

Гуменюк А.Г.*

«ПОЛІТИКА СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА» ЩОДО УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА

Стаття аналізує новий підхід ЄС до України (і п'яти інших східно-європейських держав), який є відомим як «Політика Східного партнерства». Схвалена на Саміті ЄС в Празі в травні 2009 року, ця політика замінила попередню модель українсько-сесівських відносин – «Політика доброго сусідства». Автор намагається всебічно та об'єктивно проаналізувати всі аспекти цієї нової політики як позитивні так і негативні. В статті наголошується, що в цілому політика СП та її виконання є надійною «дорожньою картою», яка може привести до досягнення у майбутньому Україною статусу повноцінного члена ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, Україна, Східна Європа, Східне партнерство.

Статья анализирует новый подход ЕС к Украине (и пяти других восточно-европейских стран), который известен как «Политика Восточного партнерства». Одобрена на Саммите ЕС в Праге в мае 2009 года, эта политика заменила предыдущую модель украинско-европейских отношений «Политика доброго соседства». Автор пытается всесторонне и объективно проанализировать все аспекты этой новой политики как позитивные так негативные. В статье акцентируется внимание, что политика ВП и ее выполнение есть надежной «дорожной картой», которая может привести к достижению в будущем Украиной статуса полноценного члена ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, Украина, Восточная Европа, Восточное партнёрство,

The article is analyses the new approach of the EU towards, «Ukraine (and five other eastern European countries) known as an Eastern Partnership Policy». Approved at the EU summit in Prague in May 2009 this policy replaced the previous one model EU-Ukraine relations «Neighborhood Policy». The author tries comprehensively and objectively to conduct evaluation of all aspects of this new policy both positive and negative. It is emphasized that in general «Eastern partnership policy» and its fulfillment is a reliable «road map» which can lead to achievement in the future by Ukraine a full membership status in the EU.

Keywords: the European Union, Ukraine, Eastern Europe, the Eastern Partnership.

Євроінтеграційна стратегія є ключовим зовнішньополітичним пріоритетом України, закріпленим у цілій низці загальновідомих нормативно-правових актів нашої держави.

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

Зокрема, цей курс ще раз було затверджено в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який було прийнято Верховною Радою України 1 липня 2010 р. [1] Стратегія на європейську інтеграцію системно підтримується Президентом України, органами державної виконавчої влади держави та визнається переважною більшістю політичних сил, що представлені в українському парламенті. Однак, де-факто, рівень реформування політичної системи і економічної політики України на даний час, на жаль, поки ще не дозволяє їй інтегруватися до Європейського Союзу (ЄС) - простору, де панують політична стабільність, демократія та влада закону і має місце один із найвищих рівнів життя в світі. ЄС вже охоплює 27 держав, об'єднуючи майже всю Європу від Атлантики до європейських країн СНД, має найбільший у світі єдиний ринок, виступає в якості другого за потужністю економічного центра на Земній кулі і дедалі виразніше демонструє себе як один з найвпливовіших акторів у системі міжнародних відносин.

Без сумніву, сучасний етап європейської інтеграції України, який насамперед пов'язаний, за оцінками переважної більшості експертів, з підготовкою до укладення угоди про асоціацію з ЄС вимагає від нашої держави значної активізації зусиль, спрямованих на впровадження та закріплення в українському суспільстві загальноприйнятих принципів законності, свободи та демократії, дотримання фундаментальних прав і свобод людини, а також формування високоефективної, конкурентоспроможної національної економіки. Водночас, на моє глибоке переконання, «євроінтеграційне танго» Україна може ефективно танцювати лише у парі з партнером, що означає наявність й певних зобов'язань та необхідність здійснення чітких кроків назустріч прагненням України і з іншого боку – з боку ЄС.

Метою даної статті є об'єктивне та критичне вивчення стану та можливих напрямків подальшого розвитку співробітництва України з ЄС в контексті реалізації євроінтеграційного поступу нашої держави, а також проведення аналізу окремих аспектів зовнішньої політики ЄС щодо України та, зокрема, ефективності її участі у впровадженій 7 травня 2009 р. на Празькому установчому саміті ЄС політиці під назвою «Східне партнерство» з єдиною ціллю - отримання повноправного членства України в ЄС.

Загальновідомо, що одним з напрямків зовнішньої політики Європейського Союзу на даний час є так звана «Європейська політика сусідства» («European Neighbourhood Policy»), яку було запроваджено у 2004 році після чергового розширення ЄС з метою попередження виникнення нових кордонів на території Європейського континенту, а також сприяння належному проведенню прикордонними з ЄС країнами політичних та економічних реформ, їх часткової економічної інтеграції з ЄС, підтримки запровадженню європейських стандартів в регіоні та належного розвитку політичних контактів на двосторонньому рівні.

У цьому контексті цікавими є результати проведеного на замовлення Європейської Комісії у березні 2003 року соціологічного опитування «Євробарометр», відповідно з якими 69% населення ЄС підтримувало на той час ініціативу офіційного Брюсселю стосовно необхідності розвитку альтернативних процесу розширення ЄС відносин із країнами-сусідами, які б не призводили до надання повноправного членства [2]. І дійсно, у відповідності до положень офіційних документів ЄС, зокрема Комунікації ЄК від 11 березня 2003 року № 104 під назвою «Ширша Європа – сусідство: новий формат відносин з нашими східними та південним сусідами» [3] та Комунікації ЄК від 12 травня 2004 року № 373 «Європейська політика сусідства. Стратегія» [4], «Європейська політика сусідства» (ЄПС) не має жодного відношення до процесу розширення ЄС, який, зокрема, регулюється ст.ст. 6 та 49 «Угоди про ЄС», у зв'язку з чим участь країн у ній не дає жодних до-

даткових переваг для отримання ними, у разі такого бажання, повноправного членства в ЄС.

На даний час, учасницями ЄПС є 16 прикордонних з ЄС держав. Дев'ять з них (Алжирська Народна Демократична Республіка, Арабська Республіка Єгипет, Держава Ізраїль, Хашимітське Королівство Йорданія, Ліванська Республіка, Королівство Марокко, Палестинська Національна Адміністрація, Сирійська Арабська Республіка та Туніська Республіка) є середземноморськими партнерами ЄС – учасниками південного напрямку ЄПС ЄС – так званого «Євро-Середземноморського партнерства» («The Euro-Mediterranean Partnership»), створеного у 2008 році на основі заснованого у 1995 році «Євро-Середземноморського (Барселонського) процесу». Шість інших прикордонних з ЄС держав, а саме: Республіка Азербайджан, Республіка Білорусь, Республіка Вірменія, Грузія, Республіка Молдова та Україна, починаючи з травня 2009 року стали партнерами ЄС в рамках східного напрямку ЄПС – так званого «Східного партнерства». І лише Велика Соціалістична Народна Лівійська Арабська Джамагірія продовжує залишатися одноосібним учасником ЄПС, яка не входить до складу жодного з двох вищезгаданих об'єднань прикордонних з ЄС держав.

У свій час від участі в ЄПС відмовились дві прикордонні з ЄС країни – Російська Федерація та Республіка Казахстан: Росія, зокрема, в рамках стратегічного партнерства з ЄС замість участі в ЄПС у 2003 році наполягла на створенні чотирьох спільних просторів (дорожніх карт) ЄС – Росія.

Республіка Туреччина, Республіка Македонія та Республіка Хорватія, які на даний час є чинними кандидатами на вступ до ЄС, а також потенційні кандидати на вступ, якими станом на початок 2010 року є Республіка Албанія, Боснія та Герцеговина, Ісландська Республіка, Республіка Сербія, Республіка Чорногорія та частково визнана світовим співтовариством територія Косово, не беруть участь у ЄПС також, що є додатковим прямим свідченням того, що зазначений напрямок зовнішньої політики ЄС було запроваджено саме у якості альтернативи безпосередній участі прикордонних держав у процесі розширення ЄС.

Розглянемо більш детально основні вагомні переваги та недоліки участі України у нещодавно запровадженому в рамках ЄПС ЄС проєкті під назвою «Східне партнерство» в контексті реалізації її головного зовнішньополітичного пріоритету – повної інтеграції до ЄС.

Як зазначено вже згадуваній «Спільній декларації пражського саміту про «Східне партнерство» (Рада ЄС, реєстр. № 8435/09 (Presse 78) від 07.05.2009 року), зазначене міжнародне об'єднання у складі шести країн було утворено у якості східного виміру ЄПС ЄС. Головною метою заснування «Східного партнерства» стала необхідність створення відповідних передумов для прискорення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції східних країн-сусідів ЄС – «партнерів ЄС» (а не «офіційних кандидатів» або ж хоча б «кандидатів у кандидати» на вступ до ЄС), включаючи й Україну, з Європейським Союзом. У відповідності до положень декларації, зазначене об'єднання країн покликане сприяти проведенню політичних та соціально-економічних реформ на територіях східних партнерів ЄС, підтримці їх євроінтеграційних настроїв, що, в свою чергу, повинно гарантувати стабільність, багатосторонню безпеку та розвиток власне ЄС та Європейського континенту в цілому. «Східне партнерство» повинно надати додатковий імпульс економічному, соціальному та регіональному розвитку країн-партнерів та сприяти налагодженню безпосередніх зв'язків між ними [5].

На нашу думку, зазначені цілі не можуть вважатися якимось проривом або ж значним здобутком у сфері міжнародних відносин у регіоні, адже автори декларації не врахо-

вують того, що такі зв'язки та контакти вже майже 20 років існують та, хоча й з перемінним успіхом, але все ж таки розвиваються в рамках функціонування іншого міжнародного об'єднання - СНД та діяльності окремих міжнародних організацій, зокрема, «Організації за демократію та економічний розвиток ГУАМ», в той час як підтримка реформам в країнах-партнерах вже тривалий час відбувається, в тому числі, й на основі двостороннього співробітництва ЄС з її східними сусідами.

Переважною більшістю вітчизняних та іноземних експертів підкреслюється те, що основним позитивним моментом (доданою вартістю) участі України у «Східному партнерстві» є можливість створення зони вільної торгівлі між нашою державою та ЄС, а також повна лібералізація візового режиму. І дійсно, у відповідності до положень вищезгаданої декларації зазначені аспекти разом із необхідністю забезпечення енергетичної безпеки, основною метою якої є гарантування країнами-партнерами ЄС у довгостроковій перспективі стабільності та безпеки енергопостачання та транзиту енергетичних ресурсів, є трьома важливими напрямками двостороннього співробітництва в рамках «Східного партнерства» між ЄС та її країнами-партнерами.

Водночас, в цьому контексті слід підкреслити, що положення декларації окреслюють чітку та не досить вигідну для України перспективу на вказаних напрямках:

- ЄС декларує можливість створення на двосторонній основі зон вільної торгівлі з країнами-партнерами, які у «довгостроковій перспективі» можуть бути об'єднані в єдину зону вільної торгівлі, не враховуючи при цьому існування певних суб'єктивних перешкод належному її функціонуванню насамперед з боку ЄС, зокрема, можливості негативного впливу на економіку України непрозорого механізму ЄС стосовно походження товарів та можливості масових банкрутств українських підприємств, в першу чергу харчової, легкої, хімічної промисловостей та автомобілебудування відразу ж після створення такої зони. До того ж, можливість створення такого економічного об'єднання, зокрема в рамках запропонованого спільно з Російською Федерацією так званого «Єдиного економічного простору», наша держава неодноразово відхиляла;

- ЄС декларує власне зобов'язання здійснювати значні кроки назустріч повній лібералізації візового режиму з країнами-партнерами (знову ж таки лише у «довгостроковій перспективі») тільки у випадку, коли вони забезпечать належні умови для цього та вирішать проблему безпечного пересування. При цьому, також передбачається й укладення на двосторонньому рівні відповідних угод про спрощення візового режиму та реадмісію, нещодавнє підписання яких між ЄС та Україною вже викликало шквал критики з боку ряду українських та іноземних експертів;

- ЄС декларує необхідність забезпечення енергетичної безпеки на своїх східних кордонах з єдиною, вигідною в першу чергу для ЄС, метою - гарантування країнами-партнерами ЄС у довгостроковій перспективі стабільності та безпеки енергопостачання та транзиту енергетичних ресурсів з Російської Федерації та окремих інших країн Центральної Азії до ЄС.

Подальший аналіз положень декларації також вказує на те, що «Східне партнерство» на сьогодні ЄС потрібно навіть більше, ніж Україні. Так, багатостороннє співробітництво в рамках «Східного партнерства» включатиме можливість створення передумов для здійснення контролю з боку ЄС за проведенням «модернізації країн-партнерів» та обміном досвідом і інформацією у сфері проведення реформ, підтримку країнами-партнерами політики ЄС на міжнародній арені, а також реалізацію ЄС відповідних заходів, спрямованих на доведення до відома країн-партнерів положень європейського законодавства та європейських стандартів та їх порівняння з національним законодавством країн-партне-

рів, їх політикою, що, на думку європейських фахівців, повинно забезпечити стабільність та безпеку на східних кордонах ЄС.

Положення п. 4 декларації стосовно можливості укладення на двосторонньому рівні в рамках «Східного партнерства» так званих угод про асоціацію («Association Agreements») між ЄС та країнами-партнерами, «які бажають та спроможні виконати взяті на себе зобов'язання» [6], також не можуть розцінюватися у якості значущого інструменту досягнення головного зовнішньополітичного пріоритету України, адже угода про асоціацію не має жодного відношення до угоди про набуття членства в ЄС («Accession Treaty»), з якою її досить часто ототожнюють окремі українські «фахівці».

Як показує історичний досвід, ЄС вже досить тривалий час намагається укласти аналогічні за змістом та характером угоди про асоціацію, які, до речі також передбачають можливість створення зон вільної торгівлі та лібералізації візового режиму, не лише з усіма країнами-учасницями ЄПС, а й з іншими країнами світу. Так, зокрема, такі угоди передбачається укласти з усіма учасницями Барселонського процесу [7]. На даний час ЄС уклав зазначені угоди з Туніською Республікою (1998 рік), ПАР (2000 рік), Королівством Марокко (2000 рік), Мексиканськими Сполученими Штатами (2000 рік), Державою Ізраїль (2000 рік), Республікою Чилі (2003 рік) та рядом інших держав. В процесі опрацювання знаходяться проекти угод про асоціацію ЄС з Грузією, Республікою Молдова, Канадою, Республікою Перу, Колумбією, Республікою Еквадор, Сирійською Арабською Республікою та Україною. Історично першою угодою про асоціацію при цьому стала укладена у 1997 році угода між ЄС та Палестинською Національною Адміністрацією.

Угода ж про набуття членства є одним з останніх кроків для отримання країною-кандидатом статусу країни-члена ЄС в рамках процесу розширення ЄС. Саме положеннями зазначеної угоди визначається конкретна дата вступу країни-кандидата до ЄС у випадку ратифікації її положень усіма без виключення чинними країнами-членами, інституціями ЄС та безпосередньо країною-кандидатом.

Недостатньо дієвими та ефективними є й передбачені декларацією адміністративні механізми управління функціонуванням об'єднання. Так, зокрема, зустрічі керівників держав-учасниць «Східного партнерства» проходять на території ЄС або ж країн-партнерів лише один раз на два роки, а зустрічі міністрів закордонних справ ЄС та країн-партнерів відбуватимуться лише один раз на рік, що є вкрай недостатнім для активізації двостороннього співробітництва Україна-ЄС. Нещодавнє створення Європейської Комісії, з метою забезпечення прямого цільового діалогу між ЄС та країнами-партнерами, чотирьох платформ за напрямками «Демократія, належне управління та стабільність», «Економічна інтеграція та конвергенція з секторальною політикою ЄС», «Енергетична безпека» та «Контакти між людьми», в рамках яких повинні бути опрацьовані реалістичні, основоположні завдання, що оновлюватимуться на постійному рівні, та здійснено контроль ЄС за їх виконанням, є мало ефективним також. До того ж участь у роботі платформ матимуть право брати й треті сторони лише за однієї умови - їх діяльність повинна відповідати меті створення «Східного партнерства», що робить об'єднання відкритим для участі усіх бажаючих.

Здебільшого лише формальне значення для європейської інтеграції України на практиці можуть мати й спеціально створені, за ініціативою Європейського парламенту, «Парламентська асамблея ЄС та країн її східних сусідів» («EU-Neighbourhood East Parliamentary Assembly» (EURO-NEST PA)) та, за ініціативою Європейської Комісії, «Форум громадянського суспільства Східного партнерства» («Civil Society Forum of the Eastern Partnership»).

З точки зору реального поглиблення двосторонніх зв'язків між Україною та ЄС в рамках функціонування «Східного партнерства» є передбачена можливість запровадження ЄС на двосторонній основі спеціальних програм із створення інституцій з питань удосконалення системи управління в Україні, зокрема шляхом навчання, надання технічної допомоги та реалізації інших інноваційних проектів, а також залучення можливостей Європейського інвестиційного банку, ЄБРР, інших міжнародних кредитно-фінансових установ у розвиток української економіки та збільшення рівня іноземних інвестицій.

Вже відомо, що ЄС протягом 2010-2013 рр. в рамках так званого «Інструменту європейського сусідства та партнерства» («Instrument for European Neighborhood and Partnership») передбачено виділення 600 млн. євро [8] для реалізації цілей «Східного партнерства» та надання фінансової підтримки партнерам по зазначеній ініціативі, в тому числі й Україні.

В той же час слід визнати, що зазначений рівень фінансової допомоги ЄС в рамках «Східного партнерства» значно поступається рівню допомоги країнам, які є офіційними кандидатами на вступ до ЄС. Так, лише фінансова допомога ЄС Турецькій Республіці в рамках так званого «Інструменту надання допомоги перед отриманням членства» («Instrument for Pre-Accession Assistance» («IPA»)) складатиме на період з 2007 по 2013 рр. близько 4,9 млрд. євро [9].

Теоретично, кожна європейська країна має право на звернення до Європейського Союзу з метою отримання повноправного в ньому членства. Для отримання згоди така країна повинна відповідати певним вимогам та стандартам, прямо передбаченим положеннями «Acquis Communautaire». Так, вона мусить бути, як вже зазначалося, «Європейською державою», повинна поважати принципи законності, свободи та демократії, дотримуватися прав та фундаментальних свобод людини, мати ринкову економіку, а також відповідати вимогам так званих «Копенгагенських критеріїв». Однак на практиці досить часто застосовується так звана «політика подвійних стандартів», коли, зокрема, в рамках процесу розширення ЄС та з метою створення політичних перешкод євроінтеграційному поступу тієї чи іншої країни відбувається різноманітне трактування згаданих критеріїв, яке призводить до нівелювання таких вимог та втрати до них серйозного ставлення з боку країн-кандидатів. Найбільш яскравими прикладами у цьому контексті з одного боку є приклад Румунії, яка, не зважаючи на постійні звинувачення у системному порушенні офіційним Бухарестом прав та свобод людини з боку відповідних інституцій ООН, Ради Європи, ОБСЄ та ряду міжнародних правозахисних організацій, все ж таки отримала членство в ЄС у 2007 році, та приклад Республіки Кіпр, яка отримала членство в ЄС у 2004 році, незважаючи на те, що за офіційною класифікацією макро-географічних регіонів світу ООН Кіпр взагалі не є європейською країною, а відноситься до країн Західної Азії.

В той же час, протилежним прикладом, на мою думку, є саме приклад України, логічні євроінтеграційні настрої якої вже тривалий час ігноруються офіційним Брюсселем. Складається враження, що нашу державу свідомо утримують та утримуватимуть й на далі на задвірках ЄС у якості географічного бар'єру між власне ЄС та його стратегічним партнером - Російською Федерацією, яка з кожним роком набирає потужності та стає ефективним конкурентом на світовій арені.

Тому участь України у будь-якому з міжнародних об'єднань на кордонах ЄС, в тому числі й створених за участю ЄС на кшталт «Східного партнерства» чи «Євро-Середземноморського партнерства», не принесе країні жодних додаткових дивідендів та в близькому майбутньому не створить передумов для отримання нею повноправного членства в

ЄС. Про вказане свідчить минулий історичний досвід розширення ЄС, а також свідоме об'єднання в одну групу країн «Східного партнерства» як географічно європейських держав (України, Республіки Молдова та Республіки Білорусь), так і країн Західної Азії (Азербайджанська Республіка, Грузія та Республіка Вірменія), які у відповідності з критеріями ЄС не можуть претендувати на офіційне членство.

За результатами проведеного у лютому 2009 року соціологічного опитування «Євробарометр» на тему: «Погляд на розширення ЄС», 50% населення ЄС впевнене у необхідності зосередження особливої уваги в ході прийняття до ЄС нових членів на принципах свободи та демократії, 40% - враховувати їх економічні досягнення, 25% - питання імміграції, 21% - культурні та релігійні особливості, 17% - питання стабільності на кордонах з ЄС та роль ЄС на міжнародній арені, а 10% - проблему старіння європейського населення [10]. Саме на цих орієнтирах, на нашу думку, слід зосереджуватися Україні в її внутрішній та зовнішній політиці.

Зважаючи на вищевикладене, можливо зробити ряд наступних висновків:

1. Окремими вигодами для нашої держави внаслідок участі України у «Східному партнерстві» лише за певних обставин можуть стати повна лібералізація візового режиму та всебічне використання переваг зони вільної торгівлі для обох партнерів.

2. Підписання Україною з ЄС угоди про асоціацію не матиме доданої вартості для України в контексті її євроінтеграційного поступу.

3. Участь України у «Східному партнерстві» не можна розцінювати у якості складової частини європейської інтеграції нашої держави. «Східне партнерство» – це в першу чергу намагання ЄС забезпечити свої східні кордони від можливих нових викликів з боку країн-партнерів по об'єднанню.

4. Євроінтеграційний поступ України може бути ефективним лише за умови його спрямування в рамки процесу розширення ЄС.

Разом з тим, євро інтеграційні прагнення України залишаються незмінними, оскільки вони об'єктивно відображають цивілізаційний вектор розвитку українського суспільства. Про це ще раз було наголошено на 14 саміті Україна – ЄС, що відбувся 22 листопада 2010 р. Європейський Союз був представлений паном Германом Ван Ромпеєм, Президентом європейської ради та паном Жозе Мануелем Баррозу, Президентом Європейської Комісії. Україна була представлена Президентом Віктором Януковичем. Лідери підтвердили, що відносини Україна - ЄС засновані на спільних цінностях та спільній історії, а також, що ЄС визнає європейські коріння України та вітає її європейський вибір. Вони відзначили, що глибина відносин Україна – ЄС буде визначатися впровадженням реформ та подальшим зміцненням спільних цінностей. Щодо політики Східного партнерства ще раз було зазначено, що вона є тим коридором, який зближає і врешті-решт приведе Україну до повноправного членства в ЄС. Було обговорено також підготовку до майбутнього Саміту Східного партнерства, який має відбутися в травні 2011 р. Отже, політика «Східного партнерства» набирає обертів, а її дієвість залежатиме лише від ефективності її виконання всіма учасниками цього проекту.

Література

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI
2. Enlargement of the European Union. Flash Eurobarometr No.: 140, March 2003, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl140_en.pdf

3. 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». (Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final).
4. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy». (Brussels, 12.5.2004, No.: 373).
5. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. Prague, 07/05/2009, Council of the European Union No.: 8435/09 (Presse 78).
6. Там само.
7. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy». (Brussels, 12.5.2004, No.: 373).
8. Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership. Directorate European Neighborhood Policy, External Relations Directorate General, European Commission.
9. The European Commission's Management of Pre-Accession Assistance to Turkey. Special Report of the European Court of Auditors No.: 16/2009.
10. Views on European Union Enlargement. Flash EB Series No.: 257, February 2009, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_257_sum_en.pdf