

В. В. ХАЛАДЖИ. ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА – ПРИЧИНИ ЇЇ ПОЯВИ, ЕВОЛЮЦІЇ ТА ПОДАЛЬШІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено базові засади формування зовнішньої політики ЄС щодо своїх сусідів, що дає можливість з'ясувати основні відмінності інструментів та методів процесу розширення ЄС від нової «політики сусідства» та виявити причини її еволюційного характеру.

Ключові слова: зовнішня політика, Європейський Союз, європеїзація, Лісабонська Угода, Східне партнерство.

Изучаются базовые основы формирования внешней политики ЕС относительно соседей, что дает возможность определить основные отличия инструментов и методов процесса расширения ЕС от новой «политики соседства», а также выявить причины ее эволюционного характера.

Ключевые слова: внешняя политика, Европейский Союз, европеизация, Лиссабонский Договор, Восточное партнерство.

Studying the basis of creation of the EU foreign policy towards its neighbours gives the opportunity to define the main differences of the EU enlargement policy instruments' and methods' from the newly constructed «neighbourhood policy» as well as the reasons of its evolution character.

Key words: foreign policy, European Union, Europeanization, Lisbon Treaty, Eastern Partnership.

Згідно з вихідною концепцією побудови Європейської політики сусідства (ЄПС), її основною метою було створення передумов для інтенсифікації відносин розширеного ЄС зі своїми сусідами задля забезпечення простору стабільності та безпеки уздовж усього кордону Об'єднаної Європи¹. Отже, ЄПС з самого початку свого існування і до сьогодні залишається односторонньою ініціативою/політикою Європейського Союзу щодо Південного Середземномор'я, Близького Сходу та окремих країн Східної Європи, в рамках якої ЄС прагне розвивати відносини. Аналіз її базових принципів, а також методології ЄПС дає підстави виділити в ній низку недоліків, які і стали передумовами імплементації ідей ключових держав-членів щодо необхідності її подальшого трансформування.

Запозичення і впровадження принципів та методів політики розширення ЄС у контекст ЄПС дає підстави виділити в ній низку слабких чинників, що створює певні труднощі та перешкоди для її вдалої імплементації. Це пояснює, по-перше критичне ставлення до неї самих країн-сусідів – в Україні із самого початку позитивно не сприйняли політику, якій бракує достатньої мотивації для подальшої інтенсифікації відносин з країнами-партнерами. По-друге, виявляє відмінності між впливовими державами-членами ЄС щодо сприйняття «простору, який сформувався навколо Об'єднаної Європи» після розширення ЄС та їхні намагання закріпити сфери впливу на згадані території. Нарешті, пояснює процес постійного трансформування та доопрацювання згаданої політики, що знаходить своє відбиття у так званій ЄПС+, пізніше у появі регіональних вимірів «політики сусідства», сьогодні до заклику високопосадовців ЄС переглянути ЄПС із врахуванням пропозицій країн-учасниць.

© ХАЛАДЖИ Вікторія Вікторівна – здобувач кафедри міжнародних організацій та дипломатичної служби Інституту міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка

Основним чинником, який підлягає критиці, є те, що «політика сусідства» має уніфікований набір інструментів для всіх країн географічно різних регіонів, які нею охоплюються, що заперечує її базовому принципу змістовної диференціації підходів у розвитку відносин між ЄС та усіма країнами-партнерами. Не зважаючи на таку кількість держав, що вона об'єднує, основні інструменти взаємодії та кінцеві перспективи, що пропонуються у рамках ЄПС, є подібними для всіх сусідів ЄС, як європейських, так і неєвропейських². Такий факт, звичайно, не влаштовує Україну, як державу, що історично та географічно належить до європейського цивілізаційного простору та має амбіційні наміри щодо поглиблення подальших відносин з Євросоюзом.

Більшість провідних західних науковців (М.Емерсон, С.Грант) є одностайними у думці, що ЄПС впроваджується згідно з методами політики розширення, проте калькування принципів згаданої політики у контекст ЄПС створює певні труднощі та перешкоди щодо її вдалої імплементації. «У першу чергу, вона дає суперечливі сигнали країнам-партнерам, адже якщо Європейська політика сусідства відокремлена від перспективи членства, незрозумілим стає використання в ній вступної методології та відповідного інструментарію»³.

Дві вищезазначені проблеми безпосередньо пов'язані з принципами взаємозалежності, спільної відповідальності (joint ownership) та взаємопов'язаних інтересів, які мають бути базовими в концепції ЄПС, відповідно до її основних документів. Аналіз основних аспектів ЄПС виявив низку складних моментів стосовно такого елементу політики, як спільний внесок партнерів. Один з них полягає у тому, що ЄПС по своїй суті одностороння політика, адже в ЄС практично не існує прецеденту щодо допуску будь-якої сторони до законотворчих процесів всередині Євросоюзу⁴.

Таким чином, перед керівництвом ЄС постало завдання ґрунтовного доопрацювання ініціативи, і першою спробою стала пропозиція Німецького головування в ЄС (друга половина 2006 р.) запровадити політику ЄПС+, що мала на меті посилити існуючу на той час Європейську політику сусідства. Такий крок однієї з найвпливовіших держав ЄС свідчив не стільки про бажання ЄС, натомість про нагальну необхідність працювати над удосконаленням шляхів і методів налагодження взаємодії з найближчим оточенням.

Водночас, пропозиції, що були внесені Німеччиною у ході її Головування в ЄР, і підтримані Брюсселем щодо посилення ЄПС не містили очікуваної «доданої вартості» для поглиблення відносин між ЄС та країнами-партнерами. І якщо, можливо, для інших країн-партнерів ці пропозиції розглядалися, як прогресивні і такі, що сприятимуть розвитку інтенсивного співробітництва, то у випадку країн Східної Європи, насамперед, України, вони вже не були новими, і такими, що надавали б бажаної динамічності двостороннім відносинам в рамках ЄПС⁵. Отже, питання необхідності подальшого трансформування політики сусідства залишалось на порядку денному європейського політичного дискурсу.

На початку 2008 року одним з нагальних завдань для керівництва ЄС в рамках європейської зовнішньої стратегії стало винайдення механізмів щодо утримання балансу «південних» та «східних» інтересів в Європейській політиці сусідства. Внесені різними впливовими групами держав-членів ЄС регіональні ініціативи роблять свій вагомий внесок у процес диференціації політики сусідства, якого бракувало ЄПС до того моменту.

Більш того, усвідомлення недосконалості процесу впровадження Європейсь-

кої політики сусідства стає поштовхом для розробки й застосування нових інструментів для посилення регіональних ініціатив в рамках ЄПС. Зберігаючи загальні принципи, спрямовані на створення «зони стабільності» по периметру морських і суходільних кордонів ЄС, ЄПС розділюється на окремі складові, дещо відмінні за змістом та організаційними механізмами – «Середземноморський союз», «Східне партнерство» та «Чорноморська синергія».

Щодо появи таких вимірів «політики сусідства», як «Середземноморський Союз» та «Східне партнерство» (СП), вони стали конкретним проявом тенденції поступового розмежування Європейської політики сусідства на "південний" та "східний" виміри, відповідно до ролі держав-членів ЄС, які лобіюють свої інтереси в певному географічному регіоні⁶.

У 2008 р. сформувався сприятливий клімат для започаткування концепції «Союзу для Середземномор'я» на основі Барселонського процесу завдяки ініціативі таких впливових країн регіону, як Іспанія, Італія, і насамперед, Франція, що головувала у другій половині року в ЄР. Успішне лобіювання Парижем свого проекту спонукало такі впливові країни Євросоюзу, як Німеччина, Велика Британія, Польща та Швеція запровадити ініціативу щодо виокремлення та посилення «східного виміру» ЄПС. Російсько-грузинський конфлікт у серпні 2008 р. став додатковим стимулом для активізації роботи над ініціативою, що було відзначено у висновках позачергового засідання Європейської Ради 1 вересня 2008 р. та позначилося на появі Повідомлення для ЄК «Східне партнерство»⁷.

Особлива увага українських політологів та науковців наразі зосереджена на новій зовнішньополітичній ініціативі Євросоюзу, що була розроблена Швецією та Польщею, адже саме вона покликана створити нові засади співробітництва на двосторонній та регіональній основі між ЄС та Україною, яка безперечно відіграє провідну роль в «Східному партнерстві». Попри те, що формально ініціатива СП залишається в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС), вона має стати кроком уперед у напрямі поглиблення інтеграції східних сусідів до ЄС, з огляду на їхню приналежність у географічному, історичному та цивілізаційному плані до європейського простору.

Таким чином, СП є продовженням зусиль усередині ЄС сформувати особливий, «східний вимір» зовнішньої політики Євросоюзу, який наблизив би його східних сусідів до спільного простору європейських стандартів і цінностей, сприяв би зміцненню в них стабільності та процвітання, стимулював би проведення реформ⁸. У цьому контексті СП продовжує тенденції щодо необхідності диференціації та надання особливих умов співпраці для тих держав, що мають амбіційні наміри вступити до Співтовариства.

Запровадженням «Східного партнерства» ЄС підтверджує стійке довготермінове зобов'язання щодо поглиблення відносин із східними сусідами та пропонує рамки для спільної роботи між його шістьма членами та структурами й інституціями Євросоюзу. Ця ініціатива має достатньо конкретну форму та передбачає різноманітні механізми та платформи співпраці, що мають розроблятися спільно ЄС та країнами-партнерами. Поєднання двостороннього та багатостороннього виміру в рамках «Східного партнерства» може забезпечити умови для того, щоб, попри неоднорідність країн-партнерів, до кожної з них ставилися з особливою увагою.

Українські аналітики визнають, що «Східне партнерство» має достатньо конкретну форму та інструментарій для поглиблення співпраці з країнами-партнера-

ми як на двосторонньому, так і на багатосторонньому рівні, що може забезпечити умови для поступового наближення до політичного, економічного, культурно-гуманітарного простору ЄС⁹.

Водночас, варто відзначити, що в Україні реакція на запровадження «Східного партнерства» має стримано-критичний характер, що пояснюється більшими очікуваннями українського політикума та суспільства від перспектив співробітництва з ЄС, які Євросоюз весь час намагається обумовити якимось «рамками», «вимірами», «ініціативами», натомість не надаючи конкретної кінцевої мети таким відносинам.

Зміни у Європейській політиці сусідства, доповнення її форматом регіональної співпраці є свідченням того факту, що ЄПС у попередньому вигляді діяла недостатньо ефективно, адже їй не вдалося виконати свою головну так би мовити «безпекову функцію» (security function) – стабілізувати політичну ситуацію у країнах-сусідах. Доповнення та зміни до Європейської безпекової стратегії ЄС, оприлюднені 11 грудня 2008 р., визнають цей факт, і розглядають політику в рамках СП та СдС, зокрема як нову більш ефективну спробу забезпечення безпеки ЄС навколо своїх кордонів. Водночас, всередині ЄС процес створення двох основних різновидів політики сусідства – «середземноморського» та «східного» – та відмінності у концептуальному розумінні їх політологічного змісту і кінцевої політичної мети вже призвели до поглиблення суперечностей, цього разу не між «старою» і «новою» Європою, а між Францією й Німеччиною – країнами, що становлять «ядро» Євросоюзу.

Таким чином, аналіз перспектив розвитку Європейської політики сусідства дає підстави констатувати, що змістовне наповнення Європейської політики сусідства не відповідає прагненням більшості країн-сусідів, а відповідно не є ефективним механізмом взаємодії з ЄС¹⁰. Більш того, започаткування практичної імплементації таких ініціатив, як «Східне партнерство» та «Середземноморський Союз» фактично нівелюють саме поняття ЄПС, яка сьогодні за оцінками деяких західних аналітиків (М.Емерсон, А.Мейхью, К.Райк) потребує «політичного забуття».

Наразі в державах-членах ЄС та керівних установах Євросоюзу вже започатковано дискусії щодо необхідності внесення суттєвих коректив до політики стосовно сусідніх держав. Про надання особливої уваги згаданій тематиці свідчить, насамперед, пропозиція залучати країни, що охоплюються ЄПС, до розробки її оновлених засад. Також позитивним фактором можна вважати готовність ЄК збільшувати виділення фінансових ресурсів для цілей ЄПС у рамках підготовки фінансової перспективи ЄС на 2013-2020 роки, адже брак коштів завжди був проблемним питанням згаданої політики.

Основна дискусія щодо шляхів вдосконалення ЄПС відбудеться у першій половині 2011 року під час головування Угорщини в ЄС. Враховуючи чинник головування нової держави-члена та відкритість ЄК до діалогу з країнами-партнерами, залишається лише сподіватися на просування вигідних ініціатив в рамках оновленої ЄПС, якій нарешті можливо вдасться стати дієвим інструментом у відносинах Євросоюзу з сусідніми державами.

1. *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Commission of the European Communities, Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104 final. 2. *Emerson M. Democratization in the European Neighbourhood*

Policy Associate Research Fellows at CEPS, ISBN 92-9079-592-1, October 2010, Brussels. – 231 p. **3.** *Emerson M., Noutcheva G., Popescu N.* European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus' Associate Research Fellows at CEPS, No. 126 March 2007, Brussels. – 323 P. **4.** *Hillion C.* Institutional Aspects of the Partnership Between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine, Common Market Law Review, London 2000. – 171 P. **5.** *Emerson M., Noutcheva G., Popescu N.* Цит. праця. **6.** *Перепелиця Г.* Нові інструменти «Східного партнерства» і можливості для країн-учасниць // Відносини Україна – ЄС у форматі «Східного партнерства» і можливості для країн-учасниць (10) липень, 2009. – С.35-46. **7.** *Кіш Є.* Пошуки теоретичних моделей європейської інтеграції // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С.103-114. **8.** *Вітковський А.* «Східне партнерство»: використання всіх наявних можливостей // Відносини Україна – ЄС у форматі «Східного партнерства» і можливості для країн-учасниць (10) липень, 2009. – С. 1-7. **9.** *Перепелиця Г.* Цит. праця. **10.** *Emerson M.* Цит. праця.