

# ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА ЯК ПІДГРУНТЯ ДЛЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З УКРАЇНОЮ



**О. ГРІНЕНКО**

*доктор юридичних наук,  
науковий співробітник  
кафедри міжнародного права  
Інституту міжнародних відносин  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)*

Безпосередньо актами, що регулювали діяльність Європейської політики сусідства (далі — ЄПС), стала низка послідовних повідомлень Комісії, рішень Ради, а в підсумку і Європейської ради, в яких було закріплено загальні принципи, цілі і методи здійснення ЄПС. Всі ці акти не вважаються законодавчими в розумінні Лісабонського договору і тому мають рекомендаційну силу та не можуть бути об'єктом оскарження в Суді ЄС. Програмним документом ЄПС стала концепція «Ширша Європа — сусідство: нові рамки стосунків зі східними і південними сусідами», представлена в Повідомленні Комісії від 11 березня 2003 р., що мала охоплювати найширший географічний регіон від Баренцевого моря на півночі до Середземного моря на півдні [1]. Наступними були документи: «На шляху до інструменту нового сусідства» від 1 липня 2003 р. [2], Повідомлення Комісії «Європейська політика сусідства. Стратегія» від 12 травня 2004 р. [3] і деякі інші. Все це свідчить про те, що від початку ЄПС була більш політичним проектом Європейського Союзу (далі — ЄС) в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ), ніж якимось життєздатним інститутом. Її правовим підґрунтям на цьому етапі виступають, головним чином, акти «м'якого права» (повідомлення та висновки Комісії). Актами ЄС в ЄПС нині регулюється лише фінансування.

Ці документи загалом проголошують, що розширення відкриває перед ЄС принципово нові можливості розвивати відносини з його найближчим оточенням, які мають будуватися на довгостроковій основі так, щоб не допустити появи в Європі нових кордонів. Комісія наголошувала, що з огляду на майбутнє розширення ЄС бере на себе обов'язок забезпечити стійку соціальну згуртованість та економічний розвиток не лише своїм громадянам і громадянам нових держав-членів, а і його теперішнім та майбутнім сусідам. Як висловився з цього приводу М. Емерсон: «ЄПС є “дружньою доктриною Монро Євросоюзу”, що

© О. Грінєнко, 2012

проголошує країни Східної Європи та Близького Сходу “зоною життєво важливих інтересів” ЄС» [4]. Хоча насправді це є доволі сумнівний комплімент для ЄПС, зважаючи на імідж США в Латинській Америці, на яку і була спрямована ця доктрина.

Як зауважив М. Ентін: «Ключова ідея ЄПС — те, що Європейський Союз є прикладом сучасної цивілізації, економічним гігантом, зразком стабільності, демократії, законності і благополуччя. Покликання ЄС полягає в тому, щоб нести цінності й ідеали, на яких він заснований, зовні, поширюючи зону стабільності і процвітання на його найближче оточення» [5, 515].

Європейська політика сусідства — це одностороння європейська ініціатива щодо держав — сусідів ЄС. Як вказують М. Кремона й К. Хілліон, ЄПС не є ані «простором», як чотири спільні простори, що розвиваються з Росією або Європейським економічним простором (ЄЕП), ані «партнерством», як Євросередземноморське партнерство [6, 39]. Відповідно, вона є політикою ЄС, спрямованою на її сусідів, а не утворенням чогось нового (простору чи області) або спільної ініціативи (процесу чи партнерства). Хоча її і проєктовано після консультацій із сусідами, плани дій — передусім засіб для ЄС, щоб сформувати корпус норм і методів, які, як вважається, сприяли б політичній та економічній реформі [6, 21].

Тому ЄПС асиметрична, не передбачає якоїсь конкретної участі третіх країн у розробці таких норм і методів. Аналізуючи ЄПС, Д. Мелоні підкреслює: «Європейський Союз не має наміру діяти як добрий самаритянин, який готовий любити будь-якого сусіда. Навпаки, він обіцяє свою “відданість” тільки тим, хто готовий прийняти його основні принципи і норми. Можна сказати, що ЄС не любить безпосередньо своїх сусідів, він скоріше любить себе у своїх сусідах. Тільки за цієї умови ЄС готовий брати на себе відповідальність за них» [7, 27]. При цьому ЄПС — диференційована політика, яка ефективна, головним чином, в країнах, які готові бути подібними до держав — членів ЄС.

Цікаво те, що, з одного боку, одні й ті ж країни Середземномор’я визначаються як «держави-сусіди» в документах ЄПС, а з іншого боку, — як країни «Південного Середземномор’я і ті країни, співробітництво з якими щодо боротьби з тероризмом є недостатнім, і які ризикують втратою допомоги і можливості торгівлі» [8, 23]. Крім того, у грудні 2004 р. Рада ЄС прийняла стратегію стосовно боротьби з тероризмом (Гаазька програма зміцнення простору свободи, безпеки і правосуддя в ЄС), в якій, серед іншого, зазначається: «Стратегія передбачає тісне співробітництво з країнами третього світу, включаючи допомогу у фінансуванні протидії тероризму» [9].

Просуваючи ЄПС, Євросоюз запропонував переваги для країн Середземномор’я. Так, Комісія ЄС підкреслювала, що Євросоюз буде наполегливо підтримувати інтенсифікацію співробітництва між країнами Південного Середземномор’я, домагатися побудови Євросередземноморської зони вільної торгівлі, залучення до неї всіх держав регіону і її поширення на Туреччину. Разом із цим, вказується, що Брюссель чекає від своїх стратегічних партнерів реального просування на шляху демократизації, реформ, формування громадянського суспільства і правової держави незалежно від того, в якому напрямі піде близькосхідне врегулювання [10, 519].

З боку Європейського Союзу участь у ЄПС беруть Рада ЄС, яка приймає плани дій, і Комісія ЄС, яка уповноважена разом із підкомісіями Ради ЄС проводити перевірку планів дій і надавати регулярні повідомлення про успіхи в країнах-сусідах. Можна погодитися з думкою, що поява ЄПС, не заснованої безпосередньо на чинних на той час нормах установчого договору, була результатом неофіційної взаємодії між Комісією ЄС (особливо Генеральним директором із питань зовнішніх зносин) і Радою ЄС (включаючи Верховного представника) разом з Європейською радою [6, 14]. Європейський парламент бере участь тільки у рамках бюджетних слухань питань про Європейський інструмент сусідства і партнерства, не впливаючи проте на їх політичне оформлення. У 2007 р. було створено перший інституційний механізм ЄПС — підкомітети (*Sub-Committee*) з ЄПС, проте тільки з країнами, що мають угоди про асоціацію, на підставі яких проводився політичний діалог із партнерами у ЄПС у рамках планів дій [11].

Фактично, ні Котонська угода, ні Барселонська декларація, ні УПС, ані угоди про асоціацію не визначають мету прийняття загальних цінностей ЄС так явно. У контексті ЄПС інститути ЄС визнають, що спільні цінності мають розумітися як «основні цінності і цілі ЄС» [1]. Іншими словами, спільні цінності в контексті ЄПС, практично, не означають відокремлення цінностей країн — сусідів і країн — членів ЄС; цінності ЄС мають бути прийняті сусідніми країнами. Рубен Цайотти підкреслює, що ЄС ніби говорить своїм сусідам: «Ми цінуємо Вашу підтримку, але ми не довіряємо Вам; ми хочемо співпрацювати та підтримувати дружні відносини з Вами; у нас спільні інтереси, але ми визначаємо ці інтереси; і ми віримо в просування колективної безпеки, але наша власна безпека на першому місці» [12, 151]. Фактично, завдяки ЄПС право ЄС без розширення інституціональної межі — без розширення і повної участі в установах ЄС, мало поширитися на значне коло держав, вдалим прикладом чого, проте в менших розмірах, був Європейський економічний простір [13, 206]. Завдяки ЄПС *acquis communautaire* стає інструментом, що створює пан'європейське партнерство без членства.

У самій ЄПС можна виділити два етапи: до 2008 р. і після 2008 р. На першому етапі ЄС намагався будувати майже однорідну політику з усіма групами третіх країн-учасниць, що відрізнялася тільки в планах дій, а на другому етапі, зрозумівши недосконалість такого підходу, почав будувати два вектори ЄПС — середземноморський і східноєвропейський.

Відповідно, два принципи було покладено в основу ЄПС: 1) спільна участь — пріоритети співпраці визначатимуться за спільним погодженням сторін з урахуванням спільних цінностей та інтересів; 2) диференціація — плани дій кожної з країн — учасниць ЄПС є особливими і передбачають досягнення певних тактичних цілей [14, 629]. Водночас ця диференціація не має суперечити регіональним цілям.

Треба зазначити, що у Східній Європі ЄПС від початку здійснювалась на двосторонній основі. У цьому напрямі співпраці не існує ні регіонального еквіваленту Барселонському процесу, ні узгоджених зусиль із боку ЄС і його держав-членів зі стимулювання внутрішньорегіональної співпраці або регіональної зони вільної торгівлі. Якщо на півдні Євросоюз прийняв спільну стратегію стосовно

всього Середземномор'я, на сході подібні акти існували лише стосовно України і Росії. У той час як на півдні Євросоюз із готовністю співпрацює із субрегіональними структурами, такими як Союз арабського Магрибу, і охоче просуває Агадирську угоду про створення зони вільної торгівлі, що в принципі співпадає зі звичайною практикою підтримки Євросоюзом регіональних організацій — Асоціації держав Південно-Східної Азії (АСЕАН), Спільного ринку країн Південної Америки (МЕРКОСУР) тощо, на сході ЄС свідомо уникає участі в подібних ініціативах, наприклад, інституціоналізації зв'язків з Організацією за демократію та економічний розвиток (ГУАМ). У той же час, така субрегіональна організація, як Співдружність Незалежних Держав (СНД) жодної підтримки від ЄС не отримує. На нашу думку, це пов'язано з неоднозначним політичним становищем цієї організації, що об'єднує держави з різними політичними і економічними цілями і, відповідно, доволі туманною її подальшою перспективою, що більше відповідає Британській співдружності націй чи Союзу франкомовних націй, ніж економічним організаціям, які власне і підтримує ЄС. Водночас економічні об'єднання, як-то Євразійській економічний союз (Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Росія, Таджикистан) та Спільний економічний простір (Білорусь, Казахстан, Росія), взагалі були вказані як формування, що перешкоджають «цілям» інтеграції ЄС [15]. Таке нехтування міжрегіональними зв'язками з боку ЄС на сході, на перший погляд, може здатися дивним, але воно має своє пояснення. В установчих документах ЄПС підкреслювалося, що якщо на півдні ЄС усіма силами повинен сприяти регіональній інтеграції, то на сході він не прагнутиме до створення нових регіональних структур, а обмежиться підтримкою вже існуючих.

Потрібно зазначити, що ініціатива ЄС «Чорноморська синергія» (далі — Синергія), запропонована Комісією у 2006 р. [16] і введена в дію на практиці 11 квітня 2007 р., слугує прикладом субрегіонального «проектоорієнтованого» підходу, якого ЄС почав дотримуватися на сході. Синергія, серед іншого, направлена на те, щоб стати додатковим засобом демократичних реформ у країнах Чорноморського басейну. Ця політика є результатом функціонального підходу ЄС до регіону. В її межах ЄС планує не тільки посилити співпрацю між регіональними організаціями, але й брати участь у вирішенні численних проблем регіону, які стосуються безпосередньо Європейського Союзу [17].

Синергія має три складові: підготовку Туреччини до вступу в ЄС; розвиток ЄПС з державами Східної Європи і Закавказзя; стратегічне партнерство з Росією. При цьому, її головними цілями визначалися: розвиток демократії, захист прав людини; прозорість влади; посилення безпеки і боротьба з незаконною міграцією; розв'язання «заморожених конфліктів»; співробітництво в галузях енергетики, транспорту, захисту довкілля; співпраця в торгівлі, морській політиці, рибальстві, науці та техніці; розв'язання проблеми безробіття і регіонального розвитку. Створення нових спільних інституцій в рамках Синергії не передбачалося: нова стратегія реалізовувалася на базі двосторонніх контактів і багатостороннього діалогу. Цікаво, що хоча Синергія мала діяти нібито в рамках ЄПС, проте її учасниками стали, окрім п'яти учасників ЄПС, також Туреччина та Росія, які учасниками ЄПС не були. Синергія має діяти узгоджено з іншими

існуючими ініціативами: наприклад, Організацією чорноморського економічного співробітництва з її ретельно продуманою інституціональною структурою, або Бакинською ініціативою з транспорту і енергії, але не створювати нові установи [18].

Певним чином у рамках ЄПС поновив свою діяльність і Північний вимір, що слугує важливою ланкою для співпраці з Росією. На саміті у 2006 р. [19] його було перетворено на спільну політику ЄС, Росії, Норвегії й Ісландії, яка є регіональним віддзеркаленням чотирьох «спільних просторів», узгоджених між ЄС і Росією. Більша частина практичного її втілення матиме місце в контексті різних партнерств. Білорусь була запрошена брати участь у різних ініціативах і партнерствах, хоча її практичне включення має ще бути обговорене.

Залучено до ЄПС і Бакинську ініціативу з транспорту і енергії, розпочату в 2004 р., що є політичним діалогом, спрямованим на поліпшення енергетичної і транспортної співпраці між ЄС і країнами Чорного та Каспійського морів. На практиці вона вирішує питання конвергенції ринку, енергетичної безпеки, альтернативної енергетики й інвестицій. Її ефективність підвищується прийняттям спільної Енергетичної дорожньої карти, що була ухвалена на зустрічі на рівні міністрів у 2006 р. Діє також низка багатосторонніх угод стосовно охорони довкілля, орієнтованих на співпрацю країн-партнерів у цій сфері.

Проте, звісно, найголовнішими ініціативами в рамках ЄПС стали Східне партнерство та Союз для Середземномор'я, які були започатковані у 2008 р. [19]. Вони, з одного боку, фактично підтвердили існування двох векторів ЄПС, а з іншого, — поставили під сумнів існування самої ЄПС, оскільки держави-сусіди, прагнули просувати свої інтереси на більш подібних географічних, політичних і ментальних засадах. Таким чином, ЄПС має сенс тільки як політика, в рамках якої зберігається механізм фінансування у вигляді інструменту сусідства, а політика реалізується у форматі Східного партнерства та Союзу для Середземномор'я.

У регіональному стратегічному документі Європейському інструменті сусідства і партнерства підкреслюється значення «співпраці між партнерами ЄПС як важливої політичної мети» [20]. Та все ж ця тенденція до розвитку субрегіоналізму не йде ні в яке порівняння з міжрегіональною співпрацею, до якої ЄС прагне на півдні. Потрібно підкреслити, що ЄС підтримує регіональну співпрацю і зусилля з інтеграції практично в усіх географічних зонах, окрім регіону СНД, що пояснюється насамперед існуванням російського чинника в цьому регіоні [21]. Незважаючи на описані вище відмінності підходів до південного і східного сусідства, головною характеристикою ЄПС на першому етапі був пошук рівноваги між ними.

## ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Communication* from the Commission to the Council and the European Parliament «A Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours» [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

2. *Communication* from the Commission «Paving the way for a New Neighbourhood Instrument» [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf)
3. *Communication* from the Commission «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper» [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)
4. *Emerson M.* The Wider Europe as the European Union's friendly Monroe doctrine // CEPS Policy Brief. — 2002. — № 27.
5. *Европейское право* : учеб. для ВУЗов / под. ред. Л. М. Энтина. — М. : НОРМА, 2008. — 940 с.
6. *Cremona M., Hillion C.* L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy // EUI Working Paper Law. — 2006. — Vol. 39. — P. 39.
7. *Meloni G.* Who's My Neighbour? // European Political Economy Review. — 2007. — № 7. — P. 24–37.
8. *Holm U.* EU's Neighbourhood Policy. A question of space and security // Danish institute for international studies Working Paper. — 2005. — Vol. 22. — P. 1–33.
9. *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union* // Official Journal of the European Union. — 2005. — С 53. — P. 1–15.
10. *Европейское право* : учебник для ВУЗов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М. : НОРМА, 2004. — 720 с.
11. *Communication* from the Commission «A Strong European Neighbourhood Policy» [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf)
12. *Zaiotti R.* Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the «Gated Community Syndrome» // European Integration. — 2007. — Vol. 29. — № 2. — P. 143–162.
13. *Comelli M., Greco E., Tocci N.* From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders in Europe through the European Neighbourhood Policy // European Foreign Affairs Review. — 2007. — Vol. 12. — № 2. — P. 203–218.
14. *Копійка В. В., Шинкаренко Т. І.* Європейський Союз: заснування і етапи становлення : навч. посібник. — К. : Ін Юре, 2001. — 447 с.
15. *Petrov R.* Regional Integration in the Post-USSR Area: Legal and Institutional Aspects // Law and Business Review of the Americas. — 2004. — Vol. 10. — № 3.
16. *Communication* from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf)
17. *Зубко Д. В.* Розвиток відносин Україна — ЄС в рамках Європейської політики сусідства // Матеріали першої міжнародної конференції для студентів, магістрів, аспірантів, вчених: «Інноваційний розвиток суспільства за умови крос-культурних взаємодій» (м. Суми, 20–21 лютого 2008 р.). — Суми, 2008. — С. 160–163.
18. *Tassinari F.* A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative // CEPS Policy Brief. — 2006. — № 105.
19. *Communication* from the Commission to the European Parliament and the Council «Eastern Partnership» [Електронний ресурс] // Сайт «eur-lex.europa.eu». — Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>
20. *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Eastern Regional Programme. Strategy paper 2007–2013* [Електронний ресурс] // Сайт «ec.europa.eu». — Режим доступу : [http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_eastern\\_rsp\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf)

21. Longhurst K. Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine? // *Russie. Nei. Visions.* — 2008. — № 32.

**Гріненко О. О. Європейська політика сусідства як підґрунтя для співробітництва Європейського Союзу з Україною**

**Анотація.** Європейська політика сусідства є цікавим для України політико-правовим явищем, що привертає до себе додаткову увагу. Стаття присвячена правовим підставам політики сусідства ЄС, ініціативі ЄС «Чорноморська синергія», приділяється увага форматам Східного партнерства та Союзу для Середземномор'я.

**Ключові слова:** Політика сусідства ЄС, ініціатива «Чорноморська синергія», концепція «Ширша Європа», Лісабонський договір.

**Гриненко Е. А. Европейская политика соседства как основание для сотрудничества Европейского Союза с Украиной**

**Аннотация.** Европейская политика соседства является интересным для Украины политико-правовым явлением, которое привлекает к себе дополнительное внимание. Данная статья посвящена правовым основаниям политики соседства ЕС, инициативе ЕС «Черноморская синергия», уделяется внимание форматам Восточного партнерства и Союза для Средиземноморья.

**Ключевые слова:** Политика соседства ЕС, инициатива «Черноморская синергия», концепция «Расширенная Европа», Лиссабонский договор.

**Grinenko O. European Neighborhood Policy as the Ground for Cooperation Between the European Union and Ukraine**

**Annotation.** European Neighborhood Policy is an interesting for Ukraine political and legal phenomenon which draws additional attention. Given article is devoted to legal grounds of European Neighborhood Policy, the EU initiative «Black Sea Synergy», paying attention to the formats of Eastern Partnership and Union for the Mediterranean.

**Key words:** European Neighborhood Policy, concept «Expanded Europe», initiative «Black Sea Synergy», the Lisbon Treaty.