

єврорегіонів «Буг», «Верхній Прут», «Карпатський», «Нижній Дунай».

Тактичні кроки, здійснені Україною на шляху європейської інтеграції, знаходять своє відображення у Планах дій, які вона опрацьовує спільно з країнами Європейського Союзу. Відповідно до підходів ЄС, головний принцип Планів полягає у наданні ним певних стимулів в обмін на виконання країною відповідних вимог. Для України стимули більш, ніж очевидні: поступове відкриття внутрішнього ринку ЄС; започаткування переговорів щодо створення Зони вільної торгівлі, і нарешті, укладання нової угоди посиленого типу, яка б чітко висвітлювала кінцеві цілі та мету інтеграційного процесу.

12 травня 2004 р. Європейська Комісія оприлюднила Стратегічний документ щодо Європейської політики сусідства та Доповідь по Україні, в яких висловлені наміри узгодити рамки планів дій, визначити їх цілі та терміни виконання. Очевидним є те, що ЄС не поспішає проводити політику на зближення, оскільки без уваги залишились пропозиції української сторони щодо спрощення ввізного мита та забезпечення прав громадян України, які тимчасово працюють в країнах-членах ЄС. Положення про можливість укладання нової угоди було замінено намірами провадити Європейську політику сусідства, що, в свою чергу, не виправдало сподівання України, і залишає перспективи більш, ніж невизначеними.

П. М. Рудяков,

зав. відділом проблем
європейської інтеграції НІСД

НОВЕ У ВІДНОСИНАХ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Існує чимало підстав і обставин для того, щоб вважати червень 2004 р. рубежем, що відокремлює один від одного два етапи відносин між Україною та Європейським Союзом. Саме у цій «рубіжності», власне, й полягає новизна нинішніх українсько-європейських взаємин. Визначальною особливістю цих взаємин слід вважати їхній перехідний характер. Переважна більшість з того, що раніше існувало й тією чи іншою мірою функціонувало, значною мірою втрачає свою значущість й актуальність, тоді як нова модель двосторонніх відносин тільки-но починає вимальовуватися.

На рубіж, про який іде мова, українська сторона вийшла з певними досягненнями та здобутками, але, з іншого боку, і з помітними прорахунками й невикористаними (або не до кінця використаними) можливостями.

Чи не найбільш характерною ознакою нинішньої української позиції щодо ЄС, його чергового розширення й європейської інтеграції як такої слід вважати розчарування, викликане недостатньо активним і конструктивним, як вважають у Києві, ставленням Європи до українських євроінтеграційних прагнень, яке виявилось у виведенні України за межі кола як «нових» членів Євросоюзу, так і країн-кандидатів на вступ до нього у 2007 р.

Особливо гостре заперечення викликає в українській столиці послідовне прагнення європейців застосовувати до України не «індивідуальний», а «регіональний» підхід, включаючи її в коло інших країн регіону Східної Європи, незалежно від того, наскільки реальними є євроінтеграційні наміри кожного з учасників цього кола, а також здобутки в ході попереднього етапу реалізації цих намірів.

У той же час у Брюсселі й у багатьох європейських столицях помітно зріс скептицизм в оцінці «європейських» перспектив України, який прийшов на зміну нетривалому періоду заохочення українців в їхніх інтеграційних очікуваннях.

Характерно, що при цьому європейці не розуміють і не сприймають ані розчарування українців, ані критики, яка відверто чи приховано лунає з боку Києва на адресу ЄС, його представників та інституцій, продовжуючи запевняти, що Європейський Союз, як і раніше, ставиться до України цілком позитивно й максимально конструктивно, залишається налаштованим на дальший розвиток і поглиблення співпраці. Українці ж, зі свого боку, не поділяють скептичного ставлення Європи до себе й своєї країни, чи то справді не розуміючи, чи то роблячи вигляд, що не розуміють дійсних мотивів такого ставлення. Взаємне нерозуміння створює додаткові труднощі в українсько-європейському діалозі, ускладнюючи й без того непростий процес вироблення нових, спільних для обох сторін, підходів до визначення місця й ролі України в європейському інтеграційному процесі.

Позицію Європейського Союзу щодо України, як і рамки, в яких цю позицію може бути змінено, значною мірою прояснює стратегія нової Європейської політики сусідства (ЄПС), сформульована у Комюніке Європейської Комісії й передана для

подальшого розгляду й уточнення до Ради ЄС та Європейського Парламенту.

У вступній частині Комюніке, після згадки про те, що «своїм історичним розширенням... Європейський Союз зробив значний крок уперед у підтримці безпеки й процвітання на європейському континенті», а також констатації того, що європейці «здобули нових сусідів і стали ближчими до старих», — зроблено один принципово важливий висновок. Згідно з ним, ці обставини, тобто: розширення ЄС, зміна його зовнішніх кордонів, здобуття нових сусідів і наближення до сусідів старих, — у своїй сукупності *«створили як сприятливі можливості, так і виклики»* як для самого ЄС, так і для його сусідів.

Ідея доцільності поділу країн-сусідів Євросоюзу на «нових» і «старих» (і, відповідно, впровадження в обіг категорій «нового» і «старого» сусідства) є в Комюніке Єврокомісії позначеною, проте детально нерозробленою. Не слід виключати того, що на цьому аспекті ЄПС буде зосереджено увагу Брюсселю в ході її подальшої розробки й конкретизації.

«Нове сусідство» в Брюсселі розглядають як прямий результат останнього розширення Євросоюзу, роблячи на зв'язку між цими двома явищами — «нове сусідство» й розширення-2004 — особливий наголос. Україна, разом з Росією, Молдовою та Білоруссю, включається європейцями до кола «нових сусідів», хоча інформація щодо того, які цей факт може мати для неї й її євроінтеграційної стратегії наслідки, у тексті Комюніке відсутня.

Саме у координатах діалектичного поєднання «плюсів» та «мінусів» бачать автори документу місце Європейської політики сусідства у загальній системі стратегічних орієнтирів і пріоритетів Європейського Союзу. ЄПС пропонується розглядати насамперед у контексті двох головних обставин. З одного боку, — як свого роду «відповідь на нову ситуацію», що склалася після розширення-2004 і значною мірою внаслідок цього розширення. З іншого, — як нове виявлення з боку ЄС «підтримки зусиль, спрямованих на досягнення цілей Європейської стратегії безпеки».

Однією з головних цілей ЄПС проголошується намір Європейського Союзу «посилити» (reinforce) відносини з «партнерськими країнами» (маються на увазі країни-сусіди). Разом з тим, про конкретні шляхи й механізми такого посилення мова не йде. Формат «партнерства», декларований в Комюніке ЄК стосовно країн-сусідів, нічим не відрізняється від формату «сусідства».

Відсутність чітко сформульованих нових ідей, а також розрахованих на перспективу (в тому числі й перспективу нового розширення за рахунок вступу когось з країн-сусідів) підходів у сфері відносин із сусідами з боку ЄС об'єктивно створює для частини з них ситуацію невизначеності. Ця ситуація здійснює стримуючий вплив на розвиток процесу європейської інтеграції, обмежуючи його на багатьох напрямках і ділянках.

Показово, що європейська сторона вважала за доцільне в тексті документу звернути спеціальну увагу на той факт, що ЄК мала «попередні обговорення з партнерами у Східній Європі та Південному Середземномор'ї (у наведеному переліку партнерів згадується сім країн, включаючи Україну), з якими має чинні Угоди про партнерство і співробітництво або Угоди про асоціацію», і ці обговорення «підтвердили їхню (партнерів) зацікавленість у ЄПС».

Стосовно України запропонована формула навряд чи може з належною адекватністю репрезентувати увесь спектр її пропозицій, намірів і вимог, які мали місце у двосторонніх відносинах з ЄС протягом останніх двох років, які зрештою оформилися у повноцінну державну стратегію європейської інтеграції. Про всі ці пропозиції й наміри українська сторона регулярно й систематично інформувала представників Європейського Союзу.

З точки зору українських євроінтеграційних планів і прагнень, украй важливе значення має закріплена у документі готовність Єврокомісії та Євросоюзу «поділитися перевагами від розширення ЄС-2004 із сусідніми країнами». Пріоритетними сферами виявлення цих переваг європейці вважають посилення стабільності, безпеки та процвітання. Певне занепокоєння частини із сусідів ЄС при цьому може викликати наявність у відповідному фрагменті тексту Комюніке спеціального уточнення щодо того, що «переваги» поширюватимуться «на всіх, хто в цьому зацікавлений» (for all concerned). Це уточнення може мати різні трактування й безпосередньо залежати від того, якою саме виявиться оцінка, що її має дати Єврокомісія з приводу ситуації в кожній з країн-сусідів і стану її двосторонніх відносин з Європейським Союзом. При цьому варіант розвитку подій, у рамках якого європейська сторона може на власний розсуд проголосити того чи іншого із своїх сусідів таким, що «не виявляє достатньої зацікавленості», й, отже, не може розраховувати на поширення переваг, не виключається.

Перспективною для України з огляду на поглиблення її співпраці з ЄС, а також уточнення свого статусу у відносинах з ним виглядає пропонована авторами Комюніке формула: «привілейовані відносини із сусідами». «Привілейоване сусідство» могло б за певних умов і обставин виявитися для української сторони більш прийнятним форматом, ніж просто «сусідство» або «особливе сусідство», про яке деякий час вела мову європейська сторона на переговорах з українськими офіційними особами. Тим більше, якби цей формат вдалося наповнити позитивним для України конкретним змістом.

«Привілейовані відносини» можуть, як зазначено в Комюніке ЄК, будуватися тільки на основі «взаємної прихильності до спільних цінностей». Показово, що в іншому місці документу до «спільних цінностей» як фундаменту двосторонніх відносин Євросоюзу із сусідами додано ще й «спільні інтереси».

Найважливішим на сьогоднішній день практичним інструментом здійснення Європейської політики сусідства в Єврокомісії вважають Плани дій. Ці Плани мають бути переглянуті, обопільними зусиллями сторін адаптовані до умов нинішнього моменту й «оновлені».

Важливість Плану дій для кожного із сусідів Євросоюзу полягатиме, крім усього іншого, ще й у тому, що його успішне виконання може відіграти вирішальну роль у переведенні двосторонніх відносин на наступний етап. При цьому європейська сторона не виключає можливості того, що цей новий етап, про який ідеться, потребуватиме й іншого документального оформлення (*new contractual links*), тобто призведе до підписання між ЄС і країною-сусідом замість чинної Угоди про партнерство і співробітництво (або Угоди про асоціацію) договору нового типу.

Комюніке називає оптимальним з точки зору європейців форматом такого нового договору між Євросоюзом та кимось з його сусідів формат «Європейської угоди сусідства» (*European Neighbourhood Agreements*). Посутнє наповнення й рамки такої угоди мають визначатися в кожному конкретному випадку окремо, виходячи з оцінки ступеню виконання Плану дій і загального просування вперед двосторонніх відносин. Сформульована Європейською Комісією пропозиція щодо можливого впровадження нового типу договірних відносин покликана зняти з порядку денного двосторонніх європейсько-сусідських взаємин проблему, пов'язану з прагненням тієї чи іншої із сусідніх країн добитися згоди ЄС на підписання Угоди

про асоціацію як вирішального підготовчого кроку до переговорів про членство.

Для стратегії ЄПС *характерний принциповий і послідовний регіональний підхід* до претензій сусідів на вступ до Європейського Союзу. Ставлення Єврокомісії й Євросоюзу в цілому до країн-сусідів у найбезпосередніший спосіб залежить від розуміння Європою місця, ролі й значення тих регіонів, які та чи інша із цих країн представляє. Не менш важливою при цьому є й оцінка регіональних геополітичних параметрів. Частина із сусідніх з ЄС регіонів (Західні Балкани) має більш позитивну, інша частина — більш нейтральну (Середземномор'я) або навіть негативну (Східна Європа) з огляду на євроінтеграційні перспективи «репутацію».

Фактор регіональної приналежності країни виявляє здатність здійснювати сильніший вплив на формування уявлення про перспективи її вступу до ЄС, ніж фактори, пов'язані з оцінкою рівня її економічного й політичного розвитку та ступеню відповідності існуючим критеріям членства.

Внаслідок цього, скажімо, така країна, як Боснія й Герцеговина з усе ще напівзруйнованою після громадянської війни 1992—1995 рр. економікою, низьким рівнем життя й органами державного управління федерального рівня, які ще остаточно не сформовані й продовжують перебувати у стадії становлення, — одержує відчутні євроінтеграційні переваги порівняно з Україною й дуже непогані перспективи на членство в ЄС до 2010—2012 рр.

Отже, євроінтеграційні перспективи України в світлі нової стратегії ЄК у сфері Європейської політики сусідства продовжують залишатися не до кінця визначеними. Зберігаються стриманість, певний скептицизм, бажання дистанціюватися від України й, особливо, її претензій на членство в ЄС з боку європейської сторони. Те ж саме стосується прагнення офіційного Києва з'ясувати оцінку Брюсселем українських шансів на вступ до Євросоюзу навіть у середньо- або довгостроковій перспективі.

Разом з тим, нова стратегія ЄПС дає українській стороні додатковий привід для постановки на порядок денний двосторонніх українсько-європейських відносин ряду важливих питань як концептуального, так і суто практичного характеру. Глибокого вивчення й обговорення на різних рівнях потребує, наприклад, проблема уточнення європейського погляду на Україну в системі координат, що визначаються формулами:

«нове сусідство», «привілейоване сусідство», «партнерська країна», «транзитна країна» тощо.

Не менш важливим завданням для Києва слід вважати вироблення власних пропозицій, спрямованих на уточнення, поглиблення, адаптацію до нової ситуації, що склалася після розширення-2004, вже існуючих інструментів та механізмів двосторонньої і багатосторонньої (у тому числі — регіональної) співпраці.