

*Перепелиця Г.М.**

СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО І АСОЦІАЦІЯ: МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

The article covers the issue of Eastern partnership between Ukraine and the European Union. The author analyzes the opportunities of Eastern Partnership and the Association for the integration policy of Ukraine.

Key words: *Ukraine, EU, Eastern partnership, initiative, neighbourhood policy.*

Стаття присвячена аналізу Східного партнерства між Україною та Європейським Союзом. Автор аналізує можливості та обмеження для євроінтеграційної політики України.

Ключові слова: *Україна, ЄС, Східне партнерство, ініціатива, політика сусідства.*

Статья посвящена анализу Восточного партнёрства между Украиной и Европейским Союзом. Автор анализирует возможности и ограничения для евроинтеграционной политики Украины.

Ключевые слова: *Украина, ЕС, Восточное партнёрство, инициатива, политика соседства.*

Ініціатива Східного партнерства трактується Євросоюзом як невід’ємна частина Європейської політики сусідства. Політика сусідства була прийнята для того, щоб замирити нових претендентів на членство в Європейському Союзі включаючи і Україну, і щоб вони не лізли в Євросоюз. Але при цьому поставало питання: як бути з сусідніми країнами, що залишились поза межами європейського інтеграційного поля. Стало зрозуміло, що політика сусідства не мала конкретного змістовного наповнення. Інструменти цієї політики були однаковими по відношенню до всіх сусідів ЄС. Політика сусідства не мала перспективи, тому що у кожній країні ЄС виявились свої сусіди. У Франції середземноморські країни, у Британії – Європа і Америка, у німців головним пріоритетом є Росія, у нових членів ЄС (менших за своєю політичною та економічною вагою ніж старі члени) – Україна. Тож очевидно, що на «спільну» політику Європейського Союзу щодо України не варто розраховувати. Проте, Східне партнерство враховує цей недолік Європейської політики сусідства, так як містить набір конкретних інструментів, які враховують специфіку регіону цієї східної периферії Європи.

Проте недоліком залишається те, що в СП зберігається спільний підхід до всіх країн регіону, без врахування особливостей їх розвитку. Оцінка інтересів та позицій шести країн, на яких розповсюджується ініціатива «Східне партнерство» суттєво різняться. Між

* професор кафедри міжнародних відносин і зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор політичних наук

тим, щоб ініціатива «Спільного партнерства» знайшла своє реальне втілення й була успішною, необхідна спільність інтересів країн, які об'єднали б їх в цій ініціативі та відповідна політична воля національних урядів. В залежності від цих двох чинників країн-учасниць можна поділити на декілька груп.

Першою виступає Україна, яка до цього часу була безумовним лідером в реалізації євроінтеграційних прагнень на пострадянському просторі. Власне на її досвіді євроінтеграційні проекти, як то Угода про асоціацію, Угода про спрощення візового режиму та механізм запровадження зони вільної торгівлі, пропонуються іншим п'яти країнам. Проте зараз Україна втрачає ці провідні позиції в СП поступаючись Молдові.

Найбільш загальним критерієм поділу країн, яким пропонується Ініціатива, є власне саме відношення до неї: сприйняття або несприйняття. Свідченням несприйняття можна вважати відмову президента Білорусії прийняти участь в першому Празькому саміті «Східного партнерства».

Для Білорусії, політичний режим якої зовсім не прагне бути в Європі і перейматись демократичними стандартами, запрошення до ініціативи виявилось неочікуваним. Проте її президент Олександр Лукашенко розгледів у цій ініціативі певну можливість для маневру у складних відносинах з Москвою. Тому власне і послав на Празький саміт першого віце-прем'єра Володимира Семашко. Виходячи з такої позиції Білорусії, цілком вірогідно, що реально Ініціатива буде втілюватися в життя не у форматі шести, а у форматі п'яти країн: України, Азербайджану, Грузії, Вірменії та Молдови. Слід зазначити, що ці країни теж суттєво різняться між собою в позиціях та інтересах відносно ініціативи «Східне партнерство». Ці відмінності, як і спільне можна виявить у їхньому ставленні до форм відносин, платформ та цілей «Східного партнерства».

У цілому «Східне партнерство», як з боку ЄС так і з боку країн учасниць, передбачає реалізацію двох груп цілей: ідеологічних і прагматичних.

Ідеологічний вимір в кінцевому рахунку ставить ці країни перед цивілізаційним вибором, а саме: орієнтацію на Європу та європейські структури, а не на Євразію та Росію. До цього ж ідеологічного виміру відноситься побудова демократичних режимів в країнах, що приєднуються до Ініціативи, повагу до прав людини та компетентне адміністративне управління. В цьому ідеологічному контексті СП розглядається його учасниками як *«цивілізаційний» та як «інтеграційний»* проекти. Євросоюз схильний розглядати СП зі своєї ідеологічної позиції скоріше за все як європейську «цивілізаційну» перспективу для країн-учасниць, але в ніякому разі не як «інтеграційний» проект.

В прагматичних цілях вбачають, насамперед, можливість отримання фінансової та технічної допомоги від ЄС, а також можливість втілювати свою політику шляхом балансування між інтересами ЄС та Росії. В цьому прагматичному контексті СП розглядається його учасниками як «модернізаційний» проект та як стратегія «балансування». Євросоюз же підозрює в тому, що він пропонуючи СП країнам пострадянського простору переслідує суто прагматичні цілі, розглядаючи його як проект «поширення свого впливу за допомогою м'якої сили» та як «стабілізаційний» проект. Останній, очевидно, ставить за мету облаштувати безпечне оточення, створити такий стабільний пояс навколо кордонів Європейського Союзу, щоб з цієї території не виникало ніяких проблем щодо його безпеки.

В цьому контексті, очевидно, що підходи Польщі та Німеччини щодо СП у відношенні до України відмінні між собою. Якщо Польща висуваючи ініціативу «Східне партнерство» хотіла бачити в ньому одночасно «цивілізаційний», «інтеграційний» та «модернізаційний» проекти для України, то Німеччина погодившись з польською ініціа-

тивою, вірогідно розглядає СП з прагматичної сторони, як проект «поширення свого впливу за допомогою м'якої сили».

Іншим критерієм оцінки є пріоритетність багатостороннього чи двохстороннього формату співробітництва в рамках ініціативи, а також їх відношення до чотирьох багатосторонніх політичних платформ та ключових ініціатив «Східного партнерства». За цими критеріями підходи країн-учасниць щодо СП суттєво різняться.

Грузія. Для Грузії пріоритетними видаються ідеологічні цілі. Це насамперед інтеграція в європейське співтовариство та проведення демократичних реформ.

Азербайджан. «Східне партнерство» розглядається офіційним Баку як серйозний проект, участь у якому може істотно підсилити міжнародні й регіональні позиції Азербайджану. Серед політичного спектру цілей це, насамперед, зближення з ЄС і використання його як додаткового ресурсу в балансуванні з Росією. Така мета цілком вкладається в багатовекторну зовнішню політику Азербайджану, яку останнім часом намагається втілювати його президент Ільхам Алієв. Критика СП аргументується відсутністю в Євросоюзу прагматичного регіонального підходу й активної інтегрованої енергетичної політики провідних європейських країн. Отже, відносно «Східного партнерства» Азербайджан буде переслідувати суто прагматичні цілі і реалізувати його в якості «модернізаційного» проекту та стратегії «балансування». До прагматичних цілей відноситься також намагання досягти європейських стандартів в системі державного, адміністративного управління та соціальної сфері.

Вірменія. Ініціатива «Східне партнерство» може слугувати для Вірменії значним шансом для подолання міжнародної зовнішньополітичної та економічної ізоляції. Отже, Вірменія має об'єктивну потребу в підвищенні рівня політичної взаємодії з Євросоюзом, наближенні до європейського економічного простору, участі в забезпеченні енергетичної безпеки на межі між Європою та Азією, фінансовій допомозі. До економічних прагматичних цілей, які буде переслідувати Вірменія в ініціативі «Східне партнерство» необхідно віднести укладання угоди про зону вільної торгівлі з ЄС у перспективі, розвиток регіональних ринків шляхом підключення до мережі вільної торгівлі з країнами-учасницями СП, вдосконалення місцевого самоврядування і адміністративного управління, боротьба з корупцією. Вірменія, безумовно, зацікавлена у фінансовій допомозі. Проте сума в 98.4 млн. євро, яка призначена для неї в рамках Європейського інструменту сусідства не видається значною. Отже Вірменію СП приваблює, скоріше за все, як «стабілізаційний» проект.

Україна. До 2010 року українська влада сприймала «Східне партнерство» як інтеграційний проект, тому відсутність у ньому євроінтеграційної перспективи викликала стриману реакцію з боку офіційного Києва. У коментарі МЗС України щодо Комунікації Європейської Комісії «Східне партнерство» зазначається, що «амбітні рамки Східного Партнерства потребують адекватних джерел фінансування», та, що «Україна готова підтримати та у прагматичний спосіб використати всі елементи «Східного партнерства» у тому випадку, якщо нова політика ЄС не позиціонуватиметься як альтернатива перспективному членству в ЄС, а навпаки наближатиме Україну до цієї мети» [1]. Інша причина такої стримано-критичної оцінки полягала в тому, що Україна в своїх євроінтеграційних прагненнях просунулась набагато далі, ніж інші п'ять країн, яким пропонувалась ця Ініціатива. Від так, до деякої міри українська влада сприймала «Східне партнерство» як певний заміник її євроінтеграційного курсу, спрямованого на членство в ЄС, як підміну євроінтеграційної перспективи співробітництвом у двосторонніх та багатосторонніх форматах.

Але поза тим, що «Східне партнерство» не передбачало перспективи членства, воно містило набір інструментів, через які Україна могла скористатись можливостями ЄС для втілення інтеграційних проектів на терені України. Тобто підтягнути Україну через конкретні проекти, які сьогодні не прописані, але сам формат таких відносин буде сприяти їх наповненню по мірі знаходження спільних інтересів між Європейським Союзом і Україною. Такий формат буде давати можливість наповнювати цю ініціативу конкретним інструментарієм, конкретними проектами. Тобто, це, власне, є стратегія євроінтеграції малих кроків, коли не ставиться, і в цьому, звісно є вади, кінцева загальна мета, а ставиться питання підтягнути Україну ближче до економічного та політичного клімату Євросоюзу.

Для України, яка вже завершує переговорні процеси і по Угоді про асоціацію, і розпочала переговори по зоні вільної торгівлі, і по скасуванню безвізового режиму та приєдналась до Енергетичного Співтовариства, Східне Партнерство є можливістю зафіксувати в нових нормативно-правових рамках намічені й нові перспективи інтеграції до Європейського Союзу. Україна також мала всі шанси стати провідною країною в Східному партнерстві і, таким чином, закріпити за собою роль регіонального лідера під егідою ЄС. Враховуючи найбільш успішне просування України на шляху європейської інтеграції серед країн-партнерів, наша держава могла розраховувати на підвищену увагу з боку ЄС. Але єдиним можливим шляхом для України набуті в перспективі членства у Європейському Союзі є успішне виконання кропіткої домашньої роботи з реформування всіх сфер життєдіяльності, сприятливі умови для чого можуть бути створені в рамках Східного партнерства [2]. Проте попередній уряд так і не скористався цією можливістю.

З обранням Президентом України В. Януковича євроінтеграційний курс начебто залишився на порядку денному української зовнішньої політики. Проте методи його реалізації змінились докорінно, а від так змінились і підходи щодо «Східного партнерства». Тепер українська сторона відійшла від ідеологічного підходу і сприймає «Східне партнерство» виключно в прагматичному руслі. Поки що в Уряді відсутнє чітке позиціонування щодо реалізації «Східного партнерства», проте офіційна влада в Україні схильна розглядати його в деяких випадках як стратегію «балансування» між Заходом і Росією, а в деяких як модернізаційний проект. В першому випадку зовнішньополітична поведінка Києва близька до позиції президента Білорусі О.Лукашенка, а в останньому випадку вона співпадає з позицією Європейського Союзу.

Очевидно, що нова влада в Україні до певної міри усвідомлює ті переваги, які надає. Але, як зазначив міністр закордонних справ України К. Грищенко, «для того, щоб ця ініціатива перетворилася в діючий інструмент підтримки внутрішніх реформ у країнах-партнерах, обсяги фінансових ресурсів, які виділяються Євросоюзом на потреби «Східного партнерства», повинні бути збільшені»[3]. Натомість Прем'єр-міністр Микола Азаров розраховуючи на динамічніший розвиток відносин України з Євросоюзом, підкреслив, що термін «Східне партнерство» не відповідає рівню співпраці між Україною і ЄС [4].

Очевидною перевагою Східного партнерства є присутній в ньому принцип інструменталізації. Конкретними інструментами реалізації цих принципів виступають:

— нові угоди про асоціацію, включаючи глибокі та комплексні угоди про зону вільної торгівлі для тих країн, які прагнуть і готові брати на себе відповідні далекосяжні зобов'язання з ЄС;

— комплексні програми за фінансової підтримки ЄС для покращення адміністративної спроможності країн-партнерів;

— поступова інтеграція в економіку ЄС (із дотриманням асиметрії, необхідної економікам країн-партнерів), включаючи юридичні зобов'язання щодо наближення регуляторних норм;

— заохочення країн-партнерів до розвитку мережі вільної торгівлі між ними;

— укладення «договорів мобільності та безпеки», які сприятимуть простішому легальному перетину кордону ЄС, посилюючи при цьому заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю та незаконною міграцією. Ці договори також передбачатимуть приведення системи притулків у відповідність стандартам ЄС і створення інтегрованих структур управління кордонами з остаточною метою запровадження безвізового режиму для усіх країн-партнерів;

— розвиток трудової мобільності з перспективою більшої відкритості ринків праці ЄС;

— програми, спрямовані на соціально-економічний розвиток країн-партнерів, зокрема у напрямі подолання гострих соціально-економічних розбіжностей між цими країнами;

— ключові ініціативи: програма інтегрованого управління кордонами; сприяння розвитку малих і середніх підприємств; сприяння розвитку регіональних ринків електроенергії, енергоефективності та відновлюваних джерел енергії; розвиток Південного енергетичного коридору; співпраця з попередження стихійних лих і техногенних аварій, готовності до них і реагування;

— посилення соціально-культурних контактів і більше залучення громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін, включаючи Європейський парламент [5].

Чи скористається тепер вже нова влада під проводом В.Януковича цими модернізаційними можливостями «Східного партнерства»? Час покаже.

Література

1. www.mfa.gov.ua, 04.12.2008
2. Східне Партнерство: фінішна пряма до затвердження. - /Український незалежний центр політичних досліджень, № 5/565, 02 березня 2009 року. / <http://eu.prostir.ua/library/233052.html>
3. ЕС должен дать больше денег на "Восточное партнерство" – Грищенко. http://censor.net.ua/ru/news/view/146042/es_doljen_dat_bolshe_deneg_na_quotvostochnoe_partners tvoquot_grishenko
4. 11 червня 2010 Азарова не влаштовує «Східне партнерство». <http://ua.for-ua.com/politics/2010/06/11/094627.html>
5. Східне партнерство – інтенсифікація відносин України та ЄС. // Бюрократ, № 23-24 (76-77) від 27/12/2008. / <http://www.center.gov.ua/ua/publication/content/812.htm>.