

Копійка В.В.*

СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ВИЯВ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЕВОЛЮЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена основним проблемам заснування та розвитку ініціативи Східного партнерства Європейського Союзу. Її втіленню в якості складової регіональної політики ЄС. Розглянуто основні протиріччя і недоліки, які були закладені в структуру ініціативи при заснуванні і їх вплив на сучасну динаміку відносин ЄС з державами регіону. Місце даної ініціативи в структурі зовнішньополітичних ініціатив ЄС і вплив головування Польщі в ЄС на перспективи просування ініціативи в умовах політичної напруженості на Південному напрямку від ЄС і економічної кризи.

Ключові слова: Східне партнерство, Політика сусідства, Головування Польщі в ЄС, громадське суспільство, саміт європейського партнерства.

The article is dedicated to the main issues related to establishment and development of the European Neighborhood partnership initiative, its implementation as a part of EU regional policy. Review of the main contradictions and shortcomings embedded in the structure of the ENPI during its development and their impact on the current dynamics of EU relations with the states in the region. Place of the ENPI in the structure of the foreign policy initiatives of the EU and impact of the economic crisis and Poland's presidency on perspectives of the promotion of the Initiative in the context of political tensions in the Southern direction of the EU.

Key words: East Partnership, Neighborhood Policy Polish governance, civil society

Статья посвящена основным проблемам основания и развития инициативы Восточного партнерства Европейского Союза. Ее воплощению в качестве составной региональной политики ЕС. Рассмотрены основные противоречия и недостатки, которые были заложены в структуру инициативы при основании и их влияние на современную динамику отношений ЕС с государствами региона. Место данной инициативы в структуре внешнеполитических инициатив ЕС и влияние руководства Польши в ЕС на перспективы продвижения инициативы в условиях политической напряженности на Южном направлении от ЕС и экономического кризиса.

Ключевые слова: Восточное партнерство, Политика соседства, Председательство Польши в ЕС, общественное общество, саммит европейского партнерства.

* доктор політичних наук, професор, директор Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

За два роки, які пройшли з моменту започаткування Східного партнерства, дана ініціатива Європейського Союзу зазнала значних еволюційних змін. Фактично. Паралельно із реалізацією пілотних програм відбувався процес остаточного визначення держав-членів і представників європейської номенклатури із розумінням стратегії розвитку відносин з сусідами ЄС з числа країн Східної Європи і Кавказу.

Перші ж дії в рамках Східного партнерства продемонстрували розбіжності між цілями які декларував Європейський Союз, започатковуючи дану програму, змісту, яким її наповнювали держави-засновниці і очікуваннями з боку об'єктів даної політики. Можна констатувати повне неспівпадіння між цими елементами. Що і стало основою суперечливого ставлення і неоднозначних оцінок ефективності реалізації програми, які неодноразово озвучувались офіційними представниками учасників і науковцями із зацікавлених країн.

Очікування країн Східної Європи стосовно цього проекту, хоча і варіювались в залежності від місця європейської інтеграції в їхній зовнішній політиці, але були зосереджені переважно у політичній і геополітичній площині, тоді як підхід Європейського Союзу, попри відмінності у позиціях окремих держав-членів, був спрямований, головним чином, на здійснення функціональних завдань зі стабілізації східноєвропейського простору. На базі цих розбіжностей формувалась структура, засоби реалізації і завдання Східного Партнерства.

Перш за все варто звернути увагу на складові ситуації в якій Європейський Союз прийшов до проголошення і початку реалізації Східного партнерства:

Існувала необхідність у демонстрації політичної волі і бачення геополітичної потреби в розвитку відносин в напрямку створення окремої складової в рамках Політики сусідства Європейського Союзу.

Основою співпраці ЄС із сусідніми державами виступала Політика сусідства, яка не робила розмежування між східноєвропейськими, середземноморськими і північно-африканськими сусідами Європейського Союзу, принаймні за формальними ознаками. Такий підхід з боку ЄС не влаштовував держави, яких стосувався і не давав окремим державам-членам інтенсифікувати наближення до Європи. Потреба в сегментації політики сусідства, через створення окремих програм або ініціатив, за територіальною ознакою, із можливістю подальшої інтенсифікації відносин з цими окремими регіонами була очевидною.

Першим кроком в цьому напрямку стало створення так званого середземноморського Союзу на основі бачення Ніколя Саркозі Ролі Франції у зближенні держав Північної Африки із ЄС. Другим кроком стало проголошення Чорноморської синергії. В таких умовах неохопленим тенденцією до сегментації залишався Східноєвропейський регіон.

Ініціатива Польщі і Швеції щодо створення Східного партнерства в даній ситуації була не новою, кардинальною ініціативою – проривом в політиці ЄС щодо сусідніх держав, а спробою скористатись загальною тенденцією для досягнення власних цілей з пошуку власного місця і спеціалізації в рамках розширеного ЄС.

Фактичне завершення внутрішньо-європейських дискусій стосовно того яким саме шляхом розвивати відносини із східним прикордонням призвело до потреби реформування Політики сусідства, надання їх більш ефективного характеру і чітких контурів взаємодії. Разом з тим дискусії щодо її оптимальних форм та засобів тривали. При цьому, мова йшла не про відмову від ЄПС, а про вдосконалення її структури і доповнення її такими компонентами, які б уможливлювали реалізацію ключової ідеї у відповідності до нових реалій, пов'язаних з еволюцією самого Європейського Союзу та політичних процесів на європейському континенті [3].

В ході цих дискусій виокремились два базові підходи до реалізації східної політики ЄС — німецький та польський. Німецький підхід ґрунтується на більш широкому охопленні східної політики ЄС, яка має включати політику щодо Росії в якості центрального компоненту і бути спрямована на становлення кооперативного порядку у Великій Європі [4, р.12].

Натомість польський підхід сфокусований на країнах Східної Європи і орієнтований на їх наближення до Євросоюзу в тій мірі, яка б дозволяла уникнути їх повернення до сфери впливу Росії.

Конкуренція цих підходів доповнюється загальним характером дискусії з даного питання в європейському співтоваристві, а також впливом Європейської Комісії, для якої діючий механізм Європейської політики сусідства видається цілком оптимальним з огляду на ключову роль, яку відіграє ЄК у процесі її реалізації [5, р.21].

Польський підхід зрештою був покладений в основу Східного партнерства. Процес узгодження позицій всіх членів ЄС із планом Польщі та Швеції призвів до того, що його початковий зміст було поступово розмито, зроблено більш загальним і менш ефективним. А відповідно і менш цікавим для реципієнтів. Найбільш важлива складова - визнання перспективи членства східноєвропейських держав в ЄС — була виключена з проекту, а рівень співробітництва в практичних сферах не був чітко визначений. У підсумку, головними інноваціями Східного партнерства стали, по-перше, переведення всіх шести держав Східної Європи в єдиний формат Угоди про асоціацію зі створенням поглибленої зони вільної торгівлі; по-друге, запровадження спільних багатосторонніх механізмів співпраці секторального рівня.

Започаткування Політики сусідства, фактично, означало відмову європейського Союзу розглядати перспективи членства зацікавлених держав регіону. Що, в умовах перебування в полі інтересів і впливу РФ, сприяло віддаленню від Європи. Можна вважати, що перегляд Політики сусідства, через започаткування Східного партнерства, означав бажання виправити дану ситуацію і дати сигнал державам регіону про можливість гіпотетичного членства у разі повернення у сферу європейської політики та інтенсифікації роботи по наближенню до норм і правил існування ЄС.

Цікавою ілюстрацією слабкої віри в ефективність даного Східного партнерства, в тій формі, в якій його започатковували, самих членів ЄС стало те, що лідери багатьох центральноєвропейських держав, в тому числі і Польщі, були відсутні на установчому саміті в Празі у травні 2009 року.

Реакція країн, яким була адресована дана ініціатива, також виявилась поміркованою, оскільки Східне партнерство лише в обмежений спосіб відповідало їхнім євроінтеграційним пріоритетам. Для цих країн, враховуючи їхнє переважне геополітичне сприйняття європейської інтеграції [6, р. 106], важливо було отримати реальні перспективи, форми та інструменти наближення до ЄС, тоді як Східне партнерство лише анонсувало можливість наближення у майбутньому, дещо конкретизуючи, на відміну від ЄПС, його формальний механізм, але не розкривало його практичного змісту і не надавало країнам Східної Європи безпосередніх очевидних політичних переваг, яких вони прагнули у відносинах з ЄС. Властива для ЄПС асиметрія зобов'язань, за якої на країни-адресати накладався значний обсяг зобов'язань щодо внутрішнього реформування, тоді як зобов'язання Євросоюзу щодо надання посиленних форм наближення у відповідь на здійснення реформ не були чітко зафіксовані, була збережена у Східному партнерстві. ЄС продовжує висувати високі нормативні вимоги, пропонуючи у відповідь недостатньо прогресивні форми залучення до інтеграційних процесів.

Слід також відзначити, що з самого початку виявились розбіжності у розумінні сутності Східного партнерства. Якщо для ЄС воно означає всю сукупність відносин з країнами Східної Європи як на двосторонньому, так і на багатосторонньому рівні, то в самих цих країнах Східне партнерство розуміється скоріше як багатосторонній механізм в доповнення до двосторонніх форматів та інструментів співпраці. З цієї причини йому надається, як правило, вторинне значення, похідне від власне безпосередніх двосторонніх відносин з ЄС.

У своїй остаточній версії, оприлюдненій в Декларації Празького саміту, Східне партнерство постало як комплексна програма, з підвищеним у порівнянні з ЄПС, ступенем амбіцій і завдань, але без чіткої політичної платформи і на основі принципів, закладених у ЄПС. До того ж, його функціональне наповнення не було чітко окреслено. На етапі створення Східне партнерство являло собою своєрідне джерело ресурсного та інституційного потенціалу, формальні та інституційні рамки, в яких в подальшому можуть реалізовуватися конкретні практичні проекти, що представляють спільний інтерес для всіх його учасників. Головні напрямки діалогу, відображені у чотирьох тематичних платформах (демократія, належне урядування та стабільність; економічна інтеграція та конвергенція з секторальними політиками ЄС; енергетична безпека; та міжлюдські контакти), відповідали скоріше завданням політики Євросоюзу у Східній Європі, ніж пріоритетам країн даного простору та актуальним для нього проблемам і протиріччям. Тобто Східне партнерство «успадкувало» всі ключові недоліки та прогалини ЄПС, але завдяки підвищеному рівню амбітності дисбаланс між політичними перспективами, рівнем залучення ресурсів і обсягом співпраці ще більше посилювався. Стимулюючи більш далекосяжні очікування в східноєвропейських країнах, Східне партнерство разом з тим не містило вагомих політичних і практичних інструментів для їх задоволення.

Проект «Східного Партнерства» Європейська Рада схвалила 19–20 березня 2009-го в додатках до висновків головування під назвою «Декларації про Східне Партнерство» [2]. На основі цієї декларації ЄС проводив необхідні консультації зі своїми східними партнерами з метою підготовки спільної декларації про «Східне Партнерство». Формально програму «Східного Партнерства» започатковано на саміті в Празі 7 травня 2009 року, до початку якого Європейська Комісія подала правила її функціонування.

До розробки цього документа ЄС спонукало збільшення числа держав, з якими Союз тепер мав спільний кордон. Крім цього факту важливим було подальше втягнення сусідніх держав в орбіту європейського економічного і ціннісного простору із гарантією їх розвитку демократичним шляхом, що задовольняв би ЄС. Це намагалися було визначено ще в 2002-му. Тоді йшлося про перегляд угод про партнерство та співробітництво, зокрема з Україною та Молдовою [2].

Логічним продовженням цього процесу стало започаткування Європейської політики сусідства. Її концепцію викладено у зверненні Європейської Комісії «Ширша Європа – сусідство: нові рамки відносин з нашими східними та південними сусідами» в березні 2003 року [1]. ЄК засвідчила, що формування відносин з сусідами – один із пріоритетів зовнішньої політики розширеного ЄС. При цьому європейське сусідство охоплювало регіон уздовж кордонів ЄС, водночас пролунало застереження: політика сусідства не поширюється на питання потенційного членства. Вона передбачає розвиток із сусідніми країнами привілейованих відносин, побудованих на взаємному визнанні спільних цінностей, верховенства права, належного управління, дотримання прав людини, принципів ринкової економіки та сталого розвитку.

У Декларації наголошується: сприяння стабільності, розвитку економіки й органів управління східних сусідів ЄС є стратегічно важливим. Тому Євросоюз і зацікавлений у тісніших відносинах з цими державами.

Фактично ці формулювання означали спробу продовжити практику, закладену ще в Політиці сусідства, коли ЄС не маючи можливості розробити, а головне погодити з усіма членами чітку позицію з певного питання, намагається запропонувати концепцію із загальних принципів, яка не містить розуміння чіткого набору інструментів, використання яких для вирішення такого ж чіткого набору завдань, дозволить досягнути результатів, які ставлять перед собою держави Східної Європи.

Перетворення ініціативи Польщі і Швеції на наступний розпливчатий інструмент, основне завдання якого одночасно намагались утримати держави Східної Європи в сфері впливу ЄС і не допустити конкретної перспективи приєднання, стало очевидним ще в Празі, коли були сформульовані цілі і завдання СП.

Основні цілі Східного Партнерства - це сприяння встановленню політичної асоціації країн, створення поглиблених і всеохоплюючих зон вільної торгівлі між державами партнерами і ЄС, прогресуюча лібералізація візового режиму, спрямована на встановлення безвізового режиму та побудова структур багатосторонньої співпраці між державами-партнерами у чотирьох тематичних площинах.

Різниця між амбітними планами, які пов'язувались із Східним партнерством його ініціаторами і реальними можливостями ЄС наповнити його фінансуванням і політичною волею здійснювати постійний і цілеспрямований вплив на держави «шістки» СП призвела до того, що фактично, протягом перших двох років свого існування, реалізація Східного партнерства зводилась до незначних за обсягом фінансування і вузькоспеціалізованих проектів.

В рамках багатосторонніх заходів розпочався проект інтегрованого управління кордонами (Integrated Border Management) за надані кошти у розмірі 50 млн. євро. Тривають роботи над підготовкою програми з підтримки малого і середнього бізнесу (57 млн. євро на період 2010-2013 рр.). Першим кроком у реалізації цієї програми був проект Іст-Інвест (East-Invest) на суму 7 млн. євро, метою якого було покращання інвестиційного клімату в державах, охоплених партнерством, та створення мережі бізнес-контактів між ЄС і його східними сусідами. Почато ініціативу "Запобігання природним та техногенним катастрофам" (6 млн. євро). Планується також впровадження програми обміну інформацією на тему охорони навколишнього середовища - Environment Governance (1,8 млн. євро) та культурної програми Східного Партнерства (12 млн. євро). Восени 2009 року розпочато Ініціативу щодо збільшення енергетичної продуктивності і захисту навколишнього середовища у Східній Європі, розраховану на бюджет у 1,5 млрд. євро.

З огляду на зобов'язання, прийняті на засновницькому саміті Східного Партнерства у Празі, Європейський Інвестиційний Банк (ЕВІ) створив інструмент фінансування проектів в рамках Східного Партнерства (Eastern Partners Facility, 1,5 млрд. євро). Фінансування призначатиметься на інвестиції у країнах-партнерах програми Східного Партнерства та становитиме доповнення до існуючого зовнішнього мандату ЕВІ з інвестування в регіоні Східної Європи (3,7 млрд. євро) [7].

Спільна Декларація відкриває можливості для участі у Східному Партнерстві різного виду суб'єктів. Наголошується, що крім урядових установ, учасниками програми можуть бути парламенти, міжнародні організації, органи самоврядування, фінансові установи та суб'єкти діяльності у сфері громадянського суспільства та приватного сектора. Шляхом конкретних дій, проектів і тематичних зустрічей до Партнерства можуть приєднуватися також треті держави - в індивідуальному порядку - якщо їхня участь буде спричинятися до досягнення цілей Східного Партнерства.

Низка міжнародних організацій скористалася такою формою запрошення до співпраці. В рамках програм Східного Партнерства Рада Європи провела заходи щодо залу-

чення до ініціативи з боротьби з корупцією та заходи щодо підвищення ефективності роботи систем судочинства. ОБСЄ планує почати співробітництво у рамках покращання стандартів із захисту прав людини. ЄБРР і ОЕСР є учасниками програм підтримки малого і середнього бізнесу у східних країнах - партнерах Східного Партнерства. Планується залучення і інших міжнародних установ та третіх країн до тих ініціатив, де їхня участь може допомогти досягненню цілей і завдань Східного Партнерства.

Великий інтерес до Східного Партнерства виявили неурядові організації з Євросоюзу і країн-партнерів. У грудні 2009 року у Брюсселі відбулося перше засідання Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства, в якому узяло участь близько 200 неурядових організацій. На Форумі було створено Керівний Комітет для координації дій неурядових організацій з ЄС і країн-партнерів. Робота Форуму має активізувати взаємодію між суспільствами та посилити громадянський вимір діяльності Східного Партнерства. Чергові зустрічі Форуму відбулись восени 2010 року в Берліні і восени 2011 року під час польського головування в Раді ЄС.

У двосторонньому вимірі Східного Партнерства - у взаєминах Європейського Союзу з окремими країнами-партнерами - здійснюються заходи, спрямовані на підписання угод про асоціацію та встановлення поглиблених і всеохоплюючих зон вільної торгівлі. Нині добігають кінця праці над угодою про асоціацію ЄС-Україна, розпочався переговорний процес над подібною угодою з Молдовою, а також Вірменією, Азербайджаном і Грузією.

Здійснюються кроки, метою яких є поступова лібералізація візового режиму і запровадження безвізового режиму включно. На найбільш прогресивному етапі цієї співпраці з ЄС, до певного моменту пов'язаного із внутрішньополітичною ситуацією, перебувала Україна. Слідом за Україною випереджаючими темпами рухається Молдова, яка у червні 2010 року також почала переговорний процес. У 2009 р. закінчилися переговори про спрощення візових процедур між Євросоюзом і Грузією (такі угоди вже діють у стосунках ЄС з Україною і Молдовою). Одночасно тривають інтенсивні переговори щодо розробки форм співпраці в цій сфері з Вірменією і Азербайджаном.

Практичною підтримкою для країн-партнерів програми Східне Партнерство мало стати опрацювання і запровадження Всеохоплюючих програм інституційної розвитку, покликаних посилювати в партнерських країнах ті установи, що є важливими з точки зору ефективної реалізації угод про асоціацію та угод про вільну торгівлю. На ці програми призначено 173 млн. євро, а свою допомогу в їх запровадженні надаватимуть деякі з країн ЄС, в тому числі Польща. У травні 2010 р. Молдова - перша країна з шістьох партнерів ЄС у Східному Партнерстві - підписала з Європейською Комісією порозуміння, згідно з яким можливий є початок програми СІВ (для Молдови бюджет цієї програми складає 40 млн. євро) [8].

У Празі було задекларовано, що всі шість держав є «стратегічно важливими» для ЄС, не зважаючи на внутрішні проблеми та «наріжні камені», які історично склались у взаєминах поміж ними. Тоді ж ухвалено рішення, що на проекти у рамках «Східного партнерства» ЄС виділив всього 600 млн. Євро на період 2010 – 2013 рр. [9]. Важливим інструментом для здійснення проектів згідно принципів європейської демократії було створення Форуму громадськості (Civil Society Forum): адже, за логікою та принципами європейського життя, саме громада має контролювати діяльність органів влади, розповсюджувати демократичні стандарти у суспільство та владу, виступати у разі потреби критиком або співником влади у процесі розробки та впровадження глибоких реформ у державі. Більша частина фінансування Програми була спрямована на розвиток саме цієї складової європейського демократичного поступу шістки східних держав.

Сподівання на ефективність розвитку громадянського суспільства в державах реципієнтах було досить примарними. Сподіватись на бурхливий розвиток за декілька років того, що кволо зароджувалось протягом двох десятиліть, а тим більше сподіватись на підтримку цього процесу владними структурами, було б занадто обнадійливо.

Єврокомісар Штефан Фюлле після візиту до Києва у лютому цього року у розмові з чеськими та угорськими журналістами зазначив: «Європейське партнерство» вимагає від тих, хто використовує його фінансові та технічні потужності, забезпечувати прозорість виконання проектів, звітувати за кожен євро цент і бути готовим продемонструвати результати проекту [10].

Події, що мали місце цього року ще більше заплутали ситуацію у Східній Європі. Зміна влади в Україні призвела до посилення авторитарних тенденцій у політикумі та суспільстві. Недемократичні президентські вибори в Білорусі наприкінці грудня 2010-го та репресії, які розгорнув після них проти опозиції режим Аляксандра Лукашенка, поклали край відлизі у відносинах Білорусі та ЄС. Депутати Європейського парламенту навіть закликали заморозити або й узагалі припинити членство країни у Східному партнерстві. Вкотре загострилися відносини між Азербайджаном та Вірменією. З учасників ініціативи прогрес демонстрували лише Молдова та Грузія.

Торік 13 грудня на другій зустрічі міністрів закордонних справ країн СП, що відбувалася за участю представників ЄС, у Брюсселі підбили перші підсумки роботи ініціативи, зокрема стосовно переговорів щодо угоди про Асоціацію з Україною, а також із Азербайджаном, Вірменією і Грузією, та роботи над покращенням мобільності громадян країн-учасниць завдяки угодам із ЄС про полегшення візового режиму та реадмісію. Відзначили також співпрацю неурядових організацій країн-учасниць у рамках Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. Важко сказати, що ці здобутки викликають захоплення у Брюсселі чи в шести східноєвропейських столицях.

Утім, ще 2009-го польський міністр закордонних справ Радослав Сікорський заявляв, що ефективність СП стане очевидною лише у 2015–2016 роках, коли вищезгадані угоди почнуть давати перші результати. Тому 2011-й важливий для Східного партнерства не лише з політичного, а й із більш приземленого, фінансового боку. У Європейському Союзі добігає кінця бюджетний період 2007–2013-го, і саме цього року у Брюсселі розпочинається робота над наступним семирічним бюджетом ЄС на 2014–2020-й. Поки що СП фінансується з фонду Інструменту європейського сусідства і партнерства.

Керівництво СП намагається розширити фінансування ініціативи. Особливо це розширення має стосуватися тих учасниць, які ведуть переговори про створення поглибленої зони вільної торгівлі з ЄС (тобто України). Проте Євросоюз підійшов до розгляду нових бюджетів ослабленим глобальною фінансово-економічною кризою та жорсткою кризою в єврозоні. Європейці тепер рахують гроші значно уважніше, тож, якщо Східне партнерство цього року не виправдає покладених на нього сподівань, цілком імовірно, що його фінансування можуть не лише не збільшити, а й скоротити. До цього ж може призвести й неефективне використання європейських коштів у країнах – учасницях СП.

Перспектива існування і успішності СП залежить від бажання, пов'язаного із політичною реакцією ЄС на події в країнах-учасницях та економічною можливістю, яка витікає із кризових явищ в економіці і монетарній політиці ЄС, не просто збільшити фінансування ініціативи, а зробити його достатнім для всеохоплюючого співробітництва, як це було заплановано і задекларовано в амбітних планах творців ініціативи в 2009р.

За такого розвитку подій виникає небезпека загальної маргіналізації ініціативи. Її повне згортання малоймовірно, проте Східне партнерство може перетворитися на одне з

міжнародних зібрань, що оживають лише на час самітів голів держав-учасниць. Євросоюз завжди може піти шляхом розвитку й поглиблення двосторонніх відносини з тими країнами, які виявляють готовність до співпраці та поділяють його основні цінності: демократію, повагу до прав людини, вільного ринку тощо. Серед пострадянської шістки східних партнерів цим простим критерієм нині найбільше відповідає, на жаль, уже не Україна, а невеличка Молдова [8]. Не можна скидати з шальок терезів і російський чинник, Москва намагається кулуарно протидіяти укладанню угоди про Асоціацію, перетягуючи Україну ближче до себе.

Цього року головувати в ЄС випало новачкам Угорщині та Польщі, тож, здавалося, для Східного партнерства все складатиметься якнайкраще. В лютому було прийнято рішення про перенесення саміту Східного партнерства. За офіційною версією, Угорщина побоювалася того, що на той самий період, 26–27 травня, був запланований і саміт G20 у французькому місті Довілі, що міг понизити ранг будапештського. Тут варто пригадати, що світові лідери не надто поспішали навіть на інавгураційний саміт СП у Празі. Має право на життя думка, що справжньою причиною зміни місця проведення зустрічі було те, що Угорщина, яка переживає глибоку економічну кризу, через звільнення держслужбовців була просто неспроможна якісно провести такий масштабний захід. Але більш реалістичним є варіант використання саміту для демонстрації занепокоєння і невдоволення з боку ЄС ситуацією в окремих державах-учасницях ініціативи і бажання дочекатись більш сприятливого дипломатичного і політичного клімату.

Тепер, після революційного вибуху в арабських країнах, експерти вважають, що перенесення було справді вдалим рішенням: оскільки події на Півночі Африки значно змінили вектор уваги Євросоюзу і відтіснили Східну Європу і її проблеми на другий план. До того ж факт головування в ЄС Польщі, яка спільно зі Швецією була ініціатором створення Східного партнерства і не має таких серйозних фінансових проблем давав можливість сподіватись на проведення саміту з більш позитивним результатом і на більш високому представницькому рівні. Фактично саме Польща несла на собі основний тягар підтримки ініціативи на плаву: крім саміту було заплановано проведення Форуму громадянського суспільства країн Східного партнерства у Познані в листопаді, зустрічі міністрів закордонних справ у Варшаві в грудні, зустрічі голів митних та статистичних служб, а ще міністерські зустрічі, присвячені освіті, культурі, економіці, візовим питанням тощо.

Якщо попередні твердження можна важчати оптимістичним поглядом на події, то песимістичний варіант матиме менш привабливий вигляд, але разом з тим, буде більш наближений до реальності і прагматизму, яким керуються обидві сторони, вирішуючи питання участі в ініціативі Східного партнерства і її подальшого розвитку.

У 2004 році, коли відбулася Помаранчева революція, Україна була в центрі уваги всього світу, у тому числі й провідних політиків Євросоюзу, котрі підтримали зміни та мирну боротьбу з режимом. Сьогодні ж подібна ситуація спостерігається і щодо арабської «Весни народів». У такому міжнародному контексті у Польщі було мало шансів запропонувати й реалізувати якийсь особливий зовнішньополітичний проект паралельно з подіями в середземноморському регіоні. Під час головування вона не провадила самостійної політики, а тільки будувала її на базі спільного консенсусу разом із високим представником Євросоюзу Кетрін Ештон, яка де-факто керує зовнішньою політикою ЄС.

Зрештою, нинішній польський уряд дивиться на Україну зовсім під іншим кутом, ніж було за Квасневського, а в Києві біля керма вже нова влада, пріоритети якої кардинально відрізняються від тих, які мали її попередники. Тому стосовно українського питання не варто сподіватися на щось більше, ніж завершення переговорів щодо угоди про асоціацію

України з ЄС і то тільки за найкращого і найсприятливішого варіанта розвитку подій. Крім того, фактично документ втратив своє значення, оскільки в ньому навіть не буде зазначено про можливість членства в Євросоюзі, що означає перспективу відсування цієї ідеї у нескінченність.

Отже, за нинішньої ситуації головування в Раді ЄС не є місцем для форсування чийхось інтересів, але, поза сумнівом, варто звернути увагу на питання, важливі для кожної конкретної держави. Представники польського політичного бомонду постійно наголошують, що їхня країна має зробити все можливе, щоби перетворитися на справжнього лідера в регіоні. За цим стоїть, зокрема, завдання розповісти іншим членам Євросоюзу про те, які насправді проблеми мають держави Східної Європи, чого вони очікують і потребують. Утім, щоб це сталося, польська влада повинна перестати прикрашати ситуацію.

Також в інтересах Польщі, щоб діалог Євросоюзу з Україною був чесний: якщо всі усвідомлюватимуть, що в угоді про асоціацію не прописана перспектива членства, то чому про це ніхто не скаже відкрито? Тільки в останні місяці перемовин міністр закордонних справ Радослав Сікорський визнав, що згаданого пункту не буде. Якщо такою є «чесна» європейська розмова, то немає чому дивуватися, що результатом подібних дій є невпевненість партнерів у готовності ЄС іти до кінця і відстоювати інтереси своєї сфери впливу після того як вона розшириться на Схід і тиск з боку РФ стане ще більш активним.

Не можна забувати, що відповідальність за ці переговори передусім лежить на українських можновладцях на чолі з Віктором Януковичем. Особливо в першій половині 2010 року Київ вдавав, ніби йому байдужа справжня інтеграція з Євросоюзом. Нині, попри певне коригування курсу закордонної політики, ми і далі спостерігаємо вибіркоковий підхід до стандартів ЄС. Зрештою, й самі представники Партії регіонів кажуть, що їх цікавить передовсім економічна співпраця, але ніхто з них не визнає погіршення ситуації з демократичними свободами в Україні. Із таким підходом нічого й говорити про повну інтеграцію з Євросоюзом.

Утім, насамперед від Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдови та України залежить майбутнє Східного партнерства. Особлива відповідальність при цьому лягає на Україну, від якої на час створення ініціативи Брюссель очікував лідерства у цій групі. Передбачалося, що українсько-європейські відносини стануть моделлю для інших, а Київ ділитиметься досвідом євроінтеграції з рештою колишніх пострадянських республік. Чи Україні під силу таке завдання, покажуть робота над угодою про Асоціацію та поглиблену зону вільної торгівлі, яку заплановано укласти цього року, і виконання плану дій щодо встановлення безвізового режиму між нашою державою та ЄС. Виходить, що Східне партнерство наразі нікому не потрібне, а його перспективи вельми сумнівні.

Слід відзначити, що за своїми структурними параметрами Східне партнерство покликане виконувати дві ключові функції — забезпечувати міцну «прив'язку» країн Східної Європи до ЄС та слугувати майданчиком для становлення кооперативних зв'язків між ЄС та Росією щодо регулювання процесів у даному просторі. Причому, фокусування зусиль на одній з цих функцій за рахунок іншої неминуче призводитиме до кризових явищ, або до втрати значимості цього проєкту. У своєму нинішньому вигляді Східне партнерство не наділене оптимальними механізмами для виконання вказаних функцій. Причинами цього є, по-перше, постійна обмеженість нормативного підходу Євросоюзу, по-друге, недостатній рівень залучення ЄС до вирішення актуальних для Східної Європи проблем, і по-третє, брак чіткої кореляції в східній політиці Євросоюзу між такими її напрямками як Східне партнерство і відносини з Росією.

Література

1. Communication From the Commission to the Council and the European Parliament Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. (Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final). – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf
2. Presidency Conclusions of the Brussels European Council. (19/20 March 2009). – http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf#page=12
3. Perepelytsia H. New Eastern Partnership Instruments and Opportunities for Participating Countries // International Review. — July 2009. — № 2 (10). — P. 42
4. Ochmann C. Die Zukunft der Östlichen Partnerschaft aus deutscher Sicht // Bertelsmann Stiftung, Mai 2010. — 12 p.
http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SIDFE209EB3-8DF2B811/bst/xcms_bst_dms_31394_31395_2.pdf
5. Mocanu O. The Eastern Partnership — a Premise for an Enhanced EU-Eastern Neighbours Cooperation Relationship // Romanian Journal of European Affairs. — 2009. — Vol. 9, No. 4. — P. 51
6. Wolczuk K. Ukraine and its relations with the EU in the context of the European Neighbourhood Policy // Ukraine: Quo Vadis? (edited by Sabine Fischer) // EU Institute for Security Studies Chaillot Papers. — February 2008. — No. 108. — P. 106.
7. За даними посольства Республики Польша в Україні <http://www.kijow.polemb.net>
8. Радіо свобода // інтерв'ю з міністром закордонних справ Республіки Молдова 17.05.2011 <http://www.radiosvoboda.org/>
9. Східне партнерство // Урядовий портал http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=224168250
10. BBC // інтерв'ю Єврокомісара з розширення та європейської політики сусідства Штефана Фюле «Східне партнерство - ЄС змінює тактику» 04.03.2011 http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2011/03/110304_eu_partners_oh.shtml