

*Статтю опубліковано у журналі  
“International Review” – “Відносини Україна – ЄС: в пошуку інституційних  
трансформацій” №2, 2008 р., у липні 2008 р.*

*Статтю присвячено аналізу східного вектору політики Європейського Союзу крізь призму зовнішньополітичних пріоритетів України та у контексті євроінтеграційних прагнень Києва. Основну увагу приділено розгляду головного інструменту “східної політики” ЄС – Європейській політиці сусідства. У статті обґрунтовується невідповідність ЄПС цілям зовнішньої політики України та її не співмірність з потребами реалізації Україною курсу на євроатлантичну інтеграцію. Автором розглядаються можливості перегляду існуючого інституційного формату взаємовідносин України і ЄС та трансформації “східної політики” ЄС у напрямку до більш поглибленого формату “Східного партнерства”, що містив би у собі євроінтеграційні перспективи для України, а також сприяв би політичному й економічному зближенню Києва та Брюсселя.*

*Сергій Терешко,  
головний консультант  
Національного інституту проблем міжнародної безпеки  
при РНБО України*

### **Східний вимір політики ЄС у контексті національних інтересів України**

В сучасних умовах постійних геополітичних трансформацій та процесів направлених на поглиблення політичної й безпекової інтеграції в ЄС, одним з ключових питань порядку денного Європейського Союзу є його становлення в якості глобального гравця за умов забезпечення безпечного оточуючого середовища навколо своїх кордонів. Досягнення цієї мети й впливає з Європейської стратегії безпеки від 2003 р. в якій визначені базові загрози для ЄС та його стратегічні цілі.

Зважаючи на те, що головною умовою для безпеки та стабільності європейської спільноти вважається наявність безпечного середовища по периметру ЄС, одним з найважливіших інструментів реалізації Європейської стратегії безпеки

стала “Європейська політика сусідства” (ЄПС). Задекларованою метою ЄПС є уникнення появи нових розподільчих ліній в Європі та з найближчими сусідами з метою процвітання, стабільності та безпеки всіх зацікавлених сторін. Але насправді, включення ЄПС в рамки Європейської стратегії безпеки може бути свідченням того, що Європа вбачає значну кількість загроз і викликів для себе саме в своїх східних та південних сусідах. Тобто, ЄПС фактично створено не з метою зближення сторін та консолідації Європи, а в якості інструменту власного захисту та відмежування ЄС від найближчих сусідів, надто східних, – які задекларували свої стратегічні наміри щодо набуття повноправного членства у Європейському Союзі.

Варто зазначити, що і сама назва “Європейська політика сусідства” не витримує критики, оскільки трактує Україну та інші східноєвропейські держави як сусідів Європи, а не як складові частини європейського континенту й сусідів лише Євросоюзу. ЄПС продовжує практику монополізації Євросоюзом терміну «Європа» (Європейська політика безпеки та оборони, Європейська комісія тощо), ставлячи знак рівності між Європейським Союзом та Європою. Тобто, навіть на цьому рівні фактично заперечується існування «Європи» поза кордонами ЄС.

До ЄПС, з одного боку, було включено ряд європейських країн пострадянського простору, серед яких частина прагне безпосереднього членства в ЄС, а з іншого країни північної Африки та західної Азії, що за визначенням не можуть претендувати на вступ до ЄС і потребують інших специфічних форм й інструментів співробітництва. Це з самого початку зробило механізм ЄПС розмитим та таким, що не в змозі ефективно реалізувати покладені на нього Європейською стратегією безпеки завдання для ЄС, а також задовольнити стратегічні потреби всіх сусідів Євросоюзу, передусім України. Ситуація ускладнюється тим, що такі держави, як Україна, Грузія, Молдова, задекларували свої європейські прагнення, котрі зовсім не відповідають змісту та меті ЄПС. У свою чергу, в самому ЄС немає одностайної позиції щодо форми та кінцевої мети політики Брюсселя щодо своїх східних сусідів.

У цих умовах, східний вимір політики ЄС, що набув іншого значення для Брюсселя після розширень 2004 та 2007 рр., став на сьогоднішній день найбільш контроверсійним й суперечливим у сприйнятті, як серед членів Союзу, так і з боку пострадянських держав Східної Європи, передусім України. Європейські бюрократи, відповідаючи на виклики розширень ЄС на Схід вирішили зупинитися саме на концепції ЄПС, хоча насправді, ініціатори даного проекту – Велика Британія та скандинавські держави, пропонували у початкову варіанту помітно відмінні положення ніж ті, що пізніше були впроваджені у життя Європейською Комісією.

Причинами формування Євросоюзом саме такої уніфікованої форми відносин зі своїми сусідами можуть бути наступні. 1) Бажання забюрократизованих структур Європейського Союзу, який перебуває в умовах хронічного дефіциту загальноєвропейського бюджету спростити, здешевити та полегшити адміністрування Спільною зовнішньою та безпековою політикою, передусім відносинами з найближчими сусідами. 2) Намагання штучним чином призупинити процес подальшого розширення на Схід, одночасно з гальмуванням європейських прагнень ряду країн східної Європи. 3) Бажання ЄС, у цілому, та провідних його учасників, зокрема, враховувати точку зору Російської Федерації при здійсненні своєї зовнішньої політики з метою забезпечення стабільного партнерства між Брюсселем та Москвою в енергетичній сфері та у питаннях глобальної політики.

Зважаючи на різні зовнішньополітичні інтереси окремих держав-членів ЄС, свого часу ними було ініційовано процес здійснення диференційованої політики по відношенню до держав-нечленів ЄС з використанням специфічних до кожного регіону потреб, механізмів та відповідними цілями. Так, у 1995 р. було розпочато Барселонський процес, що сформулював спільну стратегію ЄС по відношенню до регіону Середземномор'я (країн північної Африки та Близького Сходу) започаткувавши “Південний вимір” політики ЄС. Найактивніше просували даний проект Франція та Іспанія. До того ж, поточного року президент Франції Н.Саркозі висунув ініціативу, що поглиблює “Південний вимір” політики ЄС – створення

Середземноморського союзу. Наприкінці 1990-х років було започатковано ініціативу “Північний вимір”, до якою долучалися країни північної Європи (зокрема нечлени ЄС – Норвегія, Ісландія, Гренландія), держави Балтії, Польща (на той момент ще не члени ЄС), Росія (формально, лише північно-західні регіони РФ). Ініціаторами цієї програми та відповідальними за її провадження з боку ЄС виступили Фінляндія та Швеція. Після розширення Європейського Союзу 2004 р. окремими державами ЄС ініціювалося здійснення “Східного виміру” європейської політики.

Ідея започаткування “Східного виміру” Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС мала б стати природнім і логічним доповненням системи закордонної політики Євросоюзу поряд з існуючими “Північним” та “Південним” (“Середземноморським”) вимірами. Об’єктом політики “Східного виміру” мали б бути ті східноєвропейські держави, які, після двох етапів розширення Європейського Союзу на Схід, залишилися поза його межами. Проте, “Східний вимір” політики ЄС так і не набув своєї інституціоналізації, зважаючи на викладені вище причини пов’язані з розчиненням його в ЄПС, а також розходженнями у сприйнятті Східного виміру по лінії «Старої» та «Нової» Європи.

Потрібно зазначити, що концепції “Північного виміру” і Барселонського процесу реалізовували передусім флангові держави ЄС (Швеція, Фінляндія, Португалія, Іспанія, Італія), тобто ті, що мають у цих регіонах власні, традиційні стратегічні інтереси. Подібна ситуація могла би скластися і в ході реалізації “Східного виміру”, де б головну і закономірну роль відігравали б Польща, а також Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія, держави Балтії. На сьогоднішній день, саме Варшава висапує головним лобістом поглиблення та інституціоналізації “Східного виміру” в рамках ЄС. Проте, розвиток подібних ініціатив гальмується небажанням провідних держав «Старої» Європи (передусім Франції та ФРН) надавати такі повноваження новим членам, боячись послабити своє монопольне лідерство у процесі прийняття загальноєвропейських рішень й зробити Євросоюз більш поліцентричним збалансованішим утворенням. Незважаючи на це, ряд держав

ЄС (переважно нових членів) продовжують працювати над внесенням концептуальних змін у Східну політику ЄС. Згідно одного з останніх проектів, висунутого Польщею, інституціоналізованою формою Східного виміру політики ЄС може стати Східноєвропейський союз.

В економічній сфері основною метою “Східного виміру” мало б бути стимулювання і підтримка в державах, охоплених даною програмою, тих внутрішніх процесів, завданням яких є реформування господарської системи, а також створення сприятливих умов для здійснення економічної й інвестиційної діяльності. Йдеться, зокрема, про реформування економічного законодавства, економічної інфраструктури та сфери економічних взаємин між країнами “Східного виміру” та з державами Європейського Союзу. Першочерговою метою економічної складової «Східного виміру» повинно бути створення зони вільної торгівлі між ЄС та державами-учасницями «Східного виміру».

Політичний вимір мав би концентруватися на пропагуванні та підтримці демократизації у внутрішньополітичній сфері й зміцненню демократії у відповідних суспільствах в цілому. Проте, основою політичної складової східної політики ЄС мало б стати активніше долучення держав-учасниць «Східного виміру» до загальноєвропейських політичних процесів, тим самим формуючи для них потужний стимулюючий орієнтир у процесі європейської інтеграції.

Чільне місце у “Східному вимірі” політики ЄС повинна займати нагальна для сьогоднішньої Європи енергетична сфера, зважаючи на те, що основні джерела енергоносіїв (наявні і потенційні) для ЄС та шляхи їх транспортування знаходяться саме у зоні дії “Східного виміру”. Основна мета цієї складової “Східного виміру” для ЄС: забезпечення енергетичної безпеки Європи шляхом диверсифікації джерел та шляхів постачання нафти та газу. Без залучення в процес формування європейської енергетичної безпеки сусідніх з ЄС держав східної Європи та чорноморсько-каспійського регіону, реалізація поставлених у цій сфері Брюсселем завдань не можлива.

Значна роль у “Східному вимірі” має відводиться політиці безпеки, зважаючи на наявність спільних загроз для ЄС та його східних сусідів. Безпековий аспект розглядається як центральний рядом потенційних учасників цієї ініціативи. Мова йде, передусім, про врегулювання заморожених конфліктів у Придністров’ї та на Південному Кавказі, що можливо за умов колективного підходу до їх вирішення. Сучасний стан розбудови Європейської політики безпеки та оборони є занадто слабким для протистояння можливим та потенційним безпековим загрозам для ЄС в цьому регіоні. Відтак, поширення ЄПБО на “Східний вимір” матиме добрий ефект у безпековому та політичному плані.

Суспільна сфера “Східного виміру” повинна містити у своїй основі поширення інтеграційних процесів на найнижчі рівні – сприяти європейській інтеграції на міжособистісному та суспільному рівнях, розвивати професійне співробітництво, молодіжні контакти. Крім цього, політика ЄС має передбачати співпрацю і допомогу у сфері освіти, технологій, місцевого самоврядування тощо із залученням сегменту неурядових організацій та органів місцевого самоврядування.

Ключову роль матиме також проблематика загроз загального типу – нелегальна міграція, організована злочинність, контрабанда наркотиків, які вже є постійними й традиційними елементами всіх “флангових політик” Євросоюзу.

Окремим питанням концепції “Східного виміру”, яке має неабияке значення для реалізації економічних та політико-безпекових цілей, мав би бути розвиток співробітництва регіональних організацій, передусім таких, як ГУАМ, ОЧЕС, СДВ, з Європейським Союзом. Проблема джерел і шляхів постачання стратегічної сировини, питання безпеки у даному регіоні та миротворчої діяльності можна було б вирішити простіше, якби Євросоюз тісніше співпрацював із міжнародними регіональними організаціями Східної Європи та чорноморсько-каспійського регіону. Співпраця з такими регіональними утвореннями в рамках “Східного виміру” була б аналогічною до співпраці держав Європейського Союзу у проекті “Північного виміру” з Балтійською Радою та Радою держав Балтійського моря.

Налагодження транскордонного співробітництва між ЄС та новими сусідніми державами повинно спрямовуватися на перетворення кордону в лінію тісної співпраці, а не нову “залізну завісу” між бідними і багатими, демократичними і недемократичними. На користь тісного співробітництва свідчать аргументи, що пояснюють залежність безпеки Європейського Союзу від стабільності на території країн Східної Європи. У разі дестабілізації ситуації в даних країнах, неминучий їх вплив на територію ЄС, незалежно від рівня закритості кордону.

Східні сусіди Європейського Союзу, у тому числі Україна, не є еміграційною загрозою для ЄС, а лише виконують роль транзитних держав. Для збереження безпеки проникнення на територію Європейського Союзу, не побудувавши при цьому “залізної завіси” зі своїми східними сусідами, ЄС необхідно сприяти зміцненню кордонів своїх сусідів, а також покращенню їх технологічних можливостей. Крім цього, ЄС необхідно стимулювати підписання угод про реадмісію нелегальних іммігрантів між країнами, що мають кордон з ЄС та країнами, що виступають основними джерелами нелегальної імміграції. Зокрема такі, які підписані між Євросоюзом і Україною, але відсутні, наприклад, у стосунках України з Росією, через небажання останньої вести переговори.

Перспективними складовими “Східного виміру” є:

- 1) Допоміжна адаптаційна програма, спрямована на пропагування європейських норм у законодавствах окремих країн, а також європейських економічних і політичних стандартів. Така програма мала б, по-перше, довгостроковий вимір, що базувався б на формулі “відкритих дверей”, тобто можливості вступу до ЄС всіх європейських держав, по-друге, короткострокову систему заохочень за прогрес у процесі пристосування до норм Євросоюзу; 2) Вимір правосуддя і внутрішніх справ, спрямований на вирішення проблем, пов'язаних зі східним кордоном ЄС, тобто його модернізацією, підвищенням якості та кількості прикордонних служб, а також інтенсифікацією співпраці між ЄС і його східними сусідами у сфері боротьби з різного роду організованою злочинністю. Для цього варто започаткувати ряд

міжнародних програм спрямованих на оптимізацію співпраці прикордонних служб та захисту кордонів; 3) Транскордонна співпраця, що полегшує взаємні контакти локальних спільнот по обидва боки кордону Євросоюзу та, водночас, запобігає нелегальній еміграції; 4) Суспільний діалог, що передбачає підтримку співпраці між неурядовими організаціями й органами місцевого самоврядування країн ЄС та їх партнерами з пострадянського простору поза межами ЄС. Головною метою мало б стати налагодження контактів безпосередньо між громадянами зацікавлених держав і підтримка локальних ініціатив на рівні НУО та органів місцевого самоврядування; 5) Програма підтримки розвитку транспортної інфраструктури, що має за мету розбудову і модернізацію нині існуючої комунікаційної та транспортної інфраструктури, що поєднує країни Євросоюзу з Україною, Білоруссю, Молдовою, Росією, Грузією, Азербайджаном та іншими. Така діяльність мала б передбачати, зокрема, визначення найбільш доцільних інвестицій, здатних сприяти поліпшенню комунікації між східними сусідами ЄС і країнами-членами, надання експертних консультацій у процесі опрацювання проектів конкретних заходів та допомогу в пошуку інвесторів.

Проте, найважливішою запорукою ефективності “Східного виміру” є реальна перспектива здобуття членства в ЄС.

Серйозною проблемою в контексті реалізації Східної політики ЄС є можливість виникнення загрозливого конфлікту між стратегічними інтересами ряду суб’єктів, як у середині, так і поза межами ЄС, що зосереджуються на одних і тих самих теренах Східної Європи, – особливо це стосується України. З одного боку, йдеться про Росію. Для Євросоюзу, що прагне мати якнайкращі відносини з Москвою, є небажаною ідея конфронтації з Росією через питання України та інших держав пострадянського простору. На сьогоднішній день, занадто активний розвиток відносин із пострадянськими країнами Східної Європи не є пріоритетом більшості європейських держав. Існує тверда переконаність у тому, що сфера відносин Європейського Союзу з Росією не вимагає жодного “Східного виміру”. З іншого

боку, між прихильниками “Середземноморського” та “Східного вимірів” політики Європейського Союзу можна також передбачити серйозну боротьбу. Британські й скандинавські пропозиції, а також польські ініціативи, що висуваються вже кілька років поспіль і стосуються започаткування Європейським Союзом довгострокових дій, спрямованих на оптимізацію Східної політики ЄС, підтримку інтеграційних прагнень держав східної Європи (передусім України) лякають Європейську Комісію, проте залишають непохитною позицію Брюсселя щодо кола непов’язаних з Росією питань у Східній Європі.

Реалізуючи концепцію “Європейської політики сусідства”, Європейська Комісія відверто намагається уникнути прийняття ЄС серйозних зобов’язань, щодо своїх східноєвропейських сусідів. Раніше Євросоюз подібним чином поводився щодо балканських держав і Туреччини, можливе членство яких представлялося (і так є донині) як багаторівнева загроза для Європи та її єдності. Що стосується України та інших східноєвропейських держав, то тут західноєвропейське небажання до конкретних кроків викликане, головним чином, побоюванням можливого конфлікту з Росією, яка вважає ці держави сферою власних політичних та економічних інтересів, а також не бажання збільшувати у рамках ЄС кількість держав «Нової» Європи.

Стратегія національної безпеки України 2007 р. чітко декларує європейський вибір держави, що передбачає, шляхом масштабного впровадження загальноєвропейських норм і стандартів до законодавства та системи державного управління, створення умов для набуття членства в Європейському Союзі. Стратегія також передбачає зміцнення колективної безпеки на європейському просторі та приєднання України до європейської системи колективної безпеки. Проте, існуюча “Східна політика” ЄС, що реалізується через механізми ЄПС не дозволяє реалізувати більшість визначених Стратегією національних пріоритетів України.

ЄПС маргіналізує роль та місце України в загальноєвропейських процесах.

Сприймаючи Україну виключно через призму ЄПС, Євросоюз фактично позбавляє Українську державу суб'єктності європейської політики. ЄПС за своєю суттю фактично є одностороннім механізмом політики Брюсселя по відношенню до своїх сусідів і не передбачає двосторонніх відносин, як це є у відносинах ЄС та Росії. Формуючи політику відносно своїх східних сусідів, ЄС жодним чином не намагається почути й зрозуміти бачення цих відносин з іншого боку. Рішення прийняті у Брюсселі не підлягають обговоренню й держави Східної Європи стають перед вибором приєднатися до пропонованого Євросоюзом або не мати інституціоналізованої форми взаємовідносин взагалі. Більше того, ЄПС не містить чіткої кінцевої мети, що свідчить про відсутність в ЄС стратегічного бачення своїх відносин з найближчими сусідами. Можна стверджувати, що ЄПС фактично була утворена в умовах невизначеності ЄС щодо свого “Східного виміру” з метою суто формальної інституціалізації відносин зі своїм найближчим оточенням.

Перебуваючи в договірних рамках ЄПС Україна позбавляє себе перспектив реалізації своєї стратегічної мети на інтеграцію до ЄС, а також інших положень викладених в Стратегії національної безпеки держави, зважаючи на явні суперечності згаданого документу та ЄПС.

З огляду на умови, що склалися Україні необхідно наполегливо працювати над створенням підґрунтя в рамках ЄС щодо створення нової інституціоналізованої форми відносин України та ЄС. Найперспективнішим варіантом такого співробітництва має стати формалізація “Східного виміру” політики ЄС, що відокремлював би в окрему політику ЄС країни східної Європи, що декларують своє прагнення євроінтеграції. В основу “Східного виміру” могли би лягти викладені вище положення.

З метою реалізації “Східного виміру” політики ЄС Україні доцільно працювати над формуванням в рамках ЄС кола держав прихильних до даної ідеї. У цьому контексті передусім необхідно зазначити Польщу, яка найбільше зацікавлена у оптимізації “Східної політики” ЄС та її стратегічному наповненню й з огляду на це

готова лобіювати дане питання в раках Євросоюзу, а також виступати лідером реалізації такої політики. Прихильними до даного питання є інші країни, що увійшли до ЄС 2004 р. – Литва, Угорщина, Словаччина, Чехія, Естонія, Латвія.

Іншу групу потенційних прихильних розвитку “Східного виміру” ЄС складають Швеція та Данія, які, зокрема, неодноразово заявляли про свою підтримку євроінтеграційних прагнень України. Після того, як до ЄС приєдналися всі держави Балтійського регіону (за виключенням Росії) у зовнішній політиці Стокгольма та Копенгагена утворився певний вакуум зовнішньополітичних інтересів в рамках ЄС, що може бути подоланий за рахунок їх підтримки “Східного виміру” ЄС. Крім того, ці скандинавські держави з обережністю ставляться до поглиблення європейсько-російських зв’язків, що відбувається останнім часом в ЄС, зокрема за рахунок відносин ЄС зі своїми східними сусідами. Також, Швеція та Данія виступають опонентами, передусім, Німеччини та Франції у питанні поглиблення процесів наднаціональної інтеграції одночасно з призупиненням подальшого розширення ЄС.

Окремо можна виділити Велику Британію, що традиційно виступає проти посилення наднаціональності в рамках ЄС на противагу Берліну і Парижу та є прихильником розвитку “Східного виміру” політики Союзу, що й було запропоновано Великою Британією і Данією 2003 р.

Важливим складовою наповнення східної політики ЄС реальним змістом є формування системи відносин регіональних організацій, членом, яких виступає Україна (ГУАМ, СДВ, ОЧЕС тощо), з Європейським Союзом. Це питання набуває актуальності для ЄС з розширенням кордонів Співтовариства до Чорного моря та необхідністю реалізації ряду проблем європейської безпеки, зокрема у сфері енергетики. Проте, обов’язковою умовою ефективності подібної співпраці є багатосторонній підхід до визначення форми, механізмів та цілей даного партнерства.

Підсумовуючи викладене потрібно зазначити, що існуючий стан східного виміру політики ЄС не відповідає завданням та меті, які впливають з національних

інтересів України, передусім, що стосується сфери європейської інтеграції. Європейська політика сусідства, що є основним інструментом реалізації Східного вектору ЄС створює мінімальні можливості для забезпечення національних інтересів України. Відтак, Україні необхідно працювати над ґрунтовною реформою сприйняття в рамках ЄС його східних сусідів, наголошуючи при цьому на потребах загальноєвропейської безпеки (в усіх її вимірах), ефективної реалізації зовнішньої політики Євросоюзу та необхідності подальшого розвитку європейського інтеграційного процесу. Дане питання має перспективи позитивного вирішення зважаючи на наявність у середині ЄС кола суб'єктів, що підтримують ідею інституціалізації “Східного виміру” Євросоюзу та забезпечення європейськими перспективами учасників цієї політики зі Східної Європи.