Халаджи В.В.*

ПОЛЬСЬКО-ШВЕДСЬКА ІНІЦІАТИВА «СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО» - ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА МОЖЛИВОСТІ, ЯКІ ВОНА ВІДКРИВАЄ ДЛЯ УКРАЇНИ

Посилення процесів «регіоналізації» в рамках Європейської політики сусідства призвело до її фактичного розмежування на два вектори: «південний» і «східний». Лідером в ЄС на «південному», середземноморському напрямку традиційно виступає Франція – Н.Саркозі всебічно підтримує створення та посилення «Середземноморського Союзу» як платформи співпраці між ЄС та країнами регіону. Відповідно, на «східному» напрямку Польща є адвокатом в Євросоюзі ідеї продовження процесу розширення ЄС на Схід, та веде активну політику щодо інтенсифікації механізмів співпраці в рамках ініціативи «Східне партнерство». Особливістю згаданої ініціативи є чи не вперше урахування при її підготовці пропозицій країн-партнерів, в тому числі України, у результаті чого вона набуває «додаткової вартості».

Ключові слова: *зовнішня політика, Європейський Союз, країни-сусіди, європеїзація, Лісабонська Угода, регіоналізація, Східне партнерство.*

Усиление процессов «регионализации» в рамках Европейской политики соседства привело к ее фактическому разделению на два вектора: «южный» и «восточный». Лидером в ЕС на «южном», средиземноморском направлении традиционно выступает Франция – Н.Саркози всесторонне поддерживает формирование и укрепление «Средиземноморского Союза» как платформы сотрудничества между ЕС и странами региона. Соответственно, на «восточном» направлении Польша является адвокатом в Евросоюзе идеи продолжения процесса расширения ЕС на Восток, и ведет активную политику с целью интенсификации механизмов сотрудничества в рамках инициативы «Восточное партнерство». Особенностью данной инициативы является тот факт, что впервые при ее формировании принимались во внимание предложения стран-партнеров, в том числе и Украины, в результате чего она приобретает «дополнительную ценность».

Ключевые слова: *внешняя политика, Европейский Союз, страны-соседи, европеизация, Лиссабонский Договор, регионализиция, Восточное партнерство*

The intensification of the processes of «regionalization» in the framework of the European Neighbourhood Policy has lead to its division into two vectors – «sou-

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

© Халаджи В.В., 2011

thern» and «eastern». The leader on the «southern» Mediterranean dimension has been traditionally France – N. Sarkozy supports the creation and strengthening of the «Mediterranean Union» as a platform of cooperation between the EU and states of the region. On the other hand, Poland has been an advocate within the EU of the idea of continuation of the EU enlargement process and is conducting active policy to intensify the mechanisms of cooperation within the framework of «Eastern partnership». The peculiarity of this initiative is that during its creation for the first time the proposals of the partner-states have been considered that gives it an «added value».

Key words: *foreign policy, European Union, neigbour-states, Europeanization, Lisbon Treaty, the process of regionalization, Eastern Partnership.*

Ініціатива з підготовки пропозицій щодо посилення відносин Європейського Союзу із східними сусідами вперше була виголошена Прем'єр-міністром Республіки Польща Д.Туском на засіданні Європейської Ради у березні 2008 р. у контексті схвалення напередодні державами-членами ЄС концепції «Союзу для Середземномор'я». 26 травня 2008 р. міністри закордонних справ Республіки Польща та Королівства Швеція передали на розгляд глав зовнішньополітичних відомств держав-членів ЄС спільний позиційний документ щодо концепції «Східного партнерства» (СП), який обговорювався всіма 27 державами-членами ЄС [2].

Отже, згадана ініціатива передбачає розвиток поглибленої співпраці Євросоюзу з шістьма країнами Східної Європи (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна), що має сприяти налагодженню багатосторонньої співпраці в регіоні. Зазначена зовнішньополітична концепція була в цілому позитивно оцінена в Україні, оскільки була запропонована нашими стратегічними партнерами, та з самого початку мала на меті розширити рамки Європейської політики сусідства ЄС. Водночас, висловлювалась розчарованість відсутністю у ініціативі посилань на європейську ідентичність країн-партнерів, що могло б суттєво посилити їхній рівень стосунків з Євросоюзом.

Ініціатива «Східне партнерство» стала своєрідним форумом, як серед країн-членів ЄС так і в країнах, що нею охоплюються, щодо необхідності приділення належної уваги східноєвропейському вектору зовнішньої політики ЄС, як запоруки стабільності в регіоні, та загалом у Європі. Завдяки такому активному обговоренню та популяризації польсько-шведської ідеї всередині Євросоюзу, СП зазнала істотних змін у своєму кінцевому варіанті, таким чином на разі містить низку пропозицій, які були запропоновані країнами-партнерами.

Свідченням цього стала міжнародна конференція, присвячена стану і перспективам зв'язків між Європейським Союзом та країнами–партнерами зі Східної Європи, що проходила 4-5 червня 2008 р. в Європейському Парламенті, в якій також взяли участь народні депутати України. В заключному документі засіданні учасниками було привернуто увагу ЄК до нагальної потреби ЄС у диференціації двох вимірів сусідства – середземноморського та східноєвропейського, а також доцільності застосування індивідуального підходу до кожної країни регіону, що визначатиметься особливостями її розвитку та її баченням цілей європейської інтеграції [6].

Надзвичайне засідання Європейської Ради від 1 вересня 2008р. закликало прискорити роботу над СП, відреагувавши на потребу в більш чіткому сигналі відданості ЄС цьому регіону після серпневих подій на Південному Кавказі та їх можливого резонансу у більшому масштабі. «До початку останнього конфлікту в Грузії було достатньо причин для

розробки більш амбітних програм ЄС з підтримки інтеграції країн Східної Європи до ЄС, проте російська експансіоністська політика створила нову ситуацію, яка вимагає якісно нової політики ЄС для забезпечення миру і безпеки в регіоні» [5, с. 202].

Комунікація Європейської Комісії «Східне партнерство» була офіційно оприлюднена 3 грудня 2008 року [3]. Згідно з регламентом опрацювання подібних документів, після обговорення у робочих групах Ради міністрів ЄС на рівні експертів держав-членів, на грудневому засіданні Європейської Ради (11-12 грудня 2008 р., Брюссель) її члени привітали факт підготовки Комісією концепції «Східне партнерство».

У згаданому документі ЄК викладений загальний політичний контекст ініціативи СП, окреслені основні принципи, відповідно до яких мав би реалізовуватися новий вимір зовнішньої політики ЄС, а також визначені перспективні напрямки секторальної співпраці ЄС та його східних сусідів [4]. Особливістю СП є той факт, що співпраця пропонується як на двосторонній, так і на багатосторонній основі.

Обґрунтовуючи актуальність розробки концепції СП, Європейська Комісія посилається на радикальні зрушення, що відбулися на східному фланзі ЄС за останні 15 років. «Географічна наближеність ЄС, що виникла із серією хвиль розширення 2004 та 2007 років, а також здійснення східними державами-партнерами внутрішніх реформ, що стало також можливим в результаті взаємодії в рамках Європейської політики сусідства, у політичному та економічному сенсі значно наблизили зазначені країни до ЄС». Визнається, що «ЄС має дедалі зростаючу відповідальність за партнерів з тим, щоб допомогти їм ефективно подолати політичні та економічні труднощі та підтримати їхні сподівання на більш тісні відносини з Євросоюзом» [3, с. 11].

Важливим компонентом СП стає гнучкий підхід до розвитку двосторонньої співпраці з кожною державою-партнером, що може стати запорукою перетворення майбутньої політики ЄС на дієвий механізм. Зокрема, у Комунікації визнається, що «держави-партнери не мають ідентичних політичних цілей своїх відносин з ЄС, але усі вони мають спільне бажання поглибити ці відносини» [3, с.5]. Таким чином, ЄС залишається адекватно це сприйняти і запропонувати вищий рівень політичної асоціації і прогресивну інтенсифікацію зв'язків у ключових сферах.

Для того, щоб Східна Європа увійшла та залишалася у центрі уваги зовнішньої політики ЄС, необхідно вигадати нову категорію країн-сусідів із правовою перспективою вступу до Євросоюзу. Такого роду політичної інтеграції можна досягти як шляхом посилення політичного діалогу на усіх рівнях, так і шляхом узгодження глибокої економічної та правової інтеграції. Отже, однією з найбільш прогресивних та важливих для України в рамках СП стала пропозиція оновити договірно-правову базу ЄС зі східними сусідами, замінивши угоди про партнерство та співробітництво на новий тип угод – угоди про асоціацію. Разом з цим, у Комунікації чітко фіксується, що зміст таких угод буде відрізнятися відповідно до цілей та спроможностей кожної з держав-партнерів. Варто також зазначити, що Україна стала першою країною-партнером, з якою Європейська Комісія розпочала переговори щодо розробки амбітної угоди нового типу, та у ході Самміту (9 вересня 2008р., Париж) сторони дійшли згоди, що нею стане Угода про асоціацію [6].

Позитивним елементом є те, що згадана Комунікація передбачає введення нового типу документів на заміну чинним планам дій, які б містили відповідні контрольні точки (benchmarks) та етапи (milestones). Такий підхід до нових інструментів є принципово відмінним від філософії планів дій, оскільки він включатиме чіткі елементи, що фіксуватимуть прогрес у тій чи іншій сфері відносин, а також визначатиме конкретні етапи такого розвитку.

Сьогодні одним із основних елементів економічної інтеграції залишається створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, надають оптимізму заяви українського політи-

куму щодо готовності України до виконання амбіційних зобов'язань з метою створення умов для її входження до спільного ринку Європейського Союзу [6]. За прикладом України, у Комунікації щодо СП вводиться пропозиція про створення поглиблених та всеохоплюючих зон вільної торгівлі з кожною державою-партнером, залежно від ступеня готовності економік цих країн до лібералізації торгівлі з ЄС. Кінцевим результатом укладення такої серії зон вільної торгівлі має стати формування єдиної регіональної поглибленої ЗВТ, яка б об'єднувала країни Східного Партнерства та Європейського Союзу.

З досвіду вступу нових держав-членів до ЄС відомо, що полегшення подорожей до країн ЄС для пересічних громадян, зменшення обмежень щодо працевлаштування в цих країнах та розвиток міжлюдських контактів є одними з найважливіших з точки зору підтримки населення ідеї інтеграції країни до європейського співтовариства. Саме тому, надзвичайно важливим є той факт, що розділ Комунікації «Пересування осіб та безпека» містить інноваційні елементи. Зокрема, у тексті Комунікації є пряме посилання на позицію України, що саме «амбітність положень СП щодо пересування осіб стане ключовим індикатором успішності ініціативи» [5].

Для того, щоб Угода про спрощення візового режиму між Україною та ЄС, підписана у 2007 році стала дієвою насправді, необхідною виявляється розробка чіткого переліку умов, яким має відповідати Україна, а також графіку виконання зафіксованих ЄС вимог. Таким чином, позитивним елементом Комунікації варто вважати пропозицію ЄК відкрити діалог про скасування візового режиму з країнами-сусідами у форматі «плану дій».

В Європейському Союзі розв'язання широкої низки питань щодо подолання відмінностей та зменшення розбіжностей між державами, регіонами та громадами охоплюється т.зв. політикою «вирівнювання регіонального розвитку 2007 - 2013» (Cohesion policy 2007 -2013). Засади такої політики формуються не в столицях окремих держав-членів ЄС, а в Брюсселі – розподіл та надання допомоги конкретним регіонам здійснюється зі структурних фондів ЄС [4]. Проте пріоритети витрачання цих грошей визначає місцева влада шляхом розробки і узгодження відповідних проектів. «Східне партнерство» дозволяє удосконалити співпрацю на регіональному рівні та пропонує взяти за основу досвід та механізми політики вирівнювання (cohesion policy) та політики регіонального розвитку ЄС з тим, щоб забезпечити відносну однорідність рівня розвитку різних регіонів та груп населення у державах-партнерах. Наше завдання – належним чином використати запропоновані інструменти та механізми задля можливого поглиблення взаємодії між Україною та ЄС у сфері регіональної політики.

Одним з таких дієвих механізмів для України може стати укладення Меморандуму про взаєморозуміння і співробітництво у сфері регіональної політики, який має конкретизувати основні напрямки співпраці з Європейською Комісію у цій сфері. Важливою є також допомога європейських експертів у розробці пілотних проектів у сфері регіонального розвитку та налагодженні прямих зв'язків між регіонами країн-партнерів та країн-членів ЄС (із залученням останніх до участі у відповідних програмах для Східної Європи в рамках Комітету Регіонів та Асамблеї Європейських Регіонів) [6].

Специфікою ініціативи «Східне партнерство» стало введення багатостороннього формату, як основи взаємодії з державами-партнерами в якості групи, що звичайно є дуже вигідним для ЄС і значно полегшить процес впливу і поширення своїх цінностей на регіон. Такий рівень співпраці сприятиме формуванню спільних позицій та дій між країнами-партнерами у сферах взаємного інтересу шляхом колективного обміну інформацією та досвідом щодо кроків держав-партнерів у напрямку реформ і перетворень. На практиці, планується проведення кожних два роки саммітів ЄС – країни СП, щовесни зустрічей на

рівні міністрів закордонних справ у форматі «27+5(6)» з метою здійснення загальної політичної координації. Передбачається також встановлення чотирьох тематичних платформ, що визначатимуть головні цілі та програму роботи на рівні високих посадових осіб, відповідно до головних сфер співробітництва [8].

Таким чином, важливим для України стала фіксація у Комунікації того факту, що багатосторонній формат співробітництва не буде впливати на розвиток двосторонніх відносин держав-партнерів з ЄС, які і надалі керуватимуться принципом диференціації. Отже, залишається сподіватися, що першочергову роль для нашої держави буде відігравати інтенсифікація двосторонньої співпраці України та ЄС із врахуванням тих широких можливостей, що містяться у «Східному партнерстві».

Попри різні оцінки та прогнози, сам факт включення до зовнішньополітичної концепції Євросоюзу суттєвих доповнень з боку країни-партнера є безпрецедентним і, звичайно позитивним. Тепер головне завдання для України – наповнити конкретними пропозиціями напрями тематичного (секторального) співробітництва. Безперечно, для нашої держави вага «Східного партнерства» також може вимірюватися його спроможністю забезпечити адекватні фінансові ресурси, адже недосконалість старих механізмів, що передбачені політикою сусідства, не дозволяє вийти нам на якісно новий рівень співпраці.

Початок практичної імплементації зовнішньополітичного виміру «Східне партнерство» дає підстави зняти з порядку денного критичні зауваження щодо недостатньої уваги ЄС до регіону Східної Європи. Незважаючи на неоднорідне ставлення країн-партнерів до запропонованих форм співробітництва, на сьогоднішній день СП має загалом позитивний розвиток. Успішна реалізація закладених у Робочих програмах Тематичних платформ (ТП) заходів сприятиме стабілізації регіону в цілому, а також стимулюватиме поглиблення двосторонніх відносин між країнами-учасницями СП та ЄС. Завершення структуризації процесу«Східного партнерства" (створення Тематичних платформ та Робочих груп, концептуальне визначення флагманських ініціатив та двох форумів – парламентського співробітництва (ЄВРОНЕСТ) та неурядового сектору (Форум громадянського суспільства) свідчить про початок змістовного наповнення ініціативи.

Варто також зазначити, що очікування щодо реалізації «Східного партнерства» мають бути реалістичними, адже цілком зрозуміло, що згадана ініціатива не може передбачити швидкого вирішення всіх нагальних питань в країнах, що нею охоплюються. Інструменти СП призначені насамперед для підтримки партнерів у здійсненні внутрішньополітичних перетворень, що може принести користь у довготерміновій перспективі та поступово створити умови для подальшої інтеграції до європейських політичних та економічних структур.

Література

1) Emerson M. European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus' Associate Research Fellows at CEPS / Emerson M., Noutcheva G., Popescu N. – March 2007. – No. 126. – Brussels, 2007. – 323 p.
2) Polish-Swedish Proposal : «Eastern Partnership» 23 May 2008 // European Neighbourhood Watch. – Issue 3. – 9 June. – 2008. – P. 7–8.
3) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On strengthening the European Neigbourhood Policy. – Brussels. – 2006. – 4 December. – 2006 COM(2006)726 final.
4) Commission staff working document Brussels, 3 December 2008 SEC (2008) 2974/3

5) Константинов В.Ю. Регіоналізація на схід від ЄС: системні чинники та динаміка // Актуальні проблеми міжнародних відносин. - 2005. – Вип. 55, ч.1
6) Мехью А. Україна та Європейський Союз: фінансування прискорення інтеграції, Університет Сасекс, Велика Британія, листопад 2008 року, 215 С.
7) Спільна заява щодо угоди про асоціацію між Україно та Європейським Союзом, Париж, 9 вересня 2008р.
8) Спільна Декларація Празького саміту Східного партнерства. – 7 травня 2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.eu2009.ez/event/l/3553/
9) Східне Партнерство: Повідомлення Європейської Комісії до Європейського Парламенту Ради, COM (2008) 823 остат. – 3 грудня 2008 р., Брюссель.