

ПОЛІТИЧНІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

Копійка В.В. , Весела Н.М.***

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ – УКРАЇНА: ПОВЕРНЕННЯ ДО КОНЦЕПЦІЇ ПАРТНЕРСТВА ЧИ НОВИЙ ЕТАП СПІВПРАЦІ?

Вступ.

У 2008 році євроінтеграційний курс України отримав новий імпульс. Рішення ЄС про укладення угоди про асоціацію з Україною відкрило перспективу переходу двосторонніх відносин на вищий від партнерства і співпраці щабель, хоча не дало відповіді на питання перспективи членства нашої держави в ЄС, на чому наполягала українська сторона. Між тим тема партнерства у відносинах України з Євросоюзом набула нового звучання.

26 травня 2008 року до уваги членів Ради ЄС із загальних питань та зовнішніх відносин було представлено спільну польсько-шведську ініціативу «Східне партнерство», яка стосувалася політики Євросоюзу по відношенню до східних сусідів. 19-20 червня 2008 року Європейська рада затвердила попередній проект Східного партнерства і доручила Європейській комісії (ЄК) до весни 2009 року підготувати конкретні пропозиції, наголошуючи на необхідності диференційованого підходу в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС). Внаслідок значного міжнародного резонансу, якого набув серпневий російсько-грузинський збройний конфлікт, 1 вересня 2008 року на позачерговому засіданні ЄК було вирішено прискорити цей процес. Тому вже 3 грудня 2008 року у відповідній комунікації Європейської комісії і робочому документі, що до неї додавався, були викладені основні параметри та ідеї Східного партнерства, згодом відкориговані у Декларації Європейської Ради, ухваленій на додаток до висновків від 19-20 березня 2009 року. Логічним підсумком стало започаткування цієї зовнішньополітичної програми на саміті ЄС і 6 країн колишнього Радянського Союзу у Празі, який відбувся 7 травня 2009 року.

У цій статті проаналізована нова зовнішньополітична ініціатива Європейського Союзу – Східне партнерство – з точки зору інтересів і пріоритетів України.

На прикладі еволюції східного напрямку зовнішньої політики ЄС (перша частина статті), доведено, що схвалення диференційованого підходу в рамках Європейської політики сусідства було виправданим і закономірним рішенням. Друга частина статті присвячена детальному аналізу основних положень Східного партнерства, його недоліків і переваг, а також викликів, що постали перед суб'єктами цієї ініціативи регіональної співпраці ЄС з країнами-сусідами.

Мета цієї роботи полягає у встановленні місця і значення Східного партнерства у євроінтеграційній стратегії України. Іншим важливим аспектом дослідження є відстеження позиції ЄС щодо процесу розширення.

* доктор політичних наук, професор, директор Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

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

В ході аналізу було використано офіційні документи Європейського Союзу щодо Східного партнерства, науково-теоретичні роботи, експертні оцінки. Літературу умовно можна поділити за проблематикою, яка розглядається:

- проекти регіональної співпраці ЄС в контексті проблеми розширення [1-4];
- місце Росії в регіональній співпраці ЄС [5];
- інтеграційна політика України [6-9].

Особливості сучасного європейського інтеграційного процесу потребують обов'язкового застосування системного підходу до проблеми розширення ЄС. Водночас важливим елементом дослідження мотивів, витоків і обставин розширення можна вважати неприпустимість ідеалізації різних теоретико-методологічних напрацювань і розробок. Щоразу і на всіх етапах розширення неминучо ставала перевірка практикою.

Еволюція східного напрямку зовнішньої політики Європейського Союзу.

Стислій хронології Східного партнерства передувала тривала еволюція зовнішньої політики Євросоюзу по відношенню до сусідніх країн та регіонів, розташованих вздовж його східних кордонів, які після останньої хвилі розширення стали спільними з державами колишнього Радянського Союзу. Власне від самого початку співпраця між ЄС і пострадянськими країнами спиралася на концепцію партнерства. Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) протягом 90-х років були укладені Євросоюзом з 11 колишніми республіками СРСР крім Таджикистану (дві з них – з Білоруссю і Туркменістаном – не набули чинності) і заклали правові підвалини для формування нової системи відносин ЄС із зазначеними країнами. Новий підхід ЄС, продиктований необхідністю нейтралізації дестабілізаційних факторів і явищ, що виникли в результаті розпаду СРСР, виключав принцип будь-якої диференціації. Подібна політика свідчила про обережну позицію ЄС щодо процесу розпаду СРСР і мала на меті отримання гарантій безумовного виконання новими незалежними державами зобов'язань колишнього Радянського Союзу, в першу чергу, у сфері безпеки. УПС мали сприяти встановленню зони стабільності і безпеки на європейській частині пострадянського простору [10].

Це саме завдання набуло ще більшої актуальності після вступу до ЄС центрально- та східноєвропейських держав, який «став ознакою цінності членства в ЄС для підтримки процесів економічної і політичної трансформації» [6]. Україна була серед країн, що висловили бажання долучитися до цих цінностей. Однак, інструментом підтримки демократичних перетворень та економічного розвитку у пострадянських країнах ЄС обрав Європейську політику сусідства. Не вдаючись в детальний аналіз стратегії сусідства, варто наголосити на тому, що більшість її положень базувалася на принципах, які визначають процес європейської інтеграції протягом усієї історії його розвитку. В теорії неофункціоналізму вони знайшли відображення у принципі прагматичного детермінізму або прагматичних інтересів. Виходячи з прагматичних інтересів для ЄС було важливо сформувати на своїх східних кордонах пояс стабільності та безпеки.

ЕПС стала мало очікуваним результатом намагань деяких європейських країн виокремити східний напрямок зовнішньої політики ЄС. Однією з перших була пропозиція Великобританії (підтримана Швецією), оприлюднена на зустрічі міністрів закордонних справ країн-членів ЄС у Люксембурзі у квітні 2002 року в ході обговорення доповіді «Ширша Європа: відносини між розширеним ЄС та його східними сусідами». Протягом головування Данії в ЄС у другій половині 2002 року ідея сусідства набула вигляду «Ініціативи щодо нових сусідів» і спрямовувалася виключно на схід, охопивши Україну, Білорусь і Молдову. Проте під інтенсивним тиском Франції та Іспанії ЄС поширила цей проект на середземноморські країни, а також включила Барселонський процес у нові рамки співпраці із сусідніми державами. Вже у підготовленій Європейською Комісією у 2003 році комунікації «Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин з новими східними та

південними сусідами» [11] східний та південний напрямки зовнішньої політики ЄС були об'єднані спільною концепцією сусідства. З боку ЄС це був компроміс між необхідністю підтримувати інтерес до європейського інтеграційного проекту у пострадянських країнах та неготовністю задовольнити претензії деяких з них (України та Молдови) на повноправне членство. Більше того, включення до концепції середземноморських країн, які в силу свого географічного розташування не можуть стати членами ЄС, покликане було закрити питання членства для решти. Згодом рамки ЄПС було поширено на країни Південного Кавказу [12]. Відносини з Росією планувалося будувати за окремою формулою стратегічного партнерства. Отже, намір оптимізувати відносини ЄС з сусідніми країнами на сході перетворився на громіздкий та неефективний інструмент – Європейську політику сусідства, узагальнюючий та зрівняльний характер якої породжував нерозуміння не лише серед так званих країн-сусідів, але й серед держав-членів ЄС. Дуалістична природа зовнішньополітичної діяльності Євросоюзу призвела до того, що зовнішня політика здійснювалася на рівні держав-членів, інтереси яких часто вступали між собою у конфлікт, та комунітарних структур, нехтуючи принципом солідарності [3].

Польща і балтійські держави залишалися послідовними критиками невідповідності ЄПС реальним потребам східних сусідів і обстоювали необхідність застосування диференційованого підходу і відокремлення поняття «європейські сусіди» від «сусіди Європи». Варто зазначити, що Польща ще в статусі держави-кандидата брала активну участь у розробці політики ЄС по відношенню до східних сусідів, яку планувалося проводити після розширення [13]. Активне посередництво ЄС, Польщі та Литви сприяло врегулюванню політичної кризи в Україні наприкінці 2004 року і проведенню демократичних президентських виборів, на яких переміг проєвропейськи налаштований кандидат, що спричинило сплеск інтересу до нашої країни і в ЄС. Але з огляду на той таки європейський прагматизм жодних кардинальних змін у позиції ЄС не відбулося, за винятком застосування гнучкіших форм взаємних відносин. Затверджений 22 лютого 2005 року План дій Україна – ЄС та розпочаті в березні 2007 року переговори про нову поглиблену угоду з ЄС є яскравим прикладом послідовної реалізації Європейською Комісією основних положень «політики сусідства».

В грудні 2006 року була оприлюднена комунікація ЄК під назвою «Посилюючи Європейську політику сусідства» [14], в якій все ще не розрізнялися східні та південні сусіди, але передбачалося запропонувати більш тісну співпрацю державам, що досягли помітного прогресу у реалізації Плану дій з ЄС, до яких віднесли і Україну. Таку лінію спробувала продовжити Німеччина, розпочавши головування в ЄС у першій половині 2007 року. Проект «ЄПС плюс» містив заклик поглибити відносини з Україною, Білоруссю, Молдовою і країнами Південного Кавказу. Але «ЄПС плюс» з точки зору прихильників ідеї зміцнення східного напрямку політики сусідства мав один мінус – він був ключовим елементом східної політики Німеччини, яка значне місце відводила стратегічному партнерству з Росією та стратегії Євросоюзу відносно Центральної Азії. Особливі відносини, що склалися між Німеччиною та Росією, і ризик того, що саме російський вектор переважатиме у проекті «ЄПС плюс», виключили Польщу з переліку потенційних союзників Німеччини у східній політиці. Згодом Німеччина втягнулася у процес інституційного реформування ЄС, а дебати щодо ЄПС сфокусувалися на французькому проекті Союзу для Середземномор'я.

Ідея розділення ЄПС на два напрями – східний і південний – знайшла визнання 15 листопада 2007 року, коли Європарламент схвалив доповідь Ч.Теннока (Великобританія) та Р.Обіолса І Жерма (Іспанія), в якій обґрунтовувався саме такий підхід. Зміна уряду в Польщі сприяла активізації зусиль ЄС на східному напрямі. Прем'єр-міністр Дональд Туск обстоював провідну роль своєї країни у співпраці в рамках східного виміру зовнішньої по-

літики Євросоюзу. Вже в грудні 2007 року Європейська рада, Польща і Литва виступили з пропозицією звернути увагу на багатосторонню структуру ЄПС. Також було оголошено про посилення співпраці між країнами Вишеградської групи і Балтії з метою формування спільної позиції і стратегії, перш за все, в енергетичній сфері. Згодом така спільна позиція стала помітною й у сфері зовнішньої політики. В лютому 2008 року Рада ЄС детально обговорила ініціативу Східного партнерства. Попереджуючи можливий опір Франції, на засіданні Єврокомісії в березні 2008 року Д.Туск погодився на компроміс: Союз для Середземномор'я буде створено за умови запровадження подібного проекту на сході.

Східне партнерство – нова зовнішньополітична ініціатива ЄС.

Напружені консультації в Парижі, Берліні, Стокгольмі і столицях центральноєвропейських держав дали позитивний результат. Схвалення Східного партнерства мало велике значення для Польщі, оскільки доводило їй здатність формулювати конструктивні пропозиції, погоджувати і досягати їх реалізації. Участь Швеції в ініціативі покликана була, по-перше, згладити негативне сприйняття політики Польщі, яке поширилося в ЄС протягом останніх років, а, по-друге, заручитися підтримкою «старих» членів. Однак у випадку Швеції мала місце не проста солідаризація з позицією Польщі, а далекосяжна стратегія, спрямована на збільшення політичної ваги країни у Євросоюзі шляхом досягнення регіонального лідерства у Північній та Центрально-Східній Європі, а також протидію міцніючому тандему Німеччини і Росії у стратегічному для Швеції Балтійському регіоні [15].

Певною мірою Східне партнерство, запропоноване у травні, слугувало своєрідною компенсацією Україні і Грузії за не отримане у квітні 2008 року на саміті в Бухаресті запрошення про приєднання до Плану дій щодо членства в НАТО. Однак в Україні польсько-шведська ініціатива була сприйнята досить прохолодно, оскільки не містила жодних положень щодо перспектив членства в ЄС. До того ж Східне партнерство передбачалося здійснювати в рамках ЄПС. Попереджуючи невдоволення, перш за все, України таким форматом відносин, автори проекту ключовим елементом висунули принцип диференціації країн-учасниць. В якості інструмента зміцнення горизонтальних зв'язків між країнами-партнерами і ЄС пропонувалися угоди про поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі та плани дій нового покоління, підписані з кожною країною окремо.

Ідея Східного партнерства знайшла як прихильників (Великобританія, Чехія, держави Балтії), так і противників. Болгарія і Румунія остерегалися того, що цей проект може зашкодити їхньому дітищу – Синергії Чорного моря. Такими ж міркуваннями, але по відношенню до південного виміру ЄПС, керувалися Іспанія та Італія. Квінтесенцією внутрішньої дискусії щодо Східного партнерства стала критика проекту міністром закордонних справ Люксембурга Ж.Ассельборном, який заявив, що устремління одних держав на південь, а інших на схід може негативно позначитися на цілісності Європи [16]. Зрештою і Росія демонструвала невдоволення втручанням у традиційну зону її впливу, тим більше з боку Польщі, яка тривалий час блокувала переговори про нову базову угоду між Росією та ЄС. Чутливі до російської позиції Франція та Італія закликали до пошуку можливих шляхів залучення до Східного партнерства Росії і Туреччини. Врахування цих зауважень, безперечно, призвело б до зміни задуму авторів проекту, в основі якого було завдання підвищення рівня відносин ЄС зі східними сусідами.

Якщо спочатку Східне партнерство запроваджувалося для поглиблення відносин із сусідами ЄС на сході і збалансування Союзу для Середземномор'я, то сьогодні йому відводиться стратегічна роль. Активізація діяльності Росії з відновлення свого впливу на пострадянському просторі змушує європейські країни потурбуватися про утримання східних сусідів в орбіті своїх інтересів. Військовий конфлікт між Грузією та Росією і його наслідки помітно вплинули на зміст комунікації ЄК від 3 грудня 2008 року. Зокрема

стверджувалося, що Східне партнерство сприятиме зміцненню державності та територіальної цілісності запрошених до участі в ньому країн і здійснюватиметься на засадах європейської солідарності. Аналізуючи основні положення польсько-шведської ініціативи, викладені у згаданій комунікації, зазначимо, що вони зазнали суттєвого коригування і остаточного вигляду набули у Декларації Європейської Ради, ухваленій на додаток до висновків від 19-20 березня 2009 року [17], та у Спільній заяві Саміту Східного партнерства у Празі від 7 травня 2009 року [18]. Звертає на себе увагу зниження рівня амбіційності, задекларованого окремим пунктом проекту.

Країни ЄС вирішили зайняти обережну позицію щодо підтримки державності та територіальної цілісності країн-учасниць ініціативи (що, в першу чергу, стосувалося Грузії) і зупинилися на більш нейтральному формулюванні, згідно якого конфлікти «потребують якнайшвидшого мирного врегулювання відповідно до норм та принципів міжнародного права». Схоже, що це була реакція на досить різку критику Східного партнерства російською стороною, яка звинувачувала Євросоюз у створенні нових ліній поділу і втручання у зону її інтересів. В цьому ж контексті варто розглядати тезу про те, що Східне партнерство здійснюватиметься паралельно з двосторонньою співпрацею ЄС з третіми країнами. Хоча у комунікації ЄК від 3 грудня 2008 року йшлося не про «треті країни», а конкретно про стратегічне партнерство з Росією.

Учасники. До участі в Східному партнерстві було запрошено Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову і Україну, які отримали статус країн-партнерів ЄС. Пропозиція Чехії об'єднати усіх учасників саміту в Празі словосполученням «європейські країни» була відкинута, оскільки, на думку представників Німеччини та Нідерландів, містила один з елементів визнання перспективи членства шести пострадянських країн [19]. Планувалося, що Росії можуть запропонувати співпрацю в рамках окремих проектів, наприклад, вирішення проблем Калінінграда.

Проводячи активну євроінтеграційну політику, в Україні не розуміють мотивів включення нашої держави до Східного партнерства, хоча й визнають важливість виокремлення даного регіону у зовнішньополітичній практиці ЄС, що певним чином підвищує рівень міжнародної суб'єктності розташованих у ньому країн. Відповідаючи на аргумент про очевидні диспропорції у потенціалі і європейських прагненнях країн-партнерів, автори проекту визнають існування розбіжностей у цілях їхньої співпраці з ЄС, але знаходять спільне бажання її поглибити. Тому головним принципом Східного партнерства проголошено диференціацію. Проте статус партнера не має нічого спільного зі статусом кандидата чи потенційного кандидата. З огляду на те, що проект діятиме до 2013 року, питання отримання вищого статусу у відносинах з ЄС у найближчі 4 роки втрачає сенс. Тобто фактично для України Східне партнерство виступає альтернативою повноправному членству. Зрозуміло, що така форма співпраці зі східними сусідами обумовлювалася необхідністю заручитися підтримкою проекту з боку впливових членів ЄС, які наполягали на знятті з порядку денного питання прийому нових членів. Офіційна позиція України ґрунтується на переконанні, що «ця ініціатива ніколи не замінить перспективи набуття повноправного членства у Європейському Союзі» [20], а тому не варто розглядати її в якості альтернативи розширенню ЄС.

Проблема надання Україні перспективи членства в Європейському Союзі виникла внаслідок зіткнення двох протилежних підходів до розуміння сутності євроінтеграції. Українська сторона вважає європейську перспективу локомотивом внутрішніх реформ, економічної і політичної стабільності. За влучним висловом українського дипломата, «європейська інтеграція – це обруч, який стягує воедино строкату і розколоту українську політику» [7]. Ідея євроінтеграції схвалюється більшістю населення і політичних сил. Тобто це один з небагатьох елементів національного консенсусу. Надання перспективи

членства прискорить консолідацію українського суспільства навколо євроінтеграційного вектору, що має неабияке значення, зважаючи на регіональні розбіжності щодо пріоритетних напрямів зовнішньої політики. Чітка перспектива європейського майбутнього стане як визнанням досягнень України на шляху руху до Європи, так і потужним стимулом для подальшого поступу.

Позиція Європейського Союзу у цьому питанні опирається на суто федералістські, наднаціональні принципи. По-перше, в ЄС уникають будь-якого обговорення перспектив членства, поки не буде завершено складний етап внутрішнього реформування, викликаного розширенням на схід. По-друге, функціонери ЄС твердо переконані, що членство чи його перспектива не є передумовою внутрішніх реформ потенційних кандидатів. Враховуючи досвід переговорного процесу ЄС з країнами центральної та східної Європи, можна говорити про комунітарну позицію, згідно якої вступ до ЄС є не стільки початком, скільки завершенням її інтеграції. Отже, перехід країн-кандидатів у категорію повноправних членів обумовлюється повною адаптованістю до норм і процедур, якими керується у своїй діяльності Євросоюз.

Проблема участі Білорусі у Східному партнерстві. Участь Білорусі довгий час залишалася під сумнівом. З точки зору ефективності проекту участь Білорусі має ключове значення, у протилежному випадку втрачається головна ідея багатостороннього виміру цього проекту та геополітичний важіль. Тому ЄС був зацікавлений дати Мінську шанс на співпрацю, послабивши публічну критику на адресу О.Лукашенка. Незважаючи на те, що вересневі вибори 2008 року до парламенту Білорусі в Брюсселі визнали недемократичними, все ж у жовтні того ж року було вирішено на 6 місяців призупинити заборону на в'їзд до ЄС 41 білоруському чиновнику. В контексті зближення Білорусі з ЄС 27 січня 2009 року в Брюсселі відбулася зустріч на рівні трійки ЄС та міністра закордонних справ Білорусі С.Мартінова. Обговорювалися позитивні зрушення у виконанні умов, висунутих для розширення співпраці з ЄС. Однак у доповідях делегацій Євросоюзу, які останнім часом відвідували Мінськ, оптимізму небагато: конкретні реформи відсутні або ж незначні. Між тим Білорусь підтримує Східне партнерство і готова формалізувати його з Єврокомісією, а С.Мартінов висловив сподівання, що це партнерство стане співпрацею рівних [21].

Президент Білорусі О.Лукашенко не стоїть осторонь процесу покращення відносин з ЄС. На зустрічі з президентом України В.Ющенком у Чернігові 20 січня 2009 року він позитивно відреагував на дві важливі для ЄС ініціативи: обговорювалася можливість транзиту через Білорусь української електроенергії в країни Балтії та ЄС, а також білоруська сторона підтримала запуск нафтопроводу Одеса – Броди в аверсному режимі. Останньому завжди опиралися російські дипломати, оскільки євразійський нафтовий коридор є альтернативним транспортним шляхом для поставок каспійської нафти до Європи. Білорусь і сама не полишає спроб відшукати місце у великій геополітичній грі, нагородою в якій є доступ до енергетичних ресурсів. Напередодні візиту О.Лукашенка до України прем'єр-міністр Білорусі С.Сидорський заявив про готовність своєї країни запропонувати Росії максимально вигідні умови проекту будівництва газопроводу «Ямал – Європа-2» і взяти на себе зобов'язання щодо його узгодження з Польщею і Німеччиною. Згаданий газопровід призначений для збільшення експорту російського газу до ЄС в обхід України. Європейські дипломати відзначали, що ситуацію, яка склалася внаслідок російсько-української газової суперечки в січні 2009 року і припинення поставок російського газу до ЄС, Мінськ намагався використати собі на користь.

У світлі деякого напруження у відносинах з Росією Східне партнерство набуває привабливості для білоруських владних кіл. В міру того, як О.Лукашенко маневрує між інтересами Брюсселю та Москви, стурбованість останньої зростає. Під тиском Росії у квітні

2009 року в білоруському парламенті планувалося розглянути питання про визнання незалежності Абхазії та Південної Осетії. Проте є підстави стверджувати, що це чутливе для російської політики питання білоруська сторона має намір використати в ході переговорів з Росією щодо ціни на газ на 2010 рік. Тому не виключено, що остаточне рішення парламент Білорусі винесе восени. Разом з тим Білорусь зацікавлена у розвитку відносин з ЄС, які вдалося розблокувати в ході візиту верховного представника ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки Х.Солани до Мінська, який відбувся 19 лютого 2009 року. Це стало ознакою відмови ЄС від практики міжнародної ізоляції Білорусі. Не можна не відзначити гнучкість поведінки президента Білорусі, який з огляду на свою визнану у Європі репутацію недемократичного керівника утримався від поїздки на саміт у Празі, відрядивши першого віце-прем'єра В.Семашка. В умовах світової економічної кризи Білорусь прагне диверсифікувати свої інтереси.

Мета. Шляхом запровадження особливого східного виміру ЄПС Євросоюз готовий підтримувати намагання країн-партнерів наблизитися до європейських норм і стандартів, а також надати допомогу, необхідну для проведення відповідних політичних та соціально-економічних внутрішніх реформ. Цікавим у цьому відношенні було положення комунікації ЄК від 3.12.2008 про «зобов'язання ЄС інтенсивніше супроводжувати зусилля партнерів щодо індивідуальних реформ». В ході подальшої дискусії члени ЄС вирішили обмежитися такими формулюваннями, як «взаємний інтерес і зобов'язання», «спільна власність і відповідальність». Такі зміни важко оцінити однозначно. З одного боку, якби в рамках Східного партнерства країни ЄС взяли б на себе будь-які зобов'язання, це якісно відрізняло б проект від односторонньої «політики сусідства», де зобов'язання бралися лише країнами-сусідами. З іншого боку, Східне партнерство як «спільне прагнення держав-членів ЄС та їх східноєвропейських партнерів» набуває загальноєвропейського виміру.

В якості кінцевої цілі автори Східного партнерства пропонували затвердити політичну асоціацію та економічну інтеграцію (формула, включена відповідно до пропозицій України). Однак у підсумковому документі Празького саміту вже йшлося лише про створення «необхідних умов для прискорення політичної асоціації і подальшої економічної інтеграції між Євросоюзом і зацікавленими країнами-партнерами».

На думку експертів, глибинна мета польсько-шведської ініціативи полягає у підготовці східних сусідів, перш за все України, до повноправного членства в ЄС, яке стане можливим після того, як пройде «втома від розширення» [22].

Рівні співпраці. Східне партнерство передбачає дво- та багатосторонній вимір співпраці. На **двосторонньому рівні** планується укласти угоди про асоціацію між ЄС та кожною країною-партнером, зміст яких буде різним і відповідатиме цілям та потенціалу конкретного партнера. Маючи найбільш позитивну динаміку відносин з ЄС серед усіх пострадянських держав, Україна підкреслює свою зацікавленість у індивідуальному підході і застерігає від спроб зниження рівня співпраці з країнами-партнерами. В перспективі обговорюватиметься можливість створення всеосяжної і поглибленої зони вільної торгівлі (ЗВТ), передумовою чого є членство в СОТ. Нагадаємо, що Білорусь та Азербайджан ще не завершили переговори щодо вступу до цієї міжнародної організації. Очікується, що згодом партнери укладатимуть угоди про ЗВТ між собою, що сприятиме створенню Сусідської економічної спільноти. Важливо, що в комунікації ЄК від 3.12.2008 декларувалася можливість обговорення співпраці у такій чутливій для ЄС сфері як сільське господарство.

Значне місце як на дво-, так і на багатосторонньому рівні відводиться проблемам мобільності та енергетичної безпеки, що наводить на думку про їх пріоритетність для ЄС на сучасному етапі. З партнерами планується укласти Пакти мобільності і безпеки, в рамках яких здійснюватимуться наступні заходи: боротьба з нелегальною міграцією, приведення

процедури надання притулку у відповідність до стандартів ЄС, створення адаптованих до норм ЄС прикордонних структур, посилення ефективності органів правопорядку і судових установ у боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Керуючись тим, що лібералізація візового режиму і запровадження безвізового руху може стати найкращим аргументом для проєвропейського налаштування суспільств сусідніх країн, проєкт Східного партнерства пропонував досить деталізований план діяльності у сфері візової політики. Але й у цьому питанні країни ЄС вирішили відступити назад. Спільна заява Саміту Східного партнерства у Празі від 7 травня 2009 року передбачає в якості довгострокового пріоритету лише лібералізацію візового режиму замість його скасування.

У сфері візової політики Україна просунулася значно далі решти країн-партнерів, про що свідчило підписання і набуття чинності угод про спрощення візового режиму та реадмісію між Україною та ЄС, а також початок діалогу між Україною та ЄС 29 жовтня 2008 року відносно переходу до безвізового режиму. Одностороння ініціатива України щодо скасування віз для громадян Євросоюзу і чіткі зобов'язання щодо прийому осіб, які нелегально потрапили до ЄС з території України, створюють певні внутрішні ризики для нашої держави. Натомість європейська сторона не поспішає із зустрічними поступками і не приховує, що безвізове пересування – це питання середньої або, навіть, далекої перспективи. Таким чином можемо констатувати, що відносини між Україною та ЄС у сфері візової політики мають усі ознаки асиметричності.

Пропозиції щодо співпраці у сфері енергетичної безпеки носять доволі загальний характер, що пояснюється незавершеністю процесу формування єдиної енергетичної політики ЄС. В силу того, що країни ЄС мають різні джерела надходження енергоносіїв, узгодити їх інтереси складно. Серед головних завдань Східного партнерства слід виділити «посилення енергетичної безпеки через співпрацю, спрямовану на довготермінове стабільне і безпечне енергопостачання і транзит». Підтримку повної інтеграції України до енергетичного ринку ЄС та реконструкції української нафто- і газотранспортної мережі, покращення моніторингу газових і нафтових потоків до України, зміцнення політичних зобов'язань перед Азербайджаном, як єдиним експортером вуглеводнів до ЄС серед партнерів, слід вважати елементами реалізації інтересу ЄС до створення Південного енергетичного коридору, ефективність функціонування якого вимагає участі країн-партнерів, а також країн Центральної Азії.

Після українсько-російської газової суперечки 2009 року, яка безпосередньо зачепила дві третини європейських країн, проблема енергетичної безпеки ЄС набула першочергового значення. Чехія, яка протягом першого півріччя головує в ЄС, прагнула згуртувати держав-членів навколо 2 основних цілей:

- 1) створення політично та економічно спроможного енергетичного коридору для сполучення ЄС з неросійськими постачальниками у Центральній Азії;
- 2) інвестування у загальноєвропейську мережу взаємопов'язаних газопроводів, з допомогою яких члени ЄС могли б підтримувати один одного у випадку кризи.

Зацікавлення Євросоюзу у стабільному транзиті газу українською територією зумовлює активне обговорення теми участі у модернізації української газотранспортної системи. За підрахунками ЄК на це потрібно близько 2,5 млрд. євро. Разом з тим, європейські експерти застерігають Україну від невиправданої переоцінки стратегічного значення української газотранспортної системи (ГТС), яке вона може втратити в разі побудови Південного та Північного потоків. Вихід з цієї ситуації вони вбачають у створенні консорціуму з управління українською ГТС на засадах концесії за участю української, російської та європейської сторін [23]. Наріжним каменем позиції України з цього питання є законодавчо закріплена норма про неможливість приватизації ГТС. Україна вітає участь ЄС і Росії у модернізації своєї газотранспортної системи, але її форми і механізми потре-

бують ретельного вивчення і обговорення з тим, щоб забезпечити прозорість процесу транспортування газу і зняти будь-які протиріччя. Підписання 23 березня 2009 року Брюссельської декларації про модернізацію української газотранспортної системи стало першим кроком до розробки конкретних проектів у цій сфері. Але пошук оптимальних варіантів участі Росії у спільних українсько-європейських діях поки що гальмує запровадження таких проектів.

Враховуючи, що більшість газових проектів ЄС не стосуються України, загрожуючи негативними наслідками для української економіки в разі зменшення обсягів транзиту російського газу та перерозподілу його експортних потоків на нові газопроводи, надійність транзиту через територію України та розширення співпраці з ЄС у цій сфері набуває особливої актуальності. Вирішення проблеми енергетичної безпеки як України, так і європейського континенту лежить у площині налагодження конструктивного і взаємовигідного діалогу з Російською Федерацією. Проте російське керівництво сьогодні схильне використовувати свої монопольні енергетичні потужності для тиску на споживачів вуглеводнів з метою забезпечення свого домінування в енергетичній сфері. Принаймні такої лінії поведінки російська сторона дотримувалася протягом саміту Росія – ЄС у Хабаровську в травні 2009 року.

Багатостороння співпраця в рамках Східного партнерства опиратиметься на 4 тематичні платформи:

- демократія, вправне врядування і стабільність;
- економічна інтеграція та конвергенція з секторальними політиками ЄС;
- енергетична безпека;
- контакти між людьми.

На червень 2009 року заплановані перші зустрічі в рамках цих платформ, де партнери зможуть скоординувати зусилля у сфері митних реформ, охорони довкілля і зміни клімату, транспортних і телекомунікаційних мереж, співпраці в галузі культури та освіти тощо.

Східне партнерство відкриває можливості нарощення регіонального лідерства України. У зв'язку з цим постає проблема ресурсного забезпечення, яку вирішити в умовах кризи буде важко. Тому необхідно обережно і зважено оцінити переваги і недоліки претензій на лідерство. Разом з тим, принцип функціональної співпраці, покладений в основу Східного партнерства, може відіграти ключову роль в узгодженні інтересів країн-партнерів. Одним з важливих аспектів багатосторонньої співпраці є підтримка безпеки і стабільності в зонах «заморожених конфліктів», які розташовані у чотирьох з шести пострадянських країн Східного партнерства. У цій сфері Україна має позитивний досвід і користується певним авторитетом, що могло б створити підґрунтя для напрацювання спільних ініціатив. Поряд з українсько-грузинським партнерством розвиваються і поглиблюються відносини з молдовською, білоруською, азербайджанською сторонами.

Структуру багатостороннього виміру Східного партнерства Європейська комісія пропонує організувати на 4 рівнях. Один раз на два роки відбуватимуться зустрічі голів держав і урядів держав-учасниць Східного партнерства. Кожної весни збиратимуться міністри закордонних справ країн-партнерів і країн ЄС і заслуховуватимуть звіти про роботу платформ. Двічі на рік проводитимуться зустрічі уповноважених на ведення переговорів в рамках тематичних платформ (на рівні міністрів відповідних секторів). Формат роботи і склад учасників тематичних платформ визначатиметься відповідно до потреб.

Таким чином, на відміну від Союзу для Середземномор'я Східне партнерство не матиме власного секретаріату, хоча Україна висловлювала свою зацікавленість у створенні окремої виконавчої структури, яка б стежила за втіленням проектів. Разом з тим відсутність інституціоналізації Східного партнерства можна оцінити позитивно з тієї точки зору,

що воно не консервує створену структуру, а дозволяє змінювати її відповідно до потреб і поточної ситуації. Тобто, якщо будь-яка держава отримає змогу перейти на вищий рівень відносин з ЄС, вона зробить це не наносючи шкоди решті партнерів. Тут доречно провести паралелі із запропонованим країнам-кандидатам у Гельсінкі в 1999 році принципом «регатти», згідно якого відповідальність за успіхи у внутрішньому реформуванні і швидкість просування до ЄС покладалася на самих кандидатів.

Фінансування. Бюджет Східного партнерства є складовою бюджету ЄПС. І хоча Єврокомісія пропонує збільшити обсяги фінансування Східного партнерства до 600 млн. євро на період 2009-2013 рр., вони все одно не відповідають потребам. Недостатнє фінансування – один з найважливіших козирів в руках російської сторони, яка шляхом надання кредитів пострадянським державам намагається не втратити свого впливу. В ЄС усвідомлюють вагу цього питання, тому, обґрунтовуючи потребу у збільшенні фінансування польсько-шведської ініціативи, Єврокомісар з питань зовнішніх відносин та Європейської політики сусідства Б.Ферреро-Вальднер підкреслила, що ці кошти стануть інвестицією у стабільність ЄС [24]. До того ж ефективність реалізації усього проекту перебуває у прямій залежності від фінансової бази.

Східне партнерство як «відображення того факту, що інтереси ЄС у Східній Європі мають регіональний характер» [25], посіло належне місце серед регіональних ініціатив ЄС (Союз для Середземномор'я, Північний вимір, Синергія Чорного моря). Однак пострадянський простір залишається сферою інтересів Російської Федерації, яка опонує Східному партнерству, сприймаючи його як загрозу поширення впливу у згаданому регіоні лише однієї сторони – ЄС. В цьому контексті Росія розглядає Євросоюз в якості політичного та економічного конкурента. Основні аргументи російської сторони зводяться до того, що Східне партнерство:

- може обмежити можливості «газової» дипломатії Росії (Північний і Південний потік);
- є альтернативою інтеграційним ініціативам Росії на пострадянському просторі;
- суперечить більшості положень Концепції довгострокового соціально-економічного розвитку Російської Федерації на період до 2020 року, підписаної у 2008 році прем'єр-міністром В.Путіним [26].

Прагнучи зменшити напруженість, верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки Х.Солана запевнив, що Східне партнерство не спрямоване проти кого б то не було і цю думку потрібно донести до російського керівництва [19]. Натомість президент Російської Федерації Д.Медведев не схильний сприймати аргументи європейської сторони. На саміті Росія – ЄС у Хабаровську він застеріг від того, щоб «це партнерство консолідувало окремі держави, які налаштовані антиросійськи, з іншими державами Європи» [27].

Існує ще один подразник, який вплинув на позицію Росії щодо Східного партнерства – опосередкована присутність США. Не секрет, що серед усіх зовнішньополітичних ініціатив Євросоюзу Східне партнерство найбільше відповідає пріоритетам США у Східній Європі. Деякі аналітики вважають, що країни «Нової Європи», очолювані проатлантичним польсько-литовським тандемом, можуть відігравати провідну роль у формуванні політики ЄС по відношенню до пострадянських країн, а спільна американсько-польсько-литовська діяльність в НАТО сприяла б ефективності Східного партнерства [22]. В цьому контексті Польща прагне стати регіональним лідером на східному напрямі зовнішньої політики ЄС. Проте, як свідчить досвід, західноєвропейські держави, заклопотані майбутнім Європейського Союзу, схильні обмежуватися певною увагою до польських маневрів доти, доки вони не вступають в антагонізм з російськими [28]. Отже Східне партнерство доцільно розглядати також і в контексті відносин у трикутнику Євросоюз – США – Росія.

Сьогодні можна констатувати, що процес розширення Європейського Союзу має певні обмеження інституційного, політичного, фінансово-економічного та інтелектуального характеру. «Конституційна криза» Євросоюзу, інтенсифікація дебатів щодо географічних меж ЄС та його інтеграційної спроможності, жорсткіші критерії та вимоги до кандидатів на вступ до ЄС, стратегія «консолідації зобов'язань» щодо приєднання країн Західних Балкан, блокування переговорного процесу з Туреччиною свідчать про те, що в процесі подальшого розширення ЄС на схід настала «стратегічна пауза». У європейській теоретичній думці поширюється ідея створення на європейському просторі низки «союзів» [1] або «Об'єднаної Європейської Співдружності» [2] на базі проектів регіональної співпраці. На підтвердження цієї тенденції виступає пропозиція групи соціалістів Європарламенту про створення Союзу для Чорного моря з метою збільшення ролі Росії і Туреччини у зовнішньополітичних проектах ЄС. Прихильників залучення Росії до проектів регіональної співпраці ЄС стає дедалі більше, що дає підстави очікувати подальшого розвитку програми Синергія Чорного моря. Відродження (хоча й у модифікованому вигляді) концепції партнерства у відносинах ЄС з державами пострадянського простору символічне, оскільки дозволяє уникнути виокремлення будь-якої з них і буквально означає повернення до старих форм співпраці.

Період ідеалізму у зовнішній політиці України, який дещо розтягнувся у часі і деструктивно подіяв на розуміння та адекватну реакцію на процес європейської інтеграції, добігає кінця. Керуючись власними національними інтересами і європейським прагматизмом Україна, вочевидь, повинна отримати максимальну користь з усіх конкретних проектів, передбачених Східним партнерством, оскільки це наблизить її до норм і стандартів ЄС, а також дозволить окремим галузям інтегруватися до економічної системи ЄС. Поступово наближаючись до стандартів ЄС, Україна тим самим інвестує власну модернізацію, створюючи сприятливі умови для іноземних інвестицій та новітніх технологій, подолання технічної відсталості, підвищення конкурентної спроможності вітчизняного виробника та виходу на світові ринки. Враховуючи ці фактори, Україна в цілому позитивно сприйняла ініціативу Східного партнерства, висловивши сподівання, що воно буде позбавлене концептуальних та імплементаційних недоліків Європейської політики сусідства [29].

Висновки.

Розгортання кількох програм регіональної співпраці (Північний вимір, Союз для Середземномор'я, Східне партнерство, Союз для Чорного моря), здійснюване Євросоюзом протягом останніх років, є перехідним етапом у процесі формування чіткої та узгодженої концепції європейської інтеграції, яка застосовуватиметься після ратифікації Лісабонського договору.

Для України ліберальна модель плюралістичного підходу до співпраці з ЄС нині є найбільш прогресивною, оскільки передбачає її залучення до великої кількості внутрішніх сфер взаємодії. Східне партнерство не запропонувало Україні нічого принципово нового, незважаючи на задекларований диференційований підхід. Втім ця програма є інструментом максимальної інтенсифікації відносин України з ЄС за такими напрямками, як енергетична безпека, розвиток транспортних коридорів, безпека і стабільність в регіоні, прикордонна співпраця і регіональна кооперація. Складовими плану поглиблення двосторонніх відносин виступають підписання між Україною та ЄС Угоди про асоціацію, а також про поглиблену і всеохоплюючу зону вільної торгівлі, переговори щодо скасування візового режиму. Таким чином, у відносинах з пострадянськими країнами застосовується сценарій «довгострокового зближення», принциповою передумовою успішності якого є визнання їх права бути членами ЄС. Це дозволить національним елітам нових не-

залежних держав впровадити політичні та економічні реформи, що прискорить їх наближення до загальноєвропейських цінностей і стандартів.

Активна співпраця з Росією має стати тактичним кроком на шляху України до євроінтеграції. Беручи до уваги існування спільних інтересів та близькість позицій із значної кількості питань, активізація українсько-російських відносин та розвиток нових форм взаємовигідної співпраці на рівні, що не вимагає особливого інституціонального закріплення, має не лише прискорити просування України на шляху євроінтеграції, а й зробити процес модернізації менш болісним та складним.

Література:

1. Deniz Devrim, Evelina Schulz. Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions. // Working Paper 13/2009. – Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.
2. John Palmer. Beyond EU Enlargement-Creating a United European Commonwealth. // Sussex European Institute Working Paper. – No 104, 2008.
3. Agnieszka K. Cianciara. 'Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy? // Analyses & Opinions. – No. 4, June 2008.
4. Christoph Hillion, Alan Mayhew. The Eastern Partnership– something new or window-dressing? // Sussex European Institute Working Paper. – No 109, 2009.
5. Sebastian Schäffer, Dominik Tolsdorf. The Eastern Partnership – «ENP plus» for Europe's Eastern neighbors. // С•А•Perspectives. - No. 4, May 2009.
6. Wallace Helen. The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink. // Eliamer Thesis. – 4/2009, Athens, May 2009.
7. Єлісеєв Костянтин. Україна і ЄС: партнерство – асоціація – членство. / Дзеркало тижня. – №16 (744), 30 квітня – 15 травня 2009 (www.dt.ua).
8. Андрій Фіалко. Україна – ЄС: у пошуках втраченого часу. / Дзеркало тижня. – № 12 (740), 5 – 12 квітня 2009 (www.dt.ua).
9. Валерій Чалий: «Східне партнерство» – не прорив і не провал, це інструмент євроінтеграції. – 21.05.2009 (eu.prostir.ua).
10. European Council Strategy 1999 / CFSP on Ukraine // Bulletin EU 12-1999. Annexes to the Presidency conclusions (6/7). – p.1-2.
11. 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, 11.3.2003.
12. Communication from the Commission «European Neighbourhood Policy Strategy Paper», COM (2004) 373, 12.5.2004.
13. «A non-paper of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland». // Evropa. – 2003. – issue: 1 (6). – p.132 (www.ceeol.com).
14. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on «Strengthening the European Neighbourhood Policy», COM (2006) 726, 4.12.2006.
15. Якуб Логінов. Північний вимір євроінтеграції України – які перспективи? / Дзеркало тижня. – №3 (731) 31 січня – 6 лютого 2009 (www.dt.ua).
16. Handelsblatt. Польша хочет сближения с Востоком – ЕС не спешит. (rus.newsru.ua/arch/press/27may2008/poland.html)
17. Presidency Conclusions of the Brussels European Council (19/20 March 2009). CONCL 1, 7880/1/09, REV 1, 29.04.2009. Anex 2.
18. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 8435/09, 7.05.2009.
19. Andrew Rettman. EU summit text loaded with eastern tension. / EUOBSERVER. – 07.05.2009 (euobserver.com)

20. Yuschenko seeing Eastern Partnership as important but subordinate instrument of European integration. – Interfax, 05.05.2009 (www.interfax.com.ua)
21. Ahto Lobjakas. EU Says Belarus 'Halfway' In Eastern Partnership Project – RFE/RL. 27.01.2009 (www.rferl.org).
22. Ryan R. Miller and Alexandros Petersen. The Polish-Lithuanian Tandem: Can It Advance U.S. Interests in the New East Europe? – Center for European Policy Analysis (CEPA). – September 15, 2008. – p.12 (www.cepa.org)
23. Європа розчарована 13%-м митом та прагне створення газового консорціуму (banker.ua)
24. Дмитрий Шкурко. Развитие Восточного партнерства является одним из приоритетов Чешского председательства в Евросоюзе. – УКРИНФОРМ, 26.01.2009.
25. Lili Di Pippo. Brussels Seeks Broader Ties With Caucasus States. – 9 January 2009 (www.tol.cz)
26. Svyatoslav Polkhov. EU's "Eastern Partnership" And Russia-Belarus Relations. – December 19, 2008 (rbth.ru)
27. Russia alarmed over new EU pact. – 22 May 2009 (news.bbc.co.uk)
28. Denis P. Cosgrove. The Eastern Partnership: Poland's (Potentially) Historic Opportunity. / Central Europe Digest. – 01 August 2008 (www.cepa.org/digest)
29. Commentary by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the European Council decision concerning the Eastern Partnership of 19-20 March 2009 (www.mfa.gov.ua)