

ПОЛІТИЧНА ІННОВАЦІЯ ФРАНЦУЗЬКОЇ ДИПЛОМАТІЇ



У 2008 році відбулося дві події, які кардинальним чином вплинули на євроінтеграційний поступ нашої держави: по-перше, приєднання до Світової організації торгівлі, що дало змогу розпочати переговори зі створення поглибленої зони вільної торгівлі з Європейським Союзом, та, по-друге, саміт ЄС–Україна в Парижі 9 вересня, який Президент Франції Ніколя Саркозі назвав визначальним в історії відносин між Україною та ЄС. І якщо про наслідки першої з цих подій ще зарано виносити однозначні оцінки, то результати другої можна й треба ретельно проаналізувати.

Найбільш пріоритетним пунктом порядку денного у відносинах між Україною та ЄС наразі є укладання нової посиленої угоди, яка має замінити Угоду про партнерство і співробітництво 1994 року і встановити якісно нові політичні рамки співпраці на середньострокову перспективу. Складність даного процесу пояснюється необхідністю знайти таку політичну та юридичну формулу, яка дозволяла б в оптимальний спосіб поєднати українські інтеграційні амбіції з сучасними європейськими реаліями, враховуючи при цьому геополітичні та цивілізаційні дилеми, що стоять перед Європейським Союзом як в його зовнішній політиці, так й у внутрішній організації. При цьому в ході підготовки угоди сторони вирішують докорінно різні завдання – українська дипломатія прагне документально закріпити перспективу членства в ЄС та досягти максимального ступеня наближеності до ЄС у практичній площині, керуючись формулою «політична асоціація та економічна інтеграція», тоді як євроінтеграційна спільнота орієнтована насамперед на вироблення нового формату ефективного співробітництва з Україною без жодних формальних зобов'язань щодо його фінальної мети.

Варто підкреслити те важливе політичне значення, яке матимуть положення нової угоди для низки провідних напрямів спільної зовнішньої політики ЄС. Це буде перша угода, укладена з державою-сусідом після запровадження Європейської політики сусідства, тому вона здійснюватиме вплив на розвиток відносин ЄС із іншими країнами в рамках ЄПС, а також на подальший розвиток цієї політики загалом. Уже нині проявляються ознаки диференціації, а подекуди й фрагментації ЄПС, пов'язані з реалізацією ініційованого французами Союзу для Середземномор'я та проектами співробітництва держав Східної Європи в межах польсько-шведської ініціативи Східного партнерства. Нова угода також має задати ключові засади позиціонування Союзу в його політиці щодо Росії та підходи до конфігурації простору Східної Європи в цілому. І нарешті, вона продемонструє ступінь готовності ЄС до залучення до внутрішнього реформування держав-сусідів, яке до цього часу залишалось обмеженим.

Попри те, що на момент вступу України до СОТ переговори щодо укладання нової посиленої угоди тривали цілий рік, і більшість змістовних положень її політичної частини вже були погоджені, за цей час сторони ще не змогли дійти консенсусу у визначенні її назви та інших базових параметрів, які являють собою найбільш принципові елементи

нової угоди для українського керівництва. Великі сподівання щодо узгодження цих параметрів не випадково поклалися на період головування Франції в Європейській Раді.

З часу приходу до влади нового Президента Франції Ніколя Саркозі, який ще в своїй програмній передвиборній промові проголошував можливість «об'єднання (європейського) континенту аж до Києва», офіційний Париж декларував бажання сприяти поглибленню партнерства між Україною та Євросоюзом. І вже перші місяці перебування при владі уряду Саркозі принесли деякі позитивні сигнали для України. Показовою в цьому плані була ревізія французької позиції щодо розширення ЄС, яке більше не вважалось перешкодою для ефективного функціонування євроінтеграційного об'єднання.

Однак у той самий час заклики до формального встановлення географічних меж Євросоюзу могли мати несприятливі імплікації для нашої країни. Тим паче, що в ході передвиборної кампанії майбутнього президента звучала й теза про те, що для таких держав, як Туреччина, Україна, Росія та країн Середземноморського басейну, потрібно віднайти нову форму відносин з ЄС, що включатиме економічне та політичне співробітництво, а також сприяння розвитку демократії. З огляду на те, що йшлося про такі різні країни, які були наділені різними статусами у відносинах з ЄС (Туреччина – кандидат на вступ, Україна – сусід, Росія – стратегічний партнер), і стосовно яких ЄС дотримувався абсолютно різних підходів, стає зрозуміло, що Саркозі поставив перед французькою дипломатією складне, амбітне й далекосяжне завдання.

Політичні контакти українського уряду з новою французькою адміністрацією були встановлені в ході візиту В.Ющенка до Парижу 5 жовтня 2007 року, в рамках якого українська сторона поставила питання про включення положення про європейську перспективу України в текст майбутньої Нової посиленої угоди між Україною та ЄС.

У відповідь французьке керівництво виступило з ініціативою запровадження концептуально нового статусу України – «асоційованого партнера» ЄС. Ця пропозиція віддзеркалювала намагання французької сторони віднайти компроміс між риторичною підтримкою Парижем євроінтеграційних зусиль України та загальною позицією Франції щодо поглиблення відносин між Україною та ЄС в руслі логіки Європейської політики сусідства без чіткої артикуляції положення про перспективу членства в тексті нової посиленої угоди.

У цьому документі Франція підтримувала прагнення до всебічного наближення України до Європейського Союзу, підтверджувала своє сприяння розбудові привілейованих відносин між Україною та ЄС і пропонувала закріпити їх шляхом підписання Угоди про асоціацію як нових, суттєво підвищених юридичних рамок цих відносин. З точки зору Парижа, в Угоді могли міститися компромісні формулювання щодо кінцевої мети відносин між Україною та ЄС. У документі було анонсовано, що Париж прагне досягти політичної згоди щодо тексту Угоди про асоціацію в рамках саміту ЄС–Україна у вересні 2008 року під час французького головування, для чого пропонувалося винести за рамки даної угоди проблематику утворення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, оскільки відповідні переговори потребують більшого часу.

Незважаючи на те, що французький документ отримав неоднозначну оцінку в українських політичних колах, він об'єктивно містив доволі амбітні пропозиції стосовно майбутньої політичної та інституційної платформи співробітництва між Україною та ЄС. Однак, форма та зміст ініціативи Франції вирізнялися декількома суперечливими особливостями, які визначали її сприйняття в інших європейських столицях, в тому числі й в Києві. По-перше, вона була висунена Парижем в односторонньому порядку без попередніх консультацій з Єврокомісією та партнерами по ЄС, в тому числі з Німеччиною, для якої «східний вектор» зовнішньої політики ЄС завжди мав пріоритетне значення. Це створювало враження, що адміністрація Саркозі прагнула скоріше перехопити дипломатичну

ініціативу в переговорах щодо нової посиленої угоди напередодні французького головування в ЄС.

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

По-третє, формат асоційованого партнерства у системі зносин Євросоюзу з третіми сторонами до цього не фігурував і, фактично, являв собою «політичну інновацію» французької дипломатії.

І, по-четверте, відсутність положення щодо перспективи членства України в ЄС автоматично знижувало ступінь привабливості французької ініціативи для українського керівництва, яке домагалось його внесення в преамбулу нової угоди.

Зважаючи на це, реакція української влади на французькі пропозиції носила подвійний характер і обумовлювалась переважно політичними міркуваннями – з одного боку, Президент України неодноразово заявляв про готовність підписати окрему політичну угоду, якщо в ній буде чітко зафіксована перспектива вступу в ЄС, а з іншого, без відповідного положення українська сторона не схильна була йти на швидке укладення угоди з ЄС, навіть якщо вона називатиметься Угодою про асоціацію. Київ очікував подальших сигналів від об'єднаної Європи та можливих альтернативних пропозицій від інших держав-членів.

На початковому етапі Україна недооцінила політичне значення та практичний потенціал запропонованих Парижем принципів та механізмів поглиблення співробітництва з Європейським Союзом. Французькі пропозиції були доволі прогресивними у тому сенсі, що в них пропонувався такий тип асоціації, який був дуже наближеним за формою та змістом до асоціації ЄС з країнами Центральної Європи, утвореної на початку 90-х років, а в деяких аспектах навіть йшов далі за неї.

Французька ініціатива була також сприйнята досить стримано в європейських офіційних колах. Наприклад, Комісар ЄС із зовнішніх зносин та європейської політики сусідства Беніта Ферреро-Вальднер, яка ще раніше висловлювала сумніви щодо того, що Україні вдасться підписати нову посилену угоду з ЄС упродовж цього року, 23 травня заявила, що сподівається завершити переговори з українською стороною по всіх аспектах базової угоди, зокрема, й з утворення поглибленої зони вільної торгівлі як ключової її частини, до кінця 2009 року. Пропозиції Парижа спровокували активні дебати щодо формату відносин з Україною всередині євроінтеграційного об'єднання.

Однак, французький уряд продовжував виявляти серйозну налаштованість на те, щоб домогтися помітного прогресу на українському напрямку впродовж свого головування в Європейській раді. Про це свідчить заява Ніколя Саркозі на спільній прес-конференції з Президентом Польщі Лехом Качиньським 28 травня 2008 року, що під час головування він матиме нагоду організувати саміт Україна–ЄС, в ході якого планує «запропонувати амбітне партнерство нашим українським друзям». Однак хід внутрішніх європейських дискусій та динаміка переговорного процесу внесли свої корективи в анонсовані плани Франції. Так, у своєму посланні з нагоди 5-ї щорічної зустрічі Ялтинської європейської стратегії від 11 липня 2008 року Президент Саркозі висловив сподівання на те, що в ході

майбутнього саміту Україна та ЄС «зможуть підписати історичні домовленості про принципи, цілі, обсяг та складові частини» партнерства на наступні роки, і що цей саміт надасть вирішального імпульсу переговорам щодо нової угоди, яка буде укладена на початку 2009 року. При цьому підкреслювалося, що нова угода запровадить зону вільної торгівлі між Україною та ЄС. Тобто Франція наполегливо вказувала на необхідність підписати нову угоду до виборів в Європарламент та формування нового складу Єврокомісії, що має відбутися в середині 2009 року.

Безпосередня підготовка до саміту та вироблення тексту офіційних документів відбувалися в напруженій і не надто сприятливій атмосфері на тлі негативних результатів референдуму з ратифікації Лісабонського договору в Ірландії, політичної кризи в Україні та військового конфлікту на Кавказі. Тому найбільш складним компонентом підготовки саміту видавалося досягнення консенсусу між державами-членами ЄС та Єврокомісією щодо прийняттого формулювання принципів подальшого розвитку співробітництва з Україною на основі французьких пропозицій. Суперечності викликала назва майбутньої угоди, положення про визнання європейської ідентичності України та умови започаткування діалогу про безвізовий режим. І в цьому контексті слід визнати, що французька дипломатія доклала величезних зусиль для вироблення такого консенсусу. Звісно, мотивацією цих зусиль виступало не тільки прихильне ставлення до України, а насамперед прагнення забезпечити практичне підкріплення власної позиції, анонсованої задовго до саміту, та утвердити лідерство Франції на східному напрямку зовнішньої політики ЄС, який вважався пріоритетним полем діяльності інших держав, зокрема Німеччини та Польщі. Та хоч би якою мотивацією керувався би офіційний Париж, результати його діяльності можна оцінити як доволі позитивні для Києва.

Саміт 9 вересня, перенесений в екстреному порядку з Евіану до Парижа, зафіксував політичний компроміс між позиціями Франції та її партнерів по ЄС, з одного боку, і між позиціями ЄС та України, з іншого. У Спільній заяві щодо Угоди про асоціацію ЄС–Україна сторони проголосили, що Україна як європейська країна має спільну історію та спільні цінності з країнами Європейського Союзу, і що Європейський Союз визнає європейські прагнення України та вітає європейський вибір України. Було домовлено, що «нова угода між Європейським Союзом і Україною буде угодою про асоціацію, що залишає відкритим шлях до подальшого поступального розвитку відносин між Україною та ЄС». Вона посилить політичну асоціацію та економічну інтеграцію між Україною та Європейським Союзом за допомогою взаємних прав і обов'язків та створить тверду основу для подальшого зближення між Україною та ЄС у питаннях зовнішньої політики та безпеки. Угода про асоціацію включатиме в ролі невід'ємної складової частини умови формування поглибленої зони вільної торгівлі, що сприятиме поступовій інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС.

У заяві стверджується, що Європейський Союз і Україна мають вчасно реагувати на виклики принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів на усіх відповідних рівнях політичного діалогу, а також оголошується рішення про започаткування діалогу з візових питань «для створення відповідних умов зі стратегічною перспективою встановлення безвізового режиму між ЄС і Україною».

Парижу також вдалось задати напрямки подальшого практичного співробітництва між Україною та ЄС в енергетичній, екологічній, транспортній сферах, у сфері безпеки і оборони та прикордонної інфраструктури відповідно до пунктів своїх початкових пропозицій. Це прописано в заяві про погодження в березні 2009 року нового Плану дій у світлі підготовки до впровадження Угоди про асоціацію.

Юридично асоціація являє собою особливу форму привілейованих відносин між Європейським Союзом та іншими державами або міжнародними організаціями, яка перед-

бачає «взаємні права і обов'язки, спільні дії та особливі процедури» (ст. 310 Договору про Європейський Союз). Створення асоціації означає включення даної держави або міжнародної організації в інтеграційний простір ЄС, а тому має супроводжуватися становленням відповідного інституційного механізму, наділенням вищого органу співробітництва – Ради асоціації – правом прийняття рішень, які є обов'язковими для виконання, та формуванням преференційного режиму торгівлі, зони вільної торгівлі чи митного союзу. Співробітництво в рамках асоціації може поширюватись і на ряд інших практичних сфер із налагодженням оптимальних механізмів реалізації спільних рішень. Поряд з цим асоціація як форма співпраці формально не пов'язана з підготовкою до членства в Євросоюзі й не може розглядатися як однозначне визначення кінцевої мети відносин даної держави з євроінтеграційною спільнотою.

Тип асоціації, який окреслюється документами саміту в Парижі, відкриває більш широкі перспективи для тісної співпраці і наближення до ЄС порівняно з іншими форматами відносин ЄС з третіми сторонами. І саме це є більш вагомим результатом саміту, ніж закріплення гіпотетичної перспективи членства в Європейському Союзі. Києву варто було б повною мірою скористатися цими можливостями і наповнити узгоджені механізми співробітництва політичним і практичним змістом.

В останні роки дедалі яскравіше проявляється тенденція до перетворення Східної Європи на головний епіцентр зовнішньополітичної діяльності провідних світових потуг. Стабілізація та структуралізація цього простору за власною моделлю є пріоритетною метою не тільки двох провідних центрів впливу в Європі, – ЄС та Росії, а й Сполучених Штатів Америки. Однак, ці моделі є не зовсім сумісними, якщо не протилежними за своєю суттю, і ознаки політичної конкуренції між цими акторами можна спостерігати вже нині, причому Україна стає одним із найбільш важливих об'єктів цієї конкуренції. Тому перед нашою державою постає нагальний виклик визначити стратегію своєї поведінки в таких складних і напружених умовах.

У цьому сенсі політичний сигнал, який виходить від французького керівництва, починаючи ще з Бухарестського саміту НАТО, є досить чітким: наголошуючи на «європейській ідентичності» і вітаючи «європейський вибір» України, Париж підкреслює, що Києву слід більш послідовно підтверджувати саме ці фундаментальні імперативи при практичному здійсненні зовнішньої політики, враховуючи об'єктивні відмінності і протиріччя між процесами європейської та євроатлантичної інтеграції. Саме солідаризація з політикою, яку проводить ЄС на європейському континенті, підтримка його зусиль, спрямованих на налагодження конструктивного діалогу зі всіма акторами європейської системи, зокрема, з Росією, та сприяння утвердженню статусу ЄС як автономного центру глобального впливу може суттєвим чином наблизити Україну до втілення її євроінтеграційних амбіцій.

Прихильність європейським цінностям та європейському покликанню, з точки зору Парижа та інших провідних європейських столиць, означає, що Києву потрібно приділяти більше уваги співробітництву з ЄС, ніж з НАТО, орієнтуючись на об'єднану Європу, а не на гегемоністські амбіції позаєвропейських держав. Через це Україні, згідно з французьким баченням, не варто наразі форсувати темпи свого приєднання до НАТО, що може суттєво дестабілізувати політичну ситуацію в Європі та в самій Україні та спровокувати подальше загострення відносин з Росією.

Примітно, що в ході врегулювання драматичних подій на Кавказі Європейський Союз із Францією на чолі проявив себе як найефективніший медіатор взаємодій між конфліктуючими сторонами, зробивши вирішальний внесок у вироблення та дотримання умов припинення бойових дій. Збалансована позиція ЄС дозволила суттєво нормалізувати ситуацію без вдавання до ізоляції жодної зі сторін, що істотним чином посилює його ста-

тус як автономного центру впливу в міжнародній системі. У своїй промові перед Генеральною Асамблеєю ООН Ніколя Саркозі заявив, що Європа прагне розвивати з Росією «зв'язки солідарності» та будувати «спільне майбутнє» у межах спільного економічного простору континентального масштабу на основі принципів суверенітету, незалежності й територіальної цілісності держав і поваги до міжнародного права. У Білій книжці з зовнішньої та європейської політики Франції на період 2008–2020 роки, оприлюдненій в липні цього року, викладені три базові принципи, на основі яких мають розвиватися відносини ЄС та інших західних інституцій з Росією, згідно з французьким баченням: 1) економічна та політична взаємозалежності як у питаннях двостороннього характеру, так і стосовно врегулювання ряду глобальних проблем; 2) відмова від повернення до геополітичного протистояння, за якого спільний простір сусідства Росії та ЄС може перетворитися на об'єкт конкуренції між ними; 3) відмова з боку Росії від вдавання до дій, які не відповідають міжнародним та європейським нормам. Це означає, що Євросоюз буде надалі налагоджувати відносини з Росією на засадах кооперативності та взаємозалежності, тому Україні вочевидь не варто використовувати суперечності у своїх взаєминах з Росією для реалізації стратегії наближення до європейських інституцій, оскільки це може мати контрпродуктивний ефект.

За таких обставин одним із найбільш оптимальних моделей для зміцнення міжнародних позицій України виступає багатостороння взаємодія в рамках геополітичного трикутника ЄС – Україна – Росія.

У цілому формула трикутника ЄС – Україна – Росія дозволяє інтегрувати російський та західний вектори української зовнішньої політики в єдину цілісну стратегічну лінію України щодо європейського континенту. Вона сприяє формуванню злагодженої, послідовної та передбачуваної європейської політики, яка органічно поєднує євроінтеграційні устремління України та курс на підтримання стратегічного партнерства з Росією і створює можливості для зближення європейського та євразійського просторів єдиної Європи. Однак, що найголовніше, трикутник ЄС – Україна – Росія надає змогу уникнути розгортання подій за конфронтаційним сценарієм, не допустити нового розколу Європи та запобігти європейсько-євразійському протистоянню, який загрожує або втратою незалежності, або перетворенню України на «плацдарм» протиборства як європейських, так і позаєвропейських центрів сили.

Україна здатна зробити вагомий внесок у становлення єдиної континентальної Європи, сприяти утвердженню нового кооперативного підходу до організації взаємодій між її провідними партнерами в Європі, підвищуючи тим самим свій міжнародно-політичний статус і без членства в європейських інституціях, але в жодному разі не відмовляючись від прагнень його набути.

Отже, за підсумками саміту ЄС–Україна в Парижі 9 вересня цього року були закладені підвалини якісно нового механізму для налагодження поглибленого й продуктивного співробітництва України з Європейським Союзом та визначені основні параметри майбутньої Угоди про асоціацію. Надалі від України залежатиме те, наскільки їй вдасться завдяки більш збалансованому позиціонуванню в європейській системі міжнародних відносин скористатися цим механізмом для подальшого наближення до членства в Європейському Союзі у політичному та практичному плані.