

ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТ СПІВРОБІТНИЦТВА ЄС З УКРАЇНОЮ

У статті аналізується Європейська політика сусідства як інструмент співробітництва ЄС з сусідніми державами, зокрема і з Україною, через призму нових геополітичних умов в регіоні, у тому числі внаслідок подій у Північній Африці початку 2011 року, підготовку нової посиленої угоди між ЄС та Україною, що має закріпити співробітництво між двома сторонами на новому рівні з перспективою набуття Україною членства в Європейському Союзі.

Ключові слова: *Європейська політика сусідства, Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, угода про асоціацію, держави-сусіди ЄС, членство в ЄС, зовнішня політика.*

В статье анализируется Европейская политика соседства как инструмент сотрудничества ЕС с соседними государствами, включая и Украину, принимая во внимание новые геополитические условия в регионе, в том числе в результате событий в Северной Африке в начале 2011 года, подготовку нового усиленного соглашения между ЕС и Украиной, которая должна закрепить сотрудничество между двумя сторонами на новом уровне с перспективой членства Украины в Европейском Союзе.

Ключевые слова: *Европейская политика соседства, Украина, Европейский Союз, европейская интеграция, соглашение об ассоциации, государства-соседи ЕС, членство в ЕС, внешняя политика.*

European Neighborhood Policy as an instrument of cooperation with the neighboring countries, including Ukraine, is analyzed in this article taking into account new geopolitical conditions as the result of events in North Africa in the beginning 2011 year, preparation of new association agreement between the EU and Ukraine on the new level with perspectives of membership of Ukraine in the European Union.

Key words: *European Neighborhood Policy, Ukraine, the European Union, European integration, association agreement, countries-neighbors of the EU, membership in the EU, external politics.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. 11 березня 2003 р. Європейська Комісія ухвалила нову концепцію своїх відносин з Україною. У посланні під заголовком «Ширша Європа – Сусідство: новий вимір відносин з нашими східними та південними сусідами» Комісія чітко визначила, що метою нової концепції є утворення зони процвітання та добросусідства – «кола друзів», з яким вона матиме тісні мирні стосунки і співробітництво. Головною метою є співпраця з країнами-партнерами заради сприяння процесу політичних та економічних реформ, підтримки тіснішої економічної інтеграції, сталого розвитку та забезпечення політичної підтримки та допомоги. Крім того, у відповідь на реальний прогрес, що демонструватиме відданість спільним цінностям, і супроводжуватиметься ефек-

тивним проведенням політичних та інституційних реформ, всім сусіднім країнам, у тому числі й Україні, буде запропонована частка внутрішнього ринку ЄС. Водночас можлива подальша інтеграція для сприяння вільному руху людей, товарів, послуг а капіталів (чотири свободи ЄС).

У травні 2004 р. Європейська Комісія ухвалила «Strategy Paper» щодо Європейської політики сусідства (ЄПС). Таким чином, ЄПС була розроблена у 2004 р. з метою уникнення появи нових роздільних ліній між розширеною Європою та її сусідами, посилюючи стабільність та безпеку в регіоні. Співробітництво в межах Європейської політики сусідства ЄС запропонував шістнадцяти найближчим своїм сусідам – Азербайджану, Алжиру, Білорусі, Вірменії, Грузії, Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Марокко, Молдові, Окупованим Палестинським Територіям, Сирії, Тунісу та

Україні. Отже, Україна співпрацює з ЄС в рамках Європейської політики сусідства вже сім років, що дає підстави оцінити її здобутки за цей період та перспективи у майбутньому беручи до уваги курс України на європейську інтеграцію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз різних аспектів даної проблеми започаткований у дослідженнях вітчизняних (наприклад, П. Буряк, О. Гупало, В. Копійка, Т. Шинкаренко) та зарубіжних практиків та науковців (А. Бальцер, М. Тудоровські, К. Патен, р. Проді, О. Рен М. Сівец тощо) в сфері державного управління, політичних наук та міжнародних відносин, присвячених аналізу зовнішньої політики України щодо інтеграції та ініціатив Європейського Союзу щодо сусідніх держав.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. На початку 2011 р. Європейська Комісія проводить аналіз Європейської політики сусідства. Додатковим фактором, який наразі змушує Європейський Союз замислитись над цілями, результатами та перспективами Європейської політики сусідства, є зміна політичної ситуації у Північній Африці на початку 2011 р. Тому актуальним є осмислення результатів співробітництва ЄС та України в рамках Європейської політики сусідства та її перспектив, зважаючи на нові регіональні геополітичні реалії, а також на підготовку угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Формулювання мети статті. Через вищезазначене, метою даної статті є аналіз Європейської політики сусідства як інструменту співробітництва ЄС з Україною через призму нових геополітичних умов в регіоні, у тому числі й підготовку нової посиленої угоди між ЄС та Україною, що має закріпити співробітництво між двома сторонами на новому рівні з перспективою набуття Україною членства в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський Союз вимагає від держав-кандидатів на вступ поділяти цінності Євросоюзу, що є умовою членства в ЄС, а процес інтеграції до ЄС неминує спонукає до політичних, економічних та соціальних реформ в тих державах, що бажають інтегруватися до Європейського Союзу. ЄС як спільність цінностей є також базисом для партнерства з сусідніми державами в Північній Африці, Південному Кавказі, Південно-Східній Європі та Близькому Сході через такі ініціативи ЄС як Європейська політика сусідства [7, с. 5], на думку О. Рена, Європейського Комісара з питань інтеграції.

Європейська політика сусідства потребує широкої та тривалої співпраці ЄС і країн-партнерів з метою виконання обов'язків, встановлених спільними зусиллями у рамках «Плану дій щодо Європейської політики сусідства (ЄПС)». Основним інструментом реалізації Європейської політики сусідства є двосторонні Плани дій між ЄС та кожною країною-партнером в рамках ЄПС. Наразі 12 держав з 16 узгодили такі Плани дій, що

встановлюють шлях політичних та економічних реформ з короткостроковими та середньостроковими пріоритетами трьох та п'яти років.

Європейська політика сусідства на практиці означає:

- для тогочасних членів ЄС – коло друзів від м. Марракеш до м. Москва, що рухаються в одному з ними напрямку, які в майбутньому повною мірою користуватимуться перевагами спільного ринку і зовнішнім потенціалом всіх напрямів спільної політики;

- для сусідів ЄС – гарантія того, що хвиля розширення ЄС у 2004 р. надасть нові можливості для відносин з новим, більшим ЄС. Вони не тільки лишатимуться за стінами нової фортеці, їх запрошуватимуться приєднатися до найбільшого в світі ринку і скористатися його перевагами;

- створення зони стабільності, базованої на єдиних цінностях та спільних політичних завданнях;

- на передбачуваний термін це найкраща можливість для всіх сторін: для зміцнення співпраці між сусідами в такий спосіб, який не загрожує внутрішній рівновазі ЄС і не спонукає до нереалістичних амбіцій тих, хто одного дня планує вступити в ЄС;

- на довгий термін ця концепція прокладає шлях до стабільних, міцних відносин між ЄС та нашими сусідами. Очікуваний результат – якщо наші сусіди погодяться і зможуть скористатися пропозицією – стабільніше і заможніше життя на значній частині нашої планети [4, с. 9].

Р. Проді, Президент Європейської Комісії, та К. Патен, член Європейської Комісії з питань зовнішніх відносин відзначили, що така ініціатива ЄС стосується тих держав, що прагнуть відповідати тим високим стандартам, які ЄС встановив для своїх держав-членів, і поважає цінності, на яких базується ЄС. Це означає значне політичне, економічне та інституційне реформування за певними напрямками – від управлінських структур до громадянських свобод та прав людини. Процес реформ може тривати доволі довго, але, на думку представників ЄС, визначена мета допоможе країнам здійснювати реформи. Ті країни, які будуть готовими відповісти на пропозицію, отримають для виконання спільно визначених завдань потужну підтримку з боку ЄС: фінансову допомогу і краще пристосовані до потреб програми [4, с. 9].

Чинні угоди ЄС з країнами (про асоціацію або про партнерство й співробітництво, залежно від країни), містять всі необхідні положення і вичерпно окреслюють характер співпраці на першому етапі. Угоди про сусідство не мають на меті замінити вже чинні. Вони можуть стати актуальними на пізніших стадіях, коли ЄС і сусідня країна досягнуть такого етапу в стосунках, коли вони захочуть розширити рамки чинних угод. Угоди про сусідство можуть набувати різних форм, але вони в будь-кому разі означатимуть нові правові обов'язки. Їхній зміст, як і термін укладання, залежатимуть від конкретної ситуації та політичної волі відповідної країни [5, с. 8].

Спільні стратегії (які ЄС має з Росією, Україною та середземноморськими країнами) стали корисним засобом координації політики ЄС щодо третіх країн і представлення широких стратегічних перспектив ЄС. Плани дій якісно відрізняються від спільних стратегій: на відміну від чотирирічних спільних стратегій, вони можуть бути ухвалені на будь-який період, відповідно до інтересів ЄС та країни-партнера; їхній зміст відбиває зближення між партнерами; вони визначають чіткі цілі – конкретний прогрес в галузі інтеграції та лібералізації, і містять як графік їх виконання, так і критерії оцінки, за якими обидві сторони можуть оцінювати цей прогрес [5, с. 8].

Відзначимо, що стаття 49 Угоди про Європейський Союз передбачає, що будь-яка європейська держава може подати заяву щодо вступу до ЄС. Майбутні кандидати повинні відповідати критеріям членства: демократія, верховенство права, дотримання прав людини, функціонує ринкова економіка, ефективне застосування правил а політики ЄС. Насправді на кожне рішення стосовно подальшого розширення ЄС повинно стати предметом обговорення стосовно остаточних кордонів ЄС [5, с. 7]. У деяких випадках питання членства вже вирішено. Приєднання виключається, наприклад, для середземноморських партнерів-некандидатів. Але інші випадки залишаються відкритими, – такі як Україна та Молдова, які чітко висловили своє бажання приєднатися до ЄС. Торкаючись питання про членство, концепція констатує прагнення України та Молдови вступити до ЄС і пов'язує це питання з результатами дебатів щодо географічних меж ЄС. Тож ні позитивної, ні негативної відповіді щодо перспектив членства України в ЄС концепція не дає.

На думку р. Проді, Президента Європейської Комісії, та К. Патена, члена Європейської Комісії з питань зовнішніх відносин, ЄС має звернутися до країн колишнього Радянського Союзу з новими пропозиціями, запропонувати їм доступ до внутрішнього ринку ЄС – все, крім участі в інституціях ЄС. На практиці це означатиме поширення на ці країни чотирьох свобод – вільного пересування людей, товарів, послуг і капіталу, і використання потенціалу спільної політики ЄС повною мірою: в галузі транспорту, енергетики, охорони довкілля, дослідницької діяльності, культури та освіти. Ця концепція передбачає також, що партнери поділяють спільні цінності та реалізують спільні ініціативи в досягнення спільних політичних цілей [4, с. 9].

Як зауважив Н. Жустен, Посол та Голова Представництва Європейської Комісії в Україні, «ЄС має чітке бачення поступального підходу, який базується на принципі диференціації, тобто прогрес має оцінюватись відповідно до заслуг кожної окремої країни, та пропорційності, який означає, що нові переваги пропонуватимуться лише як відповідь на досягнення країни-партнера у здійсненні політичних та економічних реформ» [5, с. 7]. Що стосується інститутів та контрактних зобов'язань, повне виконання чинних угод залишається

необхідною передумовою будь-якого подальшого розвитку.

В межах даної ініціативи Україні пропонуються дві головні ідеї рамок відносин. По-перше, Україні пропонується новий курс, що включає в тому числі перспективу тіснішої інтеграції в єдиний ринок ЄС, преференційних торговельних відносин, подальшого співробітництва у сфері культури та взаєморозуміння, інтеграції у транспортну, енергетичну та телекомунікаційну європейські мережі та європейський дослідницький простір. По-друге, новий вимір забезпечують нові конкретні інструменти, зокрема, участь у європейських програмах і діях, нові джерела фінансування, Програма дій для України та щорічні огляди [5, с. 6].

На думку М. Сівца, депутата Європейського Парламенту, доповідача резолюції Європейського Парламенту на тему політики східного партнерства та А. Бальцера, керівника програми «Розширення і сусідство ЄС» Центра європейської стратегії demosEUROPA, питання перспективи членства східних сусідів в ЄС стало в Європі темою сорому, адже ЄС не здатен дати відповідь чи повинні ці країни коли-небудь стати його членами. Однак, М. Сівец та А. Бальцер впевнені, що «немає ніяких сумнівів, що без перспективи членства готовність цих країн проводити реформи буде набагато нижча, ніж при наявності такої перспективи. Якщо ЄС буде користуватися лише затертими загальними формулюваннями на кшталт того, що «двері в Євросоюз не закриті, тому що Римський договір дає можливість кожній європейській державі подати заявку на членство», ЄС не зможе в повній мірі запустити в дію «м'яку силу» і величезний потенціал оптимізму і самовідданості в тих державах, які зацікавлені в членстві. Якщо ми не здатні говорити з ними про це, то будемо хоча б відвертими і не будемо очікувати надприродних результатів від реформ, що проводяться в цих державах» [6]. Щодо «м'якої сили» Європейського Союзу, про яку зауважили М. Сівец та А. Бальцер, Європейський Комісар з питань інтеграції О. Рен наголосив: «ідея в самому серці європейського проекту є простою: створити інститути та правила, в межах яких держави можуть робити свої справи – як політичні, так і економічні, – а інші держави будуть прагнути робити те саме. Найбільш ефективні засоби ЄС імплементації «м'якої сили» полягають у переконуванні держав інтегруватися до правового середовища та економічних зв'язків з Європейським Союзом» [7, с. 5].

Оцінюючи співробітництво України та ЄС в рамках Європейської політики сусідства, Міністерство закордонних справ України наголошує на незмінності позиції України щодо даної ініціативи ЄС: ключові засади ЄПС не відповідають стратегічній меті України щодо набуття членства в Європейському Союзі. У коментарі прес-служби Міністерства Закордонних Справ щодо Повідомлення Єврокомісії про імплементацію Європейської політики сусідства протягом 2008 р., прогрес

у реалізації Плану дій Україна-ЄС був досягнутий не завдяки запровадженню ЄПС щодо України, як це інтерпретується у Повідомленні Єврокомісії, а став можливим внаслідок політичної волі та наполегливих зусиль української сторони з метою втілення реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС [2]. Глава місії України при ЄС К. Єлісеєв, виступаючи в Європейському Парламенті у 2011 р., наголосив на тому, що Європейська політика сусідства «не здатна просувати європейську інтеграцію. Україна – приклад цього. Ми пройшли фазу, коли європейська інтеграція стала ключовим принципом розвитку країни. Це сталося не завдяки, але всупереч Європейській політиці сусідства. Зараз ми знаходимося в ситуації, де ЄПС не здатна надати необхідні політичні сигнали. Тому Європейська політика сусідства має включити в себе механізм розширення» [3].

Така позиція української сторони, яка наразі веде переговори з ЄС про підписання нової посиленої угоди між двома сторонами, є тим більш актуальною для переосмислення Європейським Союзом цілей ЄПС внаслідок зміни політичної ситуації у Північній Африці, на держави якої розповсюджується Європейська політика сусідства. Так, наприклад, у лютому 2011 р. Міністр закордонних справ Німеччини Г. Вестервелле у листі до уповноваженої ЄС з питань зовнішньої політики К. Ештон після подій у Північній Африці пропонує у майбутньому ЄС надавати допомогу сусідам, зважаючи на процес перетворень у цих країнах. У центрі уваги співпраці із сусідами мають бути ефективне урядування та демократичні реформи. З огляду на повалення диктаторських режимів у Тунісі і Єгипті, він висуває ідею

протягом півроку ЄС запропонувати нову концепцію підтримки реформ у країнах даного регіону. Крім того, Г. Вестервелле пропонує також реагувати скороченням допомоги на порушення принципів правової держави та негативний розвиток ситуації щодо демократичних перетворень. Паралельно з наданням фінансової допомоги країнам-сусідам Г. Вестервелле вимагає поглиблення економічної інтеграції [1].

Висновки. Таким чином, Європейська політика сусідства забезпечує рамки для розвитку нових взаємовідносин ЄС з сусідніми державами. Вона пропонує таким державам привілейовані відносини, які будуватимуться на взаємному визнанні спільних цінностей, головним чином у сфері верховенства права; справедливого управління; дотримання прав людини, зокрема, прав меншин; принципів ринкової економіки та безперервного розвитку. Глибина цих відносин залежатиме від того, наскільки ефективно втілюватимуться спільні цінності. Відповідь на практичні питання, порушені близьким розташуванням та сусідством мають розглядатися окремо від питання вступу до ЄС.

Оцінюючи результати даної ініціативи ЄС, можна говорити про те, що Європейська політика сусідства з самого початку не могла стати ефективним інструментом співробітництва ЄС з усіма своїми державами-сусідами через різні цілі самих держав-сусідів у взаємовідносинах з Євросоюзом. Адже, умовно держави-сусіди ЄС в рамках Європейської політики сусідства можна розділити на дві групи: партнери на східному кордоні ЄС, що мають намір і певні перспективи набуття членства в Європейському Союзі у майбутньому, та південні сусіди, що не мають таких намірів та перспектив (Див. мал. 1).

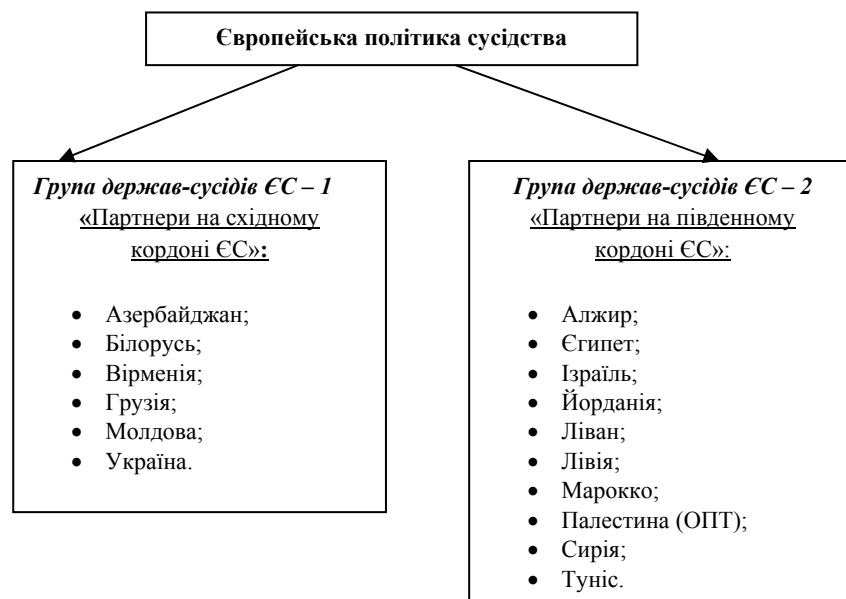


Рис. 1. Групи держав-сусідів ЄС в рамках ЄПС

Певним чином Європейський Союз вже почав осмислювати такі розбіжності у своїх державах-сусідах, що об'єднані рамками однієї ініціативи

ЄС, запровадивши ініціативу Східного партнерства, що стосується співробітництва у тому числі і з нашою державою, а також переосмислюючи

напрямки та цілі партнерства з південними середземноморськими державами через події у Північній Африці початку 2011 р. Тому можлива зміна орієнтирів зовнішньої політики ЄС та перенаправлення інструментів Європейської політики сусідства головним чином на держави Північної Африки у теперішніх умовах призведуть, відповідно, й до переосмислення Європейським Союзом своєї позиції щодо України. Для нашої держави, стратегія якої направлена на набуття членства в Європейському Союзі, співробітництво з ЄС в рамках Європейської політики сусідства не відповідає реалізації вищезазначеної стратегічної мети. Відповідно, наголошуючи на важливості впровад-

ження механізму розширення ЄС для певних сусідніх держав в межах Європейської політики сусідства, для України наразі актуальним є підписання нової посиленої угоди між Україною та ЄС, що надасть нові рамочні умови для співробітництва двох сторін та реалізації стратегічної мети нашої держави на європейську інтеграцію.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у характеристиці результатів та перспектив Східного партнерства як ініціативи ЄС для співробітництва, у тому числі, й з Україною, а також інструментів співробітництва України та ЄС в рамках Європейської політики сусідства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Глава німецького МЗС пропонує переосмислити Європейську політику сусідства [Електронний ресурс]. // Deutsche Welle. – 18.02.2011. – Режим доступу : <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14854005,00.html>.
2. Європейська політика сусідства не відповідає стратегічній меті України [Електронний ресурс]. // Інформаційне агентство УНІАН. – 25.04.2009. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-312885.html>.
3. Європейська політика сусідства повинна давати перспективу членства в ЄС [Електронний ресурс]. // ForUm. – 4 лютого 2011. – Режим доступу : <http://ua.for-ua.com/politics/2011/02/04/192303.html>.
4. Жити по-сусідські // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 8–9.
5. Ширша Європа – сусідство. Нова концепція відносин ЄС за східними та південними сусідами // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 6–8.
6. Balcer A. Partnerstwo Wschodnie: punkt zwrotny [Electronic resource]. / A. Balcer, M. Siwiec // Rzeczpospolita. – 14-03-2011 / – Access mode : <http://www.rp.pl / artykul / 9133,626747-Partnerstwo-Wschodnie--punkt-zwrotny.html>.
7. Rehn O. EU Enlargement: Values Define Europe, Not Borders / O. Rehn // Foreign Policy. – № 151 (Nov. – Dec.). – 2005. – P. 5.
8. Tudorowski M. The European Neighborhood Policy towards Ukraine / M. Tudorowski // Biuletyn Opinii. – № 18. – 2009. – Warszawa, lipiec 2009. – 12 p.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

© Палагнюк Ю. В., 2011

Стаття надійшла до редколегії 5.05.2011 р.