

Халаджи В.В.*

ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА – ЧИ ІСНУЮТЬ ЩЕ РЕАЛЬНІ ШАНСИ СТАТИ ЕФЕКТИВНОЮ ПОЛІТИКОЮ

Починаючи з 2004 року основним аспектом зовнішньої політики ЄС щодо найближчого оточення стає Європейська політика сусідства (ЄПС). Чи допоможуть нові інструменти ЄПС, зокрема в рамках «Східного партнерства» – розв'язати низку питань стосовно необхідності й надалі трансформувати й вдосконалити ЄПС? Це питання турбує наразі не тільки країни-партнери, натомість на порядку денному в керівних інституціях Євросоюзу.

Ключові слова: Європейська політика сусідства, регіоналізація зовнішньої політики ЄС, політика розширення, уніфікація механізмів, Східне партнерство.

Начиная с 2004 года основным аспектом внешней политики ЕС относительно соседей становится Европейская политика соседства (ЕПС). Помогут ли новые инструменты ЕПС, в т.ч. в рамках «Восточного партнерства» – разрешить вопросы относительно необходимости и в дальнейшем трансформировать и усовершенствовать ЕПС? Этот вопрос беспокоит сейчас не только страны-партнеры, но и на повестке дня в основных институциях Евросоюза.

Ключевые слова: Европейская политика соседства, регионализация внешней политики ЕС, политика расширения, унификация механизмов, Восточное партнерство.

Since 2004 the main aspect of the EU foreign policy towards its neighbours has been the European Neighbourhood Policy (ENP). Will the new ENP instruments in particular in the framework of «Eastern Partnership» help solve the issues of ENP necessity to be transformed and upgraded? This issue is on the agenda not only in the partner-states but in the EU main institutions.

Key words: European Neighbourhood Policy, regionalization of the EU foreign policy, enlargement policy, unification of mechanisms, Eastern Partnership.

Не потрібно додаткових доказів задля того, щоб стверджувати, що Україна – це європейська держава, яка орієнтується на європейські цінності та є вірною своїй європейській суті.

Водночас, наразі і в Україні, і в ЄС чітко усвідомлюють, що реалізація євроінтеграційних устремлінь нашої держави в умовах нової міжнародної реальності та шлях їхньої реалізації буде дещо іншим, ніж у нових країн – членів ЄС. Це має бути, передусім, шлях внутрішньої трансформації за європейськими критеріями, враховуючи останні зміни в рамках Євросоюзу, а також всередині України. Безперечно, що квінтесенцією відносин мають стати прагматичні стосунки на взаємовигідній основі.

* кандидат політичних наук, другий секретар Департаменту Європейського Союзу МЗС України

Невірним, однак, буде ствердження, що ЄС «втомився від процесу» розширення та «політика сусідства» виходить з порядку денного інституцій ЄС. У свою чергу, «економічний чинник співпраці, насамперед об'єднання технологічних ресурсів на Заході та енергетичних на Сході, набуватиме дедалі більшого значення. Це може вилитися у нову форму європейського єднання за участі Туреччини та пострадянських країн, насамперед по лінії чотирьох європейських свобод – свободи пересування людей, товарів, капіталів і послуг» [1, с. 7].

Дискусії навколо необхідності розширення «зон максимального впливу ЄС» лунають дедалі частіше в європейському середовищі, оскільки є нині пріоритетом зовнішньополітичного курсу керівництва Євросоюзу. Свідченням цього є наміри високопосадовців Євросоюзу «побудувати європейський дім», «спільну Європу», «сидіти за одним європейським столом», що проявляється, насамперед, у виробленні принципово нових засад зовнішньополітичної стратегії ЄС. Практичну роль реалізації зовнішньополітичних концепцій вперше в історії Європейського Союзу відіграватиме новостворений орган – Європейська служба зовнішньої діяльності. ЄСЗД акумулює у собі зовнішню та безпекову політику ЄС, що вимагає вироблення нового єдиного підходу до зовнішньої та політики безпеки в рамках Спільноти.

Згідно з вихідною концепцією побудови ЄПС (2004 р.), її основною метою було створення передумов для інтенсифікації відносин розширеного ЄС із своїми сусідами задля забезпечення простору стабільності та безпеки уздовж усього кордону Об'єднаної Європи [5]. Отже, ЄПС з самого початку свого існування і до сьогодні залишається односторонньою ініціативою/політикою Європейського Союзу щодо Південного Середземномор'я, Близького Сходу та окремих країн Східної Європи, в рамках якої ЄС прагне розвивати відносини з країнами-партнерами. Україна не хоче сприймати таку політику як рамки розвитку своїх відносин з Європейським Союзом. Головною причиною такого неприйняття ЄПС є той факт, що вона не передбачає ані перспективи членства країн-учасниць в Європейському Союзі, ані механізмів підтримки реальної інтеграції країн-партнерів до ЄС.

Звіти про прогрес країн ЄПС, які щороку публікує Європейська Комісія, змальовують усі позитивні явища, що спостерігаються у контексті внутрішньополітичного розвитку та реалізації політики європейської інтеграції, як результат поширення ЄПС на ці країни. Натомість, очевидним є неадекватність такого підходу, оскільки поступальний розвиток європейської інтеграції держави є, передусім, наслідком наполегливості кожної окремої держави в реалізації реформ та просування у двосторонніх відносинах, проте далеко не завжди результатом розповсюдження «політики сусідства».

Аналіз її базових принципів, а також методології ЄПС дає підстави виділити в ній низку недоліків, які і стали передумовами імплементації ідей ключових держав-членів щодо необхідності її подальшого трансформування. Серед слабких сторін згаданої політики, які не є прийнятними для самих її країн-учасниць, варто відзначити наступні:

- (1) позиціонування політики сусідства як альтернативи розширенню;
- (2) відсутність диференціації між європейськими та неєвропейськими країнами-партнерами, в тому числі в плані кінцевої мети та перспектив відносин з ЄС;
- (3) непередбачення можливостей впровадження передвступних механізмів допомоги.

Європейською Комісією, як відповідальним органом за реалізацію ЄПС, досі не сформовано нових теоретичних підвалин розповсюдження загальноєвропейських законів, стандартів, норм і цінностей щодо найближчого оточення. У результаті, жодну країну-учасницю ЄПС не влаштовує той факт, що «політика сусідства» має уніфікований

набір інструментів для всіх країн географічно різних регіонів, які нею охоплюються, що заперечує її базовому принципу змістовної диференціації та спільної власності. Незважаючи на таку кількість держав, що вона об'єднує, основні інструменти взаємодії та кінцеві перспективи, що пропонуються у рамках ЄПС, є подібними для всіх сусідів ЄС, як європейських, так і неєвропейських. Перелічені чинники не є прийнятними для України як держави, що історично та географічно належить до європейського цивілізаційного простору та має амбіційні наміри щодо поглиблення подальших відносин з Євросоюзом.

Попри різні оцінки, а також сподівання високопосадовців ЄК стосовно перспектив вдалого впровадження «політики сусідства», вона виявилася недолугою та неефективною, а також політикою, якій бракує достатньої мотивації для подальшої інтенсифікації відносин із країнами-партнерами. Усвідомлення недосконалості процесу впровадження Європейської політики сусідства стає поштовхом для розробки й застосування нових механізмів для посилення регіональних ініціатив у рамках ЄПС [2].

25 травня 2011 р. було опубліковано Спільну комунікацію Європейської Комісії та Високого представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики «Нова відповідь сусідству, що змінюється» [8]. Особливий наголос робиться на праві держав-партнерів обирати власний формат та темп розвитку з ЄС, виходячи з власних амбіцій щодо європейської інтеграції. Іншими словами, враховуючи відсутність звичного формулювання, що ЄПС «наперед не визначає будь-якого сценарію відносин між ЄС та партнером» [8, с. 13], відповідальність за поступальний розвиток двосторонніх відносин перекладається з ЄС на плечі кожної держави окремо. Таким чином, ЄПС поступово стає віддзеркаленням зовнішньополітичної моделі «різношвидкісної інтеграції», що стає дедалі все популярнішою.

Однак будь-який подібний огляд чи звіт має відповісти на ключове запитання: чи вірно визначено цілі згаданої політики та чи ефективно досягаються її результати? Першочерговою метою ЄПС було надання технічної та фінансової допомоги країнам-партнерам, що створювала б нормативні та регуляторні стимули задля їхнього перетворення на демократичні та відкриті ринкові економіки, які суттєво інтегрувалися б із ЄС. «Результати доволі очевидні, але невтішні: очікувана трансформація не відбувається на сході, де закріпилися напівавторитарні та здебільшого дуже корумповані політичні режими. Політичний застій у південних середземноморських країнах тепер подолано завдяки «арабській весні», але будемо відвертими – в цьому немає заслуги Європейської політики сусідства» [3, с. 84].

ЄС бере участь у величезній кількості заходів, програм трансформації конкретних секторів країн-партнерів, моніторингу прийняття ними нових законів або наблизенні вже чинних до норм і стандартів ЄС. Причина такої переобтяженої методології, яка далеко не завжди є ефективною, криється в тому, що Європейська Комісія продовжує переносити свій досвід процесу розширення з подібним довгим переліком розділів трансформації держав на країни-партнери. Деякі аналітики європейських політологічних центрів навіть почали вживати термін «легке розширення» (Емерсон, Попеску), пояснюючи таку методологію ЄК щодо політики сусідства. Впродовж останніх декількох років держави – члени ЄС сперечалися, чи можна буде надати окремим східним партнерам «перспективу членства», якої прагнуть Україна, Молдова та Грузія. У цієї ідеї були певні прибічники (Польща, Швеція), але було й кілька дуже вагомих противників (Франція, Німеччина). Оскільки це рішення можна ухвалити в Раді ЄС лише одностайно, питання наразі закрито [3].

Однак залишається ключове питання: чи є цей процес «легкого розширення», який передбачає доволі обтяжливе прийняття законів та потребує відповідності стандартам ЄС,

без отримання навзаємін політичних чи фінансових стимулів, що дає вступ до ЄС, вдалою концепцією політики? Співвідношення витрат і вигод містить надто слабкі стимули для держав-партнерів. Брак результатів свідчить, що це твердження є слухним.

І в комунікації «Нова відповідь сусідству, що змінюється» і в останніх звітах та оглядах європейських інституцій все частіше лунає вислів «більше за більше», тобто більша допомога ЄС в обмін на виконання більшої кількості умов державами-партнерами.

З одного боку, така пропозиція є безперечною новизною та спробою запровадити підхід «більше за більше», за яким країна-партнер отримує підстави розраховувати на більш амбітну та інтенсивну підтримку з боку ЄС в обмін на здійснення внутрішніх реформ. Проте з іншого, перелік можливостей наближення сусідів до ЄС, як ніколи, чітко та безкомпромісно обумовлений лише прогресом партнерів у сфері демократії, верховенства права та дотримання свобод. Безперечно, це важливий чинник для інтеграції до «клубу демократичних цінностей», проте чи можна його назвати основним?

Підсумовуючи, можна відзначити, що саме події «арабської весни» певним чином підштовхнули інституції ЄС до впровадження концепції «більше за більше», підтвердивши думку, що політика сусідства не пропонувала оптимальної формули взаємовідносин із сусідами. Щодо такого чутливого питання як фінансова підтримка, ЄС декларує більші обсяги офіційної допомоги та інвестиційного фінансування для партнерів, однак для того, щоб вони були ефективними, потрібна більша узгодженість і координація між усіма найбільшими зовнішніми донорами. Сьогодні в умовах, коли європейські інституції переобтяжені проблемами винайдення коштів для подолання наслідків фінансової кризи, збереження єврозони, схвалення фіскального пакту, питання надання допомоги країнам-партнерам відходить на «другорядні позиції». І головне, ресурси ЄС обмежені, щоб допомагати сусідам.

Повертаючись до євроінтеграційних устремлінь України, окремої уваги потребує аналіз її відносин з ЄС в рамках ініціативи «Східне партнерство». У порівнянні з ЄПС «Східне партнерство» має декілька позитивних рис, які посилюють позиції України в ідеологічній дискусії з Євросоюзом щодо кінцевої мети двосторонніх відносин.

По-перше, поява «Східного партнерства» оформила чітке розмежування (хоч і в межах ЄПС) між європейськими сусідами ЄС та сусідами Європи (Північна Африка та Близький Схід), які, навіть з формальної точки зору, не мають права на подання заявки на членство в ЄС.

По-друге, установчі документи «Східного партнерства» (зокрема Спільна заява Празького саміту від 7 травня 2009 р.) містять положення про доповнюючий характер ініціативи до двосторонніх відносин між ЄС та країнами-партнерами.

Для України важливим є намір «Східного партнерства» відвернути увагу від тривалих дискусій, зосереджених на перспективах членства в ЄС, проте зосередити увагу на практичних можливостях щодо наближення до економічного, соціального та політичного середовища ЄС (відповідно до основних завдань тематичних платформ у рамках СП), надаючи при цьому достатньої гнучкості для отримання переваг від економічної співпраці в межах регіону. Варто також зазначити, що очікування щодо реалізації «Східного партнерства» мають бути реалістичними, адже цілком зрозуміло, що згадана ініціатива не може передбачити швидкого вирішення всіх нагальних питань у країнах, що нею охоплюються. Інструменти СП призначені насамперед для підтримки партнерів у здійсненні внутрішньополітичних перетворень, що може принести користь у довготерміновій перспективі та поступово створити умови для подальшої інтеграції до європейських політичних та економічних структур. Відповідно до цієї логіки, якщо Україна доведе, що вона

є демократичною державою з функціонуючою ринковою економікою, Євросоюзу важко буде знайти аргументи щоб відмовити їй не лише у перспективах членства, а й саме у членстві як такому.

Успішність згаданого проекту ЄС в Східній Європі залежатиме від двох основних чинників – по-перше, збільшення ресурсів, які Євросоюз реально готовий виділяти для стимулювання розвитку країн-партнерів; по-друге, кореляція в східній політиці ЄС таких її напрямків, як «Східне партнерство» та відносини з Російською Федерацією.

Отже, очікування від «Східного партнерства» залишаються прагматичними для всіх сторін, адже цілком зрозуміло, що жодна ініціатива не може передбачити швидкого вирішення всіх питань як для країн-партнерів, так і для самого ЄС. Інтерес для України в рамках згаданої концепції представляють, передусім, інструменти, призначені позитивно впливати на внутрішні перетворення, зокрема, перспектива часткового відкриття ринків ЄС, запропоновані програми регіонального розвитку, розвиток міжлюдських контактів, що має призвести до встановлення безвізового режиму з ЄС, а також можливе розширення допомоги ЄС в рамках діючих інструментів допомоги (ENPI) [7]. Одним із ключових елементів згаданої ініціативи вважається запропонована «модель асоційованого членства» для тих країн, які досягли відповідних вимог ЄС, що має закріпитися в Угоді про асоціацію України з Європейським Союзом.

Наразі у рамках «Східного партнерства» найважливішим напрямком роботи стала підготовка дорожньої карти «Східного партнерства». На виконання рішень Варшавського саміту «Східного партнерства» 29-30 вересня 2011 р., вона мала здійснюватися у координації з країнами-партнерами. На жаль, як засвідчила практика, можливості впливу країн-партнерів на зміст дорожньої карти були значно обмежені. Європейська Комісія та Європейська Служба Зовнішньої Діяльності ухвалили рішення про підготовку документа у вигляді спільної комунікації. Так «дорожня карта» є важливою як нагода для привернення уваги до «Східного партнерства», а також як перша спроба втілення підходу «більше за більше» в рамках ініціативи, оскільки дотримання спільних цінностей визначається як основа для позитивного розвитку та поглиблення відносин ЄС з партнерами.

Для України окремі елементи змістовного наповнення «дорожньої карти» матимуть важливе значення. Йдеться, передусім, про закріплення мети підписання та ратифікації Угоди про асоціацію. Адже якщо вона знайде своє відображення у дорожній карті, це стане безпосереднім свідченням готовності ЄС до такого кроку, а також чітко визначить умови, виконання яких Україною уможливить підписання Угоди. Важливим стане фіксація в згаданому документі таких положень, як виконання зобов'язань в рамках поглиблених та всеохоплюючих зон вільної торгівлі або реформ, необхідних для запровадження безвізового режиму.

Безперечно, євроінтеграційні прагнення України залишаються незмінними, оскільки вони об'єктивно відображають цивілізаційний вектор розвитку українського суспільства. Україна давно прагне європейської інтеграції. Це її свідомий вибір, результат усвідомлення особливостей свого геополітичного розташування, історичної спадщини, нагальних потреб розвитку національної економіки, культурного розмаїття та багатих традицій. «Отже, європейська політика України повинна зберегти свій пріоритетний статус, але стати більш приземленою, прагматичною. Для нас важлива модернізація України та відкритість Європи (у рамках уже узгоджених Зони вільної торгівлі та Плану дій щодо лібералізації візового режиму). Водночас європейська політика – це частина ширшої концепції, пов'язаної із модернізацією країни. Вона відповідає на питання, куди ми прагнемо, але лише частково – на питання, як туди дістатися» [1, с. 9].

Література

1. Грищенко К. Стратегічна рівновага як шанс України у багатопольному світі / К. Грищенко // Дзеркало тижня. – 2012. – №9. – С. 7–10.
2. Emerson M. European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an ‘ENP plus’ / Emerson M., Noutcheva G., Popescu N. // Associate Research Fellows at CEPS. – 2007. – No. 126. – March. – Brussels, 323 p.
3. Emerson M. Democratization in the European Neighbourhood Policy / M. Emerson // Associate Research Fellows at CEPS, ISBN 92-9079-592-1. – 2011. – October. – Brussels, 231 p.
4. Grant C. Europe’s blurred boundaries: rethinking enlargement and under the neighbourhood policy / C. Grant // Centre for European reform. – L., 2006. – 77 p.
5. Hillion C. Institutional Aspects of the Partnership Between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine / C. Hillion // Common Market Law Review. – L., 2000. – 171 p.
6. Перепелиця Г. Нові інструменти «Східного партнерства» і можливості для країн-учасниць / Г. Перепелиця // Відносини Україна – ЄС у форматі «Східного партнерства» і можливості для країн-учасниць. – 2009. – № (10) липень. – С. 35–46.
7. Східне Партнерство. Повідомлення Європейської Комісії до Європейського Парламенту Ради, COM (2008) 823 остат. – 3 грудня 2008, Брюссель.
8. A New Response to a Changing Neighbourhood: A review of European Neighbourhood Policy, Commission of the European Communities. – Brussels, 25.05.2011, COM(2011) 218 final.