

Халаджи В.В.\*

## ГОЛОВУВАННЯ ІСПАНІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ РАДІ – ПЕРШЕ ВИПРОБУВАННЯ «ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ» ПІСЛЯ НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ЛІСАБОНСЬКИМ ДОГОВОРОМ

*Саме на долю Іспанії випало перше Головування в Європейській Раді (січень – липень 2010 року) після вступу в дію Лісабонського Договору, документу, який окреслює чіткі підстави виникнення міжнародної правосуб'єктності ЄС та передбачає низку інституційних інновацій в Євросоюзі. Безперечно, іспанці були змушені протягом цих шести місяців корегувати виконання так званих «пріоритетів Головування» та вирішувати низку проблемних питань, а також шукати відповіді на численні виклики як політичного, економічного, так і техногенного характеру. Чи можна вважати їхню роботу успішною, як оцінюють результати роботи країни всередині Іспанії, та яким чином вони вплинули на розвиток відносин України з Європейським Союзом – основні проблемні питання згаданої статті.*

*Именно на долю Испании выпало первое Президентство в Европейском Совете (январь – июль 2010 года) после вступления в силу Лиссабонского Договора, документа, который определяет четкие основы зарождения международной правосубъектности ЕС и предусматривает ряд инновационных институционных изменений в Евросоюзе. Безусловно, испанцы были вынуждены в течение этих шести месяцев корректировать выполнение так называемых «приоритетов Президентства» и искать ответы на проблемные вопросы и вызовы как политического, экономического, так и техногенного характера. Можно ли считать проведенную работу успешной, как оценивают результаты работы страны в самой Испании, и каким образом они повлияли на развитие отношений Украины с ЕС – основные проблемные вопросы этой статьи.*

*It's Spain that was chosen by faith to take the first Presidency in the European Council (January-July 2010) after the Lisbon Treaty has come into force, the document which defines the clear basement of the EU international legal standing and foresees institutional innovations and alterations within the European Union. Beyond doubts the Spanish have been forced to correlate implementation of the declared 'Presidency's priorities' and to find the right answers to numerous questions as well as to face challenges of political, economic and natural crisis character. Can this work be considered successful, how its results are estimated within Spain and what's their influence on the Ukraine-EU relations – are the main problematic issues of this article.*

---

\* здобувач кафедри міжнародних організацій і дипломатичної служби Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
Науковий керівник: проф. Яковенко Н.Л.

**Актуальність згаданої теми** обумовлюється необхідністю вивчення процесу формування зовнішньої політики Європейського Союзу із врахуванням кардинальних змін на політичній карті Європи внаслідок розширення і значних структурних реформ усередині Євросоюзу. Невід'ємним елементом цього процесу є становлення нового формату відносин із державами-сусідами, які межують з кордонами ЄС. Набуття Євросоюзом нового розширеного статусу викликає потребу перегляду концептуальних основ зовнішньої політики ЄС та пошуку оптимальних інструментів її здійснення як стосовно до безпосередніх сусідів, так і в глобальному масштабі.

Важливим кроком на шляху до консолідації зусиль держав-членів ЄС щодо вироблення більш дієвих інструментів у сфері зовнішньої політики стало схвалення та набуття чинності 1 грудня 2009 р. Лісабонським Договором. Як результат, зникає поняття «опорної» структури (EU pillar structure) Євросоюзу, яка призводила до непорозумінь у відносинах з третіми країнами щодо точного розподілу компетенції між ЄС та державами-членами (перша «опора» - компетенція (та правосуб'єктність) Європейського Співтовариства, друга «опора» – міждержавне співробітництво у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки з єдиною інституційною інфраструктурою, але без міжнародної правосуб'єктності). Замість цього, Договір встановив чіткі підстави виникнення міжнародної правосуб'єктності ЄС. З метою підвищення функціональної дієвості Спільноти утворено нові посади – Президента Європейської Ради та Високого Представника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки.

Аналізуючи підсумки результатів першого Головування в Європейській Раді (ЄР) після набуття чинності Лісабонським Договором (січень-липень 2010 р.), насамперед, варто привернути увагу до складних умов внутрішньої і зовнішньої кон'юнктури в Євросоюзі, в яких іспанцям довелося виконувати керуючу роль в ЄР. Це було обумовлено, по-перше, атмосферою «інституційного вакууму» - фактично перші місяці 2010 року не були визначені функції та повноваження нових посадових осіб в ЄС (Президента ЄР Х.Ван Помпея та Високого Представника ЄС з питань зовнішньої та безпекової політики К.Ештон), а також не затверджено склад оновленої Європейської Комісії, що викликало певні труднощі у питанні налагодження взаємодії між Іспанським Головуванням та керівними інституціями ЄС. У цьому зв'язку, варто відзначити спроможність іспанців брати на себе відповідальність та, навіть, частково виконувати функції тих інституцій ЄС, які тільки розпочали діяльність на початку року згідно з нововведеннями Лісабонського Договору.

По-друге, робота в умовах «перехідного періоду» ускладнювалася наслідками виходу країн-27 зі світової економічної кризи, а також необхідністю вживати невідкладних заходів щодо боротьби з наслідками землетрусу на Гаїті та нещодавньої авіаційної кризи, спричиненої хвилею вулканічного попелу в Ісландії.

Отже, близька до Уряду Іспанії газета «Ель Паїс» відзначає, що «якщо порівнювати результати Іспанського Головування із завищеними очікуваннями, створеними Урядом, то їх можна назвати «провалом», водночас, якщо взяти до уваги складні й надзвичайні умови, в яких розгорталося перше після вступу в дію Лісабонського Договору Головування, то результати його роботи заслуговують на «тверду четвірку» [1]. За словами Глави Уряду Х.Л.Р.Сапатеро, Іспанії вдалося виконати два основних завдання, що були визначені пріоритетними на початку Головування, – розпочати запровадження нововведень, передбачених Лісабонським Договором та здійснити спробу скоординувати економічні політики всіх держав-27 з метою створення діючого європейського економічного Уряду.

Відзначаючи найважливіші досягнення на економічному напрямку, іспанські експерти Королівського Інституту Елькано є майже одностайними у позитивних оцінках щодо схва-

лення Стратегії сталого розвитку «Європа 2020» на останньому засіданні Європейської Ради (17 червня ц.р., Люксембург), в якій зафіксовано п'ять основних цілей: сталий розвиток ЄС, збільшення потужностей ринку праці, використання інноваційних технологій, боротьба із кліматичними змінами та удосконалення системи виховання. Також привертається увага до важливості реалізації ініціативи, що була запропонована Іспанією, щодо проведення Європейським банківським наглядовим комітетом дослідження на кредитоспроможність банків з метою попередження спекуляцій щодо фінансового становища європейських банківських установ, а також знайдення консенсусу всередині 27 у першій половині 2010 року з питання надання кредиту Греції, що сприяло недопущенню дефолту в цій країні та збереженню Єврозони. У оцінках експертів Інституту щодо стабілізації економіки ЄС, містяться позитивні відгуки стосовно ролі Головування у запровадженні міцних підвалин економічного уряду ЄС та координації економічних політик держав-членів, зокрема досягненні згоди з основних параметрів Пакту стабільності та розвитку, що передбачатиме більший макроекономічний контроль [2].

Щодо питання посилення ролі ЄС, як світового лідера, зокрема шляхом формування єдиних засад зовнішньої політики та якнайскорішого запровадження Європейської служби зовнішньої діяльності (ЄСЗД), представники урядових сил Іспанії дають позитивні оцінки першим крокам на цьому напрямку. За словами Держсекретаря МЗС Іспанії з питань Європи Д.Л.Гаррідо – «розпочався новий конституційний етап функціонування ЄС, який матиме важливе значення для зростання ваги і місця Об'єднаної Європи у новому багатополлярному світі. У цьому сенсі Договір має історичний характер, обумовлений своєчасністю та далекосяжністю інституційних реформ, передусім, запровадженням Європейської служби зовнішньої діяльності (ЄСЗД)» [3]. Також Д.Л.Гаррідо відзначив, що досягнення політичної згоди всередині європейських інституцій щодо започаткування роботи ЄСЗД у ході ініційованої М.А.Моратіносом зустрічі керівництва ЄС у Мадриді 21 червня ц.р. мало важливе значення для практичного започаткування роботи Служби. Водночас, іспанські дипломати свідомі того, що згаданий процес виявився більш тривалим та складним, ніж очікувалося – початок роботи Служби запланований на квітень 2010 року перенесено на кінець поточного року.

Найбільш схвальні оцінки представники Уряду Іспанії дають роботі у сфері юстиції, свободи та безпеки, що було визначено одним з найважливіших пріоритетів Головування, адже із набуттям чинності Лісабонським Договором саме на згаданому напрямку мають відбутися значні зміни та інновації. Продовжуючи роботу, яку розпочало Шведське Головування із прийняттям «Стокгольмської програми», Іспанія сприяла схваленню Плану дій реалізації Програми, що визначає головні напрямки розвитку ЄС з метою запровадження ефективної європейської зони юстиції свободи та безпеки. Одним із першочергових пріоритетів Програми є захист громадян ЄС та посилення засобів безпеки в рамках Стратегії внутрішньої безпеки ЄС, завдяки якій ЄС протистоятиме таким викликам сучасності, як тероризм, кіберзлочинність, епідемії та природно-техногенні катастрофи.

Важливим на напрямку юстиції, свободи і безпеки стало схвалення Порядку ЄС щодо захисту жертв насильства над людиною (3 червня ц.р., Рада ЮСБ). Серед ключових документів на цьому напрямку, схвалених в період Головування Іспанії, визначаються: затвердження Європейського пакту проти наркотиків, перегляд положень Європейського пакту імміграції та надання притулку, удосконалення Стратегії внутрішньої безпеки та впровадження нових удосконалених систем контролю кордонами.

Водночас, варто привернути увагу до того факту, що на відміну від офіційних чинників, суспільна думка, експертні та оцінки іспанських ЗМІ щодо підсумків Головування

Іспанії в ЄР є майже одноставними у наданні більш критичних та негативних оцінок роботи за згаданий період. Основною проблемою, називається той факт, що Уряд створив завищені очікування та визначив велику кількість пріоритетів перед початком Головування, що у кінцевому результаті призвело до невиконання задекларованих заходів, і ситуації, коли іспанським високопосадовцям доводилося виправдовуватися за не проведення низки запланованих завдань. Жорсткій критиці, піддається діяльність та, навіть, особисті якості Глави Уряду Х.Л.Р.Сапатеро, який, за оцінками провідних ЗМІ («Ель Паїс», «АВС»), «із радістю віддав свої повноваження» новопризначеним Х.Ван Ромпею та К.Ештон. За більшістю оцінок, найважливішим завданням Х.Л.Р.Сапатеро у ході зустрічей високого рівня у Брюсселі стало вирішення внутрішніх проблем Іспанії (зокрема, на останньому засіданні ЄР 17 червня ц.р. Іспанія одержала гарантії Німеччини та Франції щодо стабільності її економіки).

Підтвердженням того факту, що Іспанія втрачає лідерські позиції серед ключових європейських держав є той факт, що дванадцять самітів, які мали сприяти намірам Іспанського головування ствердити роль Європи у світі як глобального гравця було перенесено на друге півріччя 2010р. У першу чергу це стосується скасованих самітів ЄС-США та Союзу для Середземномор'я, адже увага, яка приділялася успішним результатам самітів ЄС – Латинська Америка та з країнами Африки, водночас на думку «Ель Паїс» – «добрі результати самітів з Латинською Америкою і Марокко та деяких інших не компенсують фіаско основних» [4]. Не зважаючи на той факт, що не відбулося планованого перегляду Порядку денного трансатлантичних відносин, експерти дають позитивні оцінки схваленню за ініціативи Іспанії таких важливих документів між ЄС та США, як Договір про відкрите небо та Декларація щодо боротьби з тероризмом.

Широкого розголосу серед неофіційних чинників країни перебування набуло питання не використання можливостей Головування Іспанії в ЄР задля перегляду Спільної позиції ЄС стосовно ситуації на Кубі, яка історично належить до пріоритетних питань зовнішньої політики країни. Зокрема, критичні зауваження стосувалися неспроможності іспанського Уряду переконати керівництво ЄС у необхідності схвалення нової політичної та дипломатичної стратегії відносин ЄС – Куба під час Головування.

Майже всі експерти з питань ЄС констатують той факт, що протягом першого півріччя 2010 року не було досягнуто запланованого прогресу щодо подальшого розширення Євросоюзу. Не зважаючи на декларації Міністра закордонних справ Іспанії М.А.Моратіноса щодо всебічної підтримки процесу вступу країн Західних Балкан, а також Туреччини до ЄС, під час Головування Іспанії в ЄР суттєвого прогресу із зазначених питань не було досягнуто. Найбільші успіхи спостерігаються у переговорному процесі ЄС – Хорватія, водночас шанси вступ цієї країни до Співтовариства не вбачається реальним, як прогнозувалося іспанськими урядовцями перед початком Головування, до кінця 2010 року.

Щодо питання Туреччини, у першому півріччі 2010 р. не було відкрито жодної глави Угоди про асоціацію ЄС – ТР, хоча заплановано було відкриття принаймні 4 глав УА. На думку іспанських науковців проблемою залишається відсутність консолідованої позиції щодо ТР всередині – 27, зокрема франко-німецька пропозиція щодо надання Туреччині привілейованого статусу асоційованого члена на заміну повноправного членства в ЄС [5]. Також варто відзначити, що вигідним для європейського керівництва залишається теза щодо «дуже великої за кількістю населення і дуже бідною країною», що ускладнює перспективи набуття Анкарою повноправного членства в ЄС, тому помилкою ЄС було «обманювати» Туреччину перспективою членства. Саме тому, запропонована Канцлером Німеччини А.Меркель формула щодо «привілейованого членства ТР в ЄС» наразі влаштує європейських бюрократів.

Оцінюючи позицію Іспанії щодо розвитку відносин України з Євросоюзом у період Головування варто, у першу чергу, зазначити, що наша держава не входить до списку пріоритетних напрямків зовнішньої політики країни-перебування. Водночас, порівнюючи ефективність та результативність заходів по лінії ЄС з Російською Федерацією, Західними Балканами та Туреччиною, відносинам з якими Іспанія мала намір надати додаткового імпульсу у першому півріччі 2010 року, можна констатувати достойний рівень та інтенсивну динаміку діалогу Україна – ЄС у період Іспанського Головування. Передбачалося, що найбільша увага Україні приділятиметься в світлі ефективної енергетичної політики, зокрема щодо гарантування надійного транзиту газу з боку української сторони до країн Євросоюзу та недопущення виникнення «газової кризи» на кшталт суперечок між Росією та Україною у 2009р.). Водночас, згадана тематика не стала ключовою, та із підписанням «харківських домовленостей» офіційний Мадрид висловлюється за «необхідність мінімізації політичного забарвлення цієї тематики та прагматичний розвиток діалогу в енергетичній сфері» [6]. Думка незалежних експертів схиляється до того, що Мадрид симпатизує українським прагненням щодо зближення з ЄС у сфері енергетики, однак в реальності набагато більше прислухається до того, що говориться в Москві.

Щодо розвитку політичного діалогу, Іспанія підтримує якнайскоріше підписання Угоди про Асоціацію Україна – ЄС до кінця 2010 р, що залежить передусім від успішного завершення переговорів щодо ЗВТ. При цьому іспанські дипломати наголошують на потребі підтримки зазначених політичних сигналів конкретними діями з боку української сторони. Водночас, висловлюються побоювання, що питання входження України до зони вільної торгівлі невід'ємно пов'язане із темою можливої участі України у митному союзі з РФ, Казахстаном і Білоруссю, що створило б значні труднощі на переговорах щодо УА та створення ЗВТ Україна – ЄС.

У цьому зв'язку, окремої уваги заслуговує стаття іспанських експертів науково-дослідницького Центру CIDOB К. Клаудін і В.Шамрай «Україна: більше ніж газ», опублікована авторитетним іспанським журналом «Політика Екстеріор», в якій аналізуються стан і перспективи відносин між Україною та ЄС. Серед найважливіших тез варто виділити наступні: «Україна є наріжним каменем політики ЄС щодо держав пострадянського простору і визначальним фактором відносин Брюсселю з РФ. Україна є також стратегічним сценарієм, де унаочнюється фундаментальна суперечність між заявами ЄС щодо того, що він очікує від цих країн, та тим, що ЄС готовий зробити на даний момент задля досягнення цього. Цю суперечність можна резюмувати наступним чином: ЄС декларує свою волю підтримувати внутрішні демократичні процеси в цьому регіоні, однак не хоче брати на себе зобов'язання щодо хай навіть віддаленої можливості вступу цих країн до ЄС» [7]. Аналізуючи історію відносин між Україною та ЄС, від підписання УПС в 1994 р., започаткування ЄПС (2004 р.), початку переговорів щодо Угоди про Асоціацію та започаткування «Східного партнерства» (2009 р.), автори, зокрема, зазначають, що взаємовідносини Україна – ЄС протягом трьох перших років імплементації ЄПС свідчать про втрачені можливості з обох сторін. З посиланням на доповідь Центру Разумкова зазначається, що План дій Україна-ЄС на 2005-2007 рр. був виконаний українською стороною лише на 15%. Основною причиною цього автори називають породжену конституційною реформою 2004 р. тривалу політичну кризу в Україні, практичний параліч роботи парламенту в той час, коли мав прийматися основний масив проєвропейського законодавства.

Водночас, не буде вірним констатувати, що втома Європи від України обумовлена лише нездатністю українського керівництва бути на висоті очікувань, які вони створили в кінці 2004 р. Варто привернути увагу до розбіжностей між державами-членами ЄС щодо

можливого членства України в Співтоваристві. Є природним, що такі країни як Франція, Іспанія, Італія, Бельгія, які історично зацікавлені підтримувати гарні відносини з РФ, основним постачальником газу до ЄС, висувають заперечення проти можливого приєднання України до ЄС. Отже можна стверджувати, що серед країн-прибічників вступу нашої держави до Євросоюзу наразі залишаються Польща, Швеція, країни Балтії тощо.

Водночас, варто привернути окрему увагу і до того факту, що Іспанія, яка історично та політично зацікавлена у просуванні середземноморського виміру зовнішньої політики ЄС, підтверджує налаштованість сприяти подальшій консолідації польсько-шведської ініціативи «Східне партнерство». Зокрема експерти Центру CIDOB стверджують: «З усіма її недоліками, Україна є єдиною країною пострадянського простору, де спостерігається найбільш здорова демократія, де суспільство починає набувати досвіду у зміні політичного класу і де політичні можливості не викрадені домінуючою елітою. Не визнавати цю реальність, не цінувати її фундаментальну важливість і не надати їй ефективних інструментів для виживання, було б для ЄС гірше за політичну близькозорість, це означало б суперечити самому собі: як і у випадку з Туреччиною, в Україні на карту поставлено послідовність європейського проекту» [8].

Висновки: аналізуючи кількісні та якісні показники зустрічей в рамках Головування, діалог із східними сусідами виявився більш плідним, ніж графік проведення профільних зустрічей у рамках Союзу для Середземномор'я, не зважаючи на зацікавленість іспанців у розвитку останнього. Більш того, діалог проводився на високому рівні, про що свідчать результати Семінару високого рівня «Майбутнє Східного Партнерства: виклики та перспективи» (27-28.01.2010, м. Мадрид) та зустрічі міністрів закордонних справ Східного Партнерства, на якій головував М.А. Моратінос (24 травня 2010, м. Сопот). За словами Міністра закордонних справ Іспанії М.А. Моратіноса «ми схильні розглядати Східне Партнерство, як прагматичний механізм взаємодії в рамках ЄПС, який країни-учасниці мають використовувати суто для вирішення практичних питань, проте не політичних дискусій» [9]. Підсумовуючи, можна стверджувати, що попри всі внутрішні складнощі політичного та економічного характеру, за період Головування Іспанії в Європейській Раді було збережено динаміку діалогу Україна – ЄС на належному рівні. Основні вимоги іспанців стосувалися необхідності консолідації українського суспільства для виходу з економічної кризи та наближенню до європейських стандартів життя. Хто, як не іспанці можуть краще розуміти секрети успішної інтеграції до Євросоюзу.

1. Іспит в ЄС складено на задовільно// «Ель Паїс» від 20 червня 2010р. Режим доступу: [www.elpais.es/international/presidencia](http://www.elpais.es/international/presidencia)
2. Моліна І. Інновації в Європі у часи трансформацій : перший баланс Головування Іспанії в ЄС// Королівський Інститут Елькано ARI 115/2010. – 7 липня 2010 р. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari115-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari115-2010)
3. Виступ Державного секретаря МЗС Іспанії з питань Європи Д.Л.Гаррідо в Конгресі депутатів // Щомісячне видання МЗС Іспанії «Міраклз», № 3/2010б – С.3-4
4. Іспит в ЄС складено на задовільно// «Ель Паїс» від 20 червня 2010р. Режим доступу: [www.elpais.es/international/presidencia](http://www.elpais.es/international/presidencia)
5. Звіт за підсумками іспансько-польського колоквиуму «Кордони Європи». - 12 травня 2010 р., Мадридський Університет Комплутенсе
6. Виступ Державного секретаря МЗС Іспанії з питань Європи Д.Л.Гаррідо в Конгресі депутатів // Щомісячне видання МЗС Іспанії «Міраклз», № 3/2010б – С.3-4

7. К. Клаудін і В.Шамрай Україна: більше ніж газ // «Політика Екстеріор» березень-квітень ц.р. (№134), С.9-13
8. К. Клаудін і В.Шамрай Україна: більше ніж газ // «Політика Екстеріор» березень-квітень ц.р. (№134), С.9-13
9. Виступ Міністра закордонних справ Іспанії М.А.Моратіноса на відкриття Семінару високого рівня «Майбутнє Східного Партнерства: виклики та перспективи», 27 січня 2010, Мадрид