

Гріненко О.О.*

ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА ЯК ПІДҐРУНТЯ ДЛЯ СПІВРОБІТНИЦТВА З УКРАЇНОЮ

Анотація: Європейська політика сусідства є цікавим для України політико-правовим явищем, що привертає до себе додаткової уваги. Дана стаття присвячена правовим підставам політики сусідства ЄС, ініціативі ЄС «Чорноморська синергія», приділяється увага форматам Східного партнерства та Союзу для Середземномор'я.

Ключові слова: Політика сусідства ЄС, «Чорноморська синергія», концепція «Ширша Європа», Лісабонський договір тощо.

Аннотация: Европейская политика соседства является интересным для Украины политико-правовым явлением, которое привлекает к себе дополнительное внимание. Данная статья посвящена правовым основаниям политики соседства ЕС, инициативе ЕС «Черноморская синергия», уделяется внимание форматам Восточного партнерства и Союза для Средиземноморья.

Ключевые слова: Политика соседства ЕС, концепция «Расширенная Европа», Лиссабонский договор и т.д.

The summary: the European policy of the neighbourhood is the politiko-legal phenomenon interesting to Ukraine which draws to itself additional attention. Given article is devoted to legal grounds of a policy of the neighbourhood of EU, EU initiative «Black Sea synergy», paing attention to the formats of East partnership and Union is spared for Mediterranean.

Keywords: the Policy of the neighbourhood of EU, the concept «Expanded Europe», the Lisbon Treaty etc.

Безпосередньо актами, що регулювали діяльність ЄПС стала низка послідовних повідомлень Комісії, рішень Ради, а в підсумку і Європейської ради, в яких було закріплено загальні принципи, цілі і методи здійснення ЄПС. Всі ці акти не вважаються законодавчими в сенсі Лісабонського договору і тому мають рекомендаційну силу та не можуть бути об'єктом оскарження в Суді. Програмним документом ЄПС стала концепція «Ширша Європа – сусідство: нові рамки стосунків зі східними і південними сусідами», представлена в повідомленні Комісії 11 березня 2003 р., що мала охоплювати найширший географічний регіон від Баренцового моря на півночі до Середземного моря на півдні [1]. Наступними були документи – «По дорозі до інструменту нового сусідства» від 1 липня 2003 р. [2], Повідомлення Комісії «Європейська політика сусідства. Стратегія» від 12 травня 2004 р. [3] і деякі інші. Все це свідчить про те, що від початку ЄПС була більш політичним проектом ЄС в рамках СЗППБ, ніж якимось життєздатним інститутом. Її пра-

* кандидат юридических наук, науковий співробітник НДЧ Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

вовим підґрунтям на даному етапі виступають головним чином акти «м'якого права» (комунікації та висновки Комісії). Законодавством ЄС на даному етапі в ЄПС регулюється лише його фінансування.

Ці документи в загальних рисах проголошують, що розширення відкриває перед ЄС принципово нові можливості розвивати відносини з його найближчим оточенням, що мають будуватися на довгостроковій основі так, щоб не допустити появи в Європі нових розділових ліній. Комісія наголошувала, що з огляду на майбутнє розширення ЄС бере на себе обов'язок забезпечити стійку соціальну злагоду та економічний розвиток не лише своїм громадянам і громадянам нових країн-членів, а і його теперішнім та майбутнім сусідам. Як висловився з цього приводу М. Емерсон, ЄПС є «дружньою доктриною Монро Євросоюзу», що проголошує країни Східної Європи та Близького Сходу «зоною життєвого зацікавлення» ЄС [4]. Хоча насправді, це є доволі сумнівний комплімент для ЄПС, зважаючи на імідж США в Латинській Америці, на яку і була спрямована ця доктрина.

Як зауважив М. Ентін, стержнева ідея ЄПС – те, що Європейський Союз є зразком сучасної цивілізації, економічним гігантом, зразком стабільності, демократії, законності і благополуччя. Покликання ЄС полягає в тому, щоб нести цінності і ідеали, на яких він заснований, зовні, поширюючи зону стабільності і процвітання на його найближче оточення [5, с. 515].

ЄПС – це одностороння європейська ініціатива щодо держав-сусідів ЄС. Як вказують Кремона і Хілліон, ЄПС не є ані «простором», як чотири спільні простори, що розвиваються з Росією або ЄЕП, ані «партнерством», як Євро-середземноморське партнерство [6, р. 39]. Відповідно вона є однозначною політикою ЄС, спрямованою на її сусідів, а не створенням чогось нового (простору чи області) або спільної ініціативи (процес або партнерство). Хоча її і проєктовано після консультацій з сусідами, Плани дій – передусім засіб для ЄС, щоб спроектувати корпус норм і методів, якими, як він вважає, були б підходящими для політичної і економічної реформи [6, р. 21].

Тому, ЄПС дуже асиметрична, яка не передбачає якоїсь конкретної участі третіх країн в їхній розробці. Аналізуючи ЄПС Д. Мелоні підкреслює: «Європейський союз не має наміру діяти як добрий самаритянин, який готовий любити будь-якого сусіда. Навпаки, він обіцяє свою «відданість» тільки тим, хто готовий прийняти його основні принципи і норми. Можна сказати, що ЄС не любить безпосередньо своїх сусідів, він скоріше любить себе у своїх сусідах. Тільки за цієї умови, ЄС готовий брати на себе відповідальність за них» [7, р. 27]. При цьому ЄПС – диференційована політика, яка ефективна, головним чином, в країнах, які готові бути подібним до держав-членів ЄС.

Симптоматично, що з одного боку ті ж самі країни Середземномор'я визначаються як «держави-сусіди» в документах ЄПС, а з іншого - одночасно як країни «південного Середземномор'я і ті країни, співробітництво з якими щодо боротьби з тероризмом, є недостатнім, і які ризикують втратою допомоги і можливості торгівлі» [8, р. 23]. Крім того в грудні 2004 р. Рада прийняла стратегію з боротьби з тероризмом (Гаазька програма зміцнення свободи, безпеки і правосуддя в ЄС), в якій серед іншого зазначається: «стратегія передбачає тісне співробітництво з країнами третього світу, включаючи допомогу у фінансуванні протидії тероризму і проєктів зміцнення потенціалу» [9, р. 1-15].

Просуюючи ЄПС Союз запропонував переваги для країн Середземномор'я. Так Комісія підкреслювала, що ЄС буде наполегливо підтримувати інтенсифікацію співробітництва між країнами Південного Середземномор'я, домагатися побудови евро-середземноморської зони вільної торгівлі, залучення до неї всіх держав регіону і її поширення на Туреччину. Разом з тим у них вказується, що Брюссель чекає від своїх стра-

тегічних партнерів реального просування по шляху демократизації, реформ, формування цивільного суспільства і правової держави поза залежністю від того, в якому напрямку піде близькосхідне врегулювання [5, с. 19].

З боку ЄС участь в ЄПС беруть Рада, яка приймає плани дій, і Комісія, яка уповноважена разом з підкомісіями Ради проводити перевірку Планів дій і надавати регулярні повідомлення про успіхи в країнах-сусідах. Можна погодитися з думкою, що поява ЄПС, не заснованої прямо на чинних тоді нормах Договору, була продуктом неофіційної взаємодії між Комісією (особливо DG зовнішні зносини) і Радою (включаючи Верховного представника) разом з Європейською радою [6, р. 14]. Європейський Парламент бере участь тільки у рамках бюджетних слухань питань про Європейський інструмент сусідства і партнерський інструмент, не впливаючи проте на її політичне оформлення. В 2007 р. було створено перший інституційний механізм ЄПС – підкомісії з ЄПС (Sub-Committee), проте лише з країнами, що мають угоди про асоціацію (на основі їхньої ст. 80), в рамках яких проводився політичний діалог з партнерами по ЄПС в рамках Планів дій [10, р. 11].

Рівень прийняття цінностей ЄС за ЄПС є безпрецедентним для держав – не членів, не враховуючи ЄЕП. Фактично, ні Котонська угода, ні Барселонська декларація, ні УПС, ані угоди про асоціацію не визнають мету експорту загальних цінностей ЄС так явно. У контексті ЄПС інститути ЄС визнають, що спільні цінності мають розумітися як «основні цінності і цілі ЄС» [11]. Іншими словами, спільні цінності в контексті ЄПС, практично, не означають розділення цінностей між країною-сусідом і країнами-членами ЄС, а швидше, що власні цінності ЄС мають бути прийняті сусідніми країнами. Р. Цайотти підкреслює, що ЄС ніби говорить своїм сусідам: «Ми цінуємо Вашу підтримку, але ми не довіряємо Вам; ми хочемо Вашу співпрацю і дружбу, але ми будемо захисні межі; ми розділяємо інтереси, але ми визначаємо, які ці інтереси; і ми віримо в просування колективної безпеки, але наша власна безпека на першому місці» [12, р. 151]. Фактично завдяки ЄПС право ЄС в теорії без розширення інституціональної межі – без розширення і повної участі в установах ЄС, мало поширитися на значне коло держав, вдалим прикладом чого проте в менших розмірах, було ЄЕП [13, р. 206]. Завдяки ЄПС *acquis communautaire* стає інструментом, що створює Паневропейське партнерство без членства.

В самій ЄПС можна виділити два етапи: до 2008 р. і після 2008 р. На першому етапі ЄС намагався будувати майже однорідну політику з усіма групами третіх країн-учасників, що відрізнялася лише персонально в планах дій, а на другому етапі побачивши недосконалість такого підходу, почав будувати два вектори ЄПС – середземноморський і східно-європейський.

Відповідно два принципи було покладено у підвалини ЄПС: 1) спільна участь – пріоритети співпраці визначатимуться за спільним погодженням сторін з урахуванням спільних цінностей та інтересів; 2) диференціація – Плани дій кожної з країн-учасниць ЄПС є особливими і передбачають досягнення певних тактичних цілей. В той же час ця диференціація не має суперечити регіональним цілям.

Треба зазначити, що у східній Європі ЄПС від початку велася на двосторонній основі. На цьому напрямі не існує ні регіонального еквіваленту Барселонському процесу, ні узгоджених зусиль з боку ЄС і його держав-членів по стимулюванню внутрішньорегіональної співпраці або регіональної зони вільної торгівлі. Якщо на півдні ЄС прийняв спільну стратегію по відношенню до усього Середземномор'я, на сході подібні акти існували лише по відношенню до України і Росії. В той час як на півдні ЄС з готовністю вступає в контакти з субрегіональними структурами, такими як Союз арабського Магрибу, і охоче просуває Агадирську угоду про створення зони вільної торгівлі, що в принципі спів-

падає з звичайною практикою підтримки ЄС регіональних організацій – АССАН, МЕРКОСУР і т.д., на сході він свідомо уникає участі в подібних ініціативах, наприклад, інституціоналізації зв'язків з ГУАМ. В той же час така субрегіональна організація, як СНД, жодної підтримки від ЄС не отримує. На нашу думку це пов'язано з неоднозначним політичним становищем цієї організації, що об'єднує держави з різними політичними і економічними цілями, і відповідно доволі туманною її подальшою перспективою, що більше відповідає Британській співдружності націй чи Союзу франкомовних націй, ніж економічним організаціям, які власне і підтримує ЄС. В той же час і такі самі економічні об'єднання, як-то Євразійській економічний союз (Білорусія, Казахстан, Киргизстан, Росія, Таджикистан) та Спільний економічний простір (Білорусія, Казахстан, Росія), взагалі були вказані як деякі умови, що змагаються з «цілями» інтеграції ЄС [14, р. 631]. Така зневага міжрегіональними зв'язками з боку Союзу на сході на перший погляд може здатися дивною, але вона має своє пояснення. У засадничих документах ЄПС підкреслювалося, що якщо на півдні ЄС усіма силами повинен сприяти регіональній інтеграції, то на сході він не прагнуче до створення нових регіональних структур, а обмежиться можливою підтримкою вже існуючих.

Необхідно відмітити, що ініціатива ЄС «Чорноморська синергія» запропонована Комісією 2006 р. [15, р. 10] і розпочата на практиці 11 квітня 2007 р. слугує прикладом субрегіонального «проекто-орієнтованого» підходу, якого ЄС почав дотримуватися на сході. Синергія серед іншого направлена на те, щоб стати додатковим засобом демократичних реформ в країнах чорноморського басейну. Дана політика є результатом функціонального підходу ЄС до регіону. В її межах Союз планує не лише посилити співпрацю між регіональними організаціями, але й взяти участь у вирішенні численних проблем регіону, які зачіпають й сам Європейський Союз [16, р. 160-163].

Синергія має три складові: підготовку Туреччини до вступу в ЄС; розвиток ЄПС з державами Східної Європи і Закавказзя; стратегічне партнерство з Росією. При цьому її головними цілями визначалося: розвиток демократії, захист прав людини; прозорість влади; посилення безпеки і боротьба з незаконною міграцією; розв'язання «заморожених конфліктів»; співробітництво в галузях енергетики, транспорту, захисту довкілля; співпрацю в торгівлі, морській політиці, рибальстві, науці та технологіях; розв'язання проблеми безробіття і регіонального розвитку. Створення нових спільних інституцій в рамках Синергії не передбачалося, нова стратегія реалізовувалася на базі двосторонніх контактів і багатостороннього діалогу. Цікаво, що хоч синергія мала діяти нібито в рамках ЄПС, проте її учасниками стали окрім п'яти учасників ЄПС, також і Туреччина та Росія, які учасниками ЄПС не були. Синергія має скомбінуватися з іншими існуючими ініціативами: наприклад, Організацією чорноморського економічного співробітництва з її ретельно продуманою інституціональною структурою або Ініціативою Баку для транспортування і енергії, але не створювати нових установ [17].

Певним чином в рамках ЄПС поновив свою діяльність і Північний вимір, що слугує важливою ланкою для співпраці з Росією. На саміті 2006 р. [18] його було перетворено на спільну політику ЄС, Росії, Норвегії і Ісландії, яка є регіональним віддзеркаленням чотирьох «спільних просторів», узгоджених між ЄС і Росією. Більша частина практичного її виконання матиме місце в контексті різних партнерств. Білорусія була запрошена брати участь в різних ініціативах і партнерствах, хоча її практичне включення має бути обговорене.

Залучено до ЄПС і Бакинську ініціативу з транспорту і енергії, розпочату 2004 р., що є діалогом політики, спрямованим на поліпшення енергетичної і транспортної співпраці

між ЄС і країнами Чорного та Каспійського морів. На практиці вона охоплює питання конвергенції ринку, енергетичної безпеки, альтернативної енергетики і інвестицій. Її ефект збільшує спільна енергетична Дорожня карта, що була ухвалена на Зустрічі на рівні міністрів в 2006 р. Є також низка багатосторонніх угод про екологію, орієнтованих на співпрацю в секторі серед країн-партнерів.

Проте звичайно ж найголовнішими ініціативами в рамках ЄПС стали Східне партнерство та Союз для Середземномор'я, які розпочалися 2008 р. [18] Вони з одного боку фактично підтвердили існування двох векторів ЄПС, а з іншого зробили таким, що втратило сенс існування самої ЄПС, оскільки держави-сусіди, прагнули розвивати свої інтереси на більш подібній географічній, політичній і ментальній базі. Після цього ЄПС зберігає свій сенс лише як політика в рамках якої зберігається фінансування в вигляді Інструменту сусідства, а головна політика починає проходити в форматі Східного партнерства та Союзу для Середземномор'я.

У регіональному стратегічному документі Європейському інструменті сусідства і партнерства підкреслюється значення «співпраці між партнерами ЄПС, як важливої політичної мети» [19]. Та все ж ця тенденція, до розвитку субрегіоналізму не йде ні в яке порівняння з міжрегіональною співпрацею, до якої ЄС прагне на півдні. Необхідно підкреслити, що ЄС підтримує регіональну співпрацю і зусилля із інтеграції практично в усіх географічних зонах, окрім регіону СНД, що пояснюється в першу чергу значенням російського чинника в цьому регіоні [20]. Незважаючи на змальовані вище відмінності підходів до південного і східного сусідства, головною характеристикою ЄПС на першому етапі був пошук рівноваги між ними.

Посилання

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM. - 2003. - 104 final. «A Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours». – Brussels, Commission of the European Union. - 2003. - 11 March.
2. Communication from the Commission. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument. Commission of the European Communities, Com (2003) 393 final, Brussels, 1 July 2003.
3. Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Commission of the European Communities, Com (2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.
4. Michael Emerson. The Wider Europe as the European Union's friendly Monroe doctrine // CEPS Policy Brief. - № 27. – October. – 2002.
5. Европейское право. Учебн. для ВУЗов / Под. ред.. Энтина. – М, 2008.
6. Cremona M., Hillion C. L'Union fait la force! Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy // European University Institute, Department of Law. EUI Working Papers. Law. – 2006. – Vol. 39 <http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/6419>.
7. Meloni G. Who's My Neighbour? // European Political Economy Review. – 2007. – № 7
8. European Council, 19 June 2004. Цит. за: Holm U. EU's Neighbourhood Policy. A question of space and security // Danish institute for international studies. Working Paper. – 2005. – Vol. 22.
9. The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union / European Union // Official Journal. – 3.3.2005 – С 53.

10. Communication from the Commission. A Strong European Neighbourhood Policy Brussels, 05/12/2007 COM(2007) 774 final.
11. European Neighbourhood Policy Strategy Paper (COM(2004) 373 final) 8. Ibid. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'. (COM(2003) 104 final) 5.
12. Zaiotti R. Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the 'Gated Community Syndrome' // *European Integration*. – 2007. – Vol. 29. – № 2. – P. 143-162.
13. Comelli M., Greco E., Tocci N. From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders in Europe through the European Neighbourhood Policy // *European Foreign Affairs Review*. – Vol. 12. – № 2. – 2007. – P.203-218, http://www.iai.it/sections/pubblicazioni/pubblicazioni_esterne.asp#2007.
14. Petrov R. Regional Integration in the Post-USSR Area: Legal and Institutional Aspects // *Law and Business Review of the Americas*. – Vol. 10. – № 3. – 2004.
15. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy COM(2006) 726final. Brussels, 4 December 2006.
16. Зубко Д.В. Розвиток відносин Україна-ЄС в рамках Європейської політики сусідства // *Матеріали першої міжнародної конференції для студентів, магістрів, аспірантів, вчених*. 20-21 лютого 2008 р., м.Суми. - С. 160-163. - http://ec.europa.eu/culture/portal/events/current/dialogue2008_en.htm.
17. Tassinari F. A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative // *CEPS Policy Brief*. – № 105. – June 2006.
18. COM (2007) 160, 11.4.2007 and COM (2008) 823 final, 3.12.2008 The policy objectives for the Northern Dimension Policy, shared between its four Partners, were stipulated in the Political Declaration and the Policy Framework Document, both of which were adopted at the 2006 ND Summit.
19. European Neighbourhood and Partnership Instrument, Eastern Regional Programme, Strategy paper, 2007-2013. -http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf.
20. Longhurst K. Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine? // *Russie. Nei. Visions*. – № 32. – July 2008. - http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_longhorst_ENP_RUS_june2008.pdf.