кожної з держав-партнерів. Варто також зазначити, що Україна стала першою країною-партнером, з якою Європейська Комісія розпочала переговори щодо розробки амбітної угоди нового типу, та у ході Саміту (9 вересня 2008р., Париж) сторони дійшли згоди, що нею стане Угода про асоціацію [6].

Позитивним елементом є те, що згадана Комунікація передбачає введення нового типу документів на заміну чинним планам дій, які б містили відповідні контрольні точки (benchmarks) та етапи (milestones). Такий підхід до нових інструментів є принципово відмінним від філософії планів дій, оскільки він включатиме чіткі елементи, що фіксуватимуть прогрес у тій чи іншій сфері відносин, а також визначатиме конкретні етапи такого розвитку.

Сьогодні одним із основних елементів економічної інтеграції залишається створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, надають оптимізму заяви українського політикуму щодо готовності України до виконання амбіційних зобов'язань з метою створення умов для її входження до спільного ринку Європейського Союзу. За прикладом України, у Комунікації щодо СП вводиться пропозиція про створення поглиблених та всеохоплюючих зон вільної торгівлі з кожною державою-партнером, залежно від ступеня готовності економік цих країн до лібералізації торгівлі з ЄС. Кінцевим результатом укладення такої серії зон вільної торгівлі має стати формування єдиної регіональної поглибленої ЗВТ, яка б об'єднувала країни Східного Партнерства та Європейського Союзу.

З досвіду вступу нових держав-членів до ЄС відомо, що полегшення подорожей до країн ЄС для пересічних громадян, зменшення обмежень щодо працевлаштування в цих країнах та розвиток міжлюдських контактів є одними з найважливіших з точки зору підтримки населення ідеї інтеграції країни до європейського співтовариства. Саме тому надзвичайно важливим є той факт, що розділ Комунікації «Пересування осіб та безпека» містить інноваційні елементи. Зокрема, у тексті Комунікації є пряме посилання на позицію України, що саме «амбітність положень СП щодо пересування осіб стане ключовим індикатором успішності ініціативи» [5].

Для того, щоб Угода про спрощення візового режиму між Україною та ЄС, підписана у 2007 році стала дієвою насправді, необхідно виявляється розробка чіткого переліку умов, яким має відповідати Україна, а також графіку виконання зафіксованих ЄС вимог. Таким чином, позитивним елементом Комунікації варто вважати пропозицію ЄК відкрити діалог про лібералізацію візового режиму з країнами-сусідами у форматі «дорожньої карти» (road map). На жаль, посилання щодо термінів запровадження безвізового режиму відсутні, водночас в якості наступного етапу візового спрощення пропонується розглянути можливість скасування візових платежів.

В Європейському Союзі розв'язання широкої низки питань щодо подолання відмінностей та зменшення розбіжностей між державами, регіонами та громадами охоплюється т.зв. політикою «вирівнювання регіонального розвитку 2007–2013» (Cohesion policy 2007–2013). Засади такої політики формуються не в столицях окремих держав-членів ЄС, а в Брюсселі – розподіл та надання допомоги конкретним регіонам здійснюється зі структурних фондів ЄС. Проте пріоритети витрачання цих грошей визначає місцева влада шляхом розробки і узгодження відповідних проектів. «Східне Партнерство» дозволяє удосконалити співпрацю на регіональному рівні та пропонує взяти за основу досвід та механізми політики вирівнювання (cohesion policy) та політики регіонального розвитку ЄС з тим, щоб забезпечити відносну однорідність рівня розвитку різних регіонів та груп населення у державах-партнерах. Наше завдання – належним чином використати запропоновані інструменти та механізми задля можливого поглиблення взаємодії між Україною та ЄС у сфері регіональної політики.

Одним з таких дієвих механізмів для України може стати укладення Меморандуму про взаєморозуміння і співробітництво у сфері регіональної політики, який має конкретизувати основні напрямки співпраці з Європейською Комісією у цій сфері. Важливою є також допомога європейських експертів у розробці пілотних проектів у сфері регіонального розвитку та налагодженні прямих зв'язків між регіонами країн-партнерів та країн-

членів ЄС (із залученням останніх до участі у відповідних програмах для Східної Європи в рамках Комітету Регіонів та Асамблеї Європейських Регіонів).

Специфікою ініціативи «Східне Партнерство» стало введення багатостороннього формату, як основи взаємодії з державами-партнерами в якості групи, що звичайно є дуже вигідним для ЄС і значно полегшить процес впливу і поширення своїх цінностей на регіон. Такий рівень співпраці сприятиме формуванню спільних позицій та дій між країнами-партнерами у сферах взаємного інтересу шляхом колективного обміну інформацією та досвідом щодо кроків держав-партнерів у напрямку реформ і перетворень. На практиці планується: кожних два роки – проведення самітів ЄС – країни СП; щовесни – зустрічей на рівні міністрів закордонних справ у форматі «27+5(6)» з метою здійснення загальної політичної координації. Передбачається також встановлення чотирьох тематичних платформ, що визначатимуть головні цілі та програму роботи на рівні високих посадових осіб, відповідно до головних сфер співробітництва.

Запропонований багатосторонній формат має на меті посилення такої чутливої сфери співпраці як енергетична. Події початку 2008 року із проблемами постачання російського газу до європейських столиць стали своєрідним уроком для держав-членів та керівництва Євросоюзу щодо необхідності спільних скоординованих дій та спільних зусиль разом з партнерами по СП для зміцнення енергетичної безпеки ЄС.

Отже, у багатосторонньому вимірі СП має намір підтримувати Бакинський процес щодо створення регіонального правового режиму видобутку та транзиту енергоносіїв. У цьому контексті Європейська Комісія має намір просувати нові, нестандартні підходи зміцнення безпеки транзиту за допомогою схем спільного управління чи власності нафто- та газопроводів компаніями країн-споживачів, транзитерів та виробників енергоносіїв. Планується сприяти інтеграції енергетичних мереж країн-партнерів та ЄС та регіональній гармонізації енергетичного законодавства, реабілітації енергетичної інфраструктури. Про це зокрема свідчить проведення міжнародної інвестиційної конференції про модернізацію газотранспортної системи України.

З іншого боку, важливим для України стала фіксація у Комунікації того факту, що багатосторонній формат співробітництва не буде впливати на розвиток двосторонніх відносин держав-партнерів з ЄС, які і надалі керуватимуться принципом диференціації. Отже, залишається сподіватися, що першочергову роль для нашої держави буде відігравати інтенсифікація двосторонньої співпраці України та ЄС із врахуванням тих широких можливостей, що містяться у «Східному Партнерстві».

Попри різні оцінки та прогнози, сам факт включення до зовнішньополітичної концепції Євросоюзу суттєвих доповнень з боку країни-партнера є безпрецедентним і, звичайно, позитивним. Тепер головне завдання для України – наповнити конкретними пропозиціями напрями тематичного (секторального) співробітництва. Безперечно, для нашої держави вага Східного Партнерства також може вимірюватися його спроможністю забезпечити адекватні фінансові ресурси, адже недосконалість старих механізмів, що передбачені політикою сусідства, не дозволяє вийти нам на якісно новий рівень співпраці.

### Література

1. Emerson Michael, Gergana Noutcheva, Nicu Popescu European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus' // Associate Research Fellows at CEPS, No. 126 March 2007, Brussels, 323 p.
2. Polish-Swedish Proposal: «Eastern Partnership», 23 May 2008 // European Neighbourhood Watch, issue 39, 8 p.

3. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Eastern Partnership SEC, Brussels, 3 December 2008 COM(2008) 823/4.
4. Commission staff working document Brussels, 3 December 2008 SEC (2008) 2974/3.
5. Константинов В.Ю. Регіоналізація на схід від ЄС: системні чинники та динаміка // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2005. – Вип. 55. Ч. I.
6. Мехью А. Україна та Європейський Союз: фінансування прискорення інтеграції, Університет Сасекс, Велика Британія, листопад 2008 року. – 215 с.
7. Спільна заява щодо угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Париж, 9 вересня 2008р. (підписана Президентом України В.А. Ющенком та Президентом Франції Н. Саркозі)