



МІЖНАРОДНИЙ ЕКСПЕРТНИЙ «КРУГЛИЙ СТІЛ»

**СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО ТА ІДЕЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.
МОЖЛИВОСТІ, ОБМЕЖЕННЯ І СФЕРИ СПІВРОБІТНИЦТВА
З ТОЧКИ ЗОРУ ПОЛЬЩІ І УКРАЇНИ»**



Проект фінансується
Міністром Закордонних Справ
Республіки Польщі
у рамках циклічної програми
„Поширення знань про Польщу”

ВСТУП 3

ФУНДАЦІЯ «ФОРУМ СХІДНОЇ ПОЛІТИКИ» 5

АВТОРИ 7

ПРОГРАМА 8

АНДРІЙ ВЕСЕЛОВСЬКИЙ 13

На межі. Східне Партнерство та/або Європейська Інтеграція.

МАЧЕЙ МРУЗ 25

Польсько-українське стратегічне партнерство і програма Східного Партнерства у контексті відносин Варшава-Київ. Спроба оцінки і перспективи на майбутнє.

СЕРГІЙ ГЕРАСИМЧУК 41

Удосконалення державного управління в державах «Східного партнерства»

ЛУКАШ АДАМСКИ 50

Східне Партнерство і польсько-українські відносини

КАЙ ОЛАФ ЛАНГ 58

Німеччина – Польща – Україна. Шанси співробітництва у справі імплементації, поширення і подальшого розвитку Східного Партнерства

ЯН ПЕКЛО 68

Українське майбутнє Східного Партнерства

ГРИГОРІЙ М. ПЕРЕПЕЛИЦЯ 76

Оцінка «Східного Партнерства» (СП) та рекомендації щодо інструментів його реалізації

ІГОР О. МІНГАЗУТДІНОВ 89

Енергетична безпека, політична модернізація та інтеграція. Головні виклики «східному партнерству»

МАРЧІН СЕНКЕВИЧ 99

Східне Партнерство і перспективи польської політики щодо України

МИХАЙЛО ГОНЧАР, АНДРІЙ ЧУБИК 107

Енергетичний вимір Східного партнерства – чи існує можливість використання програми для напрацювання істотних і стійких змін у європейській енергетичній системі?

АРТУР ДЖЕВІЦКІ 123

Програма ЄС «Східне Партнерство». Виклики для Польщі

ВСТУП

Пропонована до Вашої уваги публікація становить результат дискусій та рекомендацій, запропонованих польськими, українськими та німецькими експертами під час засідань міжнародного «круглого столу» на тему: *«Східне Партнерство та ідея європейської інтеграції. Можливості, обмеження і сфери співробітництва з точки зору Польщі і України»*, котрий відбувся 23 листопада 2010 року у Києві

Метою зустрічі, що була організована Фондацією «Форум Східної Політики» у рамках циклічної програми Міністра Закордонних Справ РП «Поширення знань про Польщу», було обговорення низки питань, пов'язаних з ідеєю та реалізацією «Східного Партнерства» ЄС, у тому числі, передовсім – спільної платформи для визначення «доданої вартості» Програми та знаходження потенційних сфер її активізації.

В засіданнях «круглого столу» взяли участь, зокрема, представники Міністерства Закордонних Справ РП, Міністерства Закордонних Справ України, Посольства РП в Україні, Дипломатичної Академії України при МЗС України, Канцелярії Кабінету Міністрів України, Фондації «Наука і Політика» (Берлін), Польського Інституту Міжнародних Справ, (PISM), Інституту Міжнародних Досліджень Вроцлавського Університету, Фондації Польсько-Українського Співробітництва «РАУСІ», Інституту Міжнародних Відносин Київського Національного Університету ім. Тараса Шевченка, Фондації «Форум Східної Політики», а також численних українських неурядових організацій.

Під час засідань експерти з Польщі, України і Німеччини намагалися, зокрема, знайти відповіді на питання: якою мірою Східне Партнерство може становити імпульс для польсько-українських відносин у ситуації послаблення і девальвації значення «стратегічного партнерства»? Чи співробітництво у трикутнику Польща – Німеччина – Україна може створювати нові можливості для розвитку Програми? Наскільки «Східне Партнерство» може сприяти розв’язанню проблем енергетичної безпеки та модернізації держав Східної Європи і Південного Кавказу?

Пам’ятаючи, що представлені у публікації рекомендації є виключно особистими думками їх авторів, маємо надію, що вони прислужаться не тільки справі пропагування ідей Програми «Східне Партнерство» в Україні і кращому розумінню її принципів, а й стануть істотним стимулом активізації дискусій щодо значення успішної реалізації цього європейського проекту для міжнародних відносин на теренах Центральної та Східної Європи.

Колектив Фундації «Форум Східної Політики»

ФУНДАЦІЯ «ФОРУМ СХІДНОЇ ПОЛІТИКИ»

Фундація «Форум Східної Політики» (FPW) є польською неурядовою організацією, що має характер науково-дослідницького центру типу *think – tank*, і займається питаннями поточних політичних і міжнародних стосунків на теренах колишнього Радянського Союзу, у Центрально-Східній Європі та на Балканах.

Суть діяльності Фундації полягає у здобутті та поширенні знань, котрі можна буде використати задля кращого розуміння міжнародної проблематики аніматорами польської зовнішньої політики – політиками, лідерами економіки, людьми культури, представниками неурядових організацій, а також усіма зацікавленими.

Статутною метою діяльності Фундації є:

- Підтримка і розвиток наукового співробітництва між науковими колами Польщі та інших країн;
- Опрацювання і реалізація науково-дослідницьких і освітніх проектів, спрямованих на розвиток суспільств держав Центральної і Східної Європи;
- Популяризація знань на тему проблематики держав Центральної і Східної Європи;

- Здійснення діяльності, спрямованої на підтримку, у широкому розумінні, європейської інтеграції та розвитку контактів і співробітництва між суспільствами європейських держав.

FPW реалізує їх, зокрема, шляхом:

- Ініціювання, підтримки та провадження досліджень, а також виконання прогнозів та аналізу у царинах міжнародних відносин, політології, економіки, історії та соціології;
- Створення і координації роботи аналітичних і експертно-дорадчих груп;
- Співпраці з науковими, економічними, політичними, культурними колами, організаціями та інституціями у Польщі та за кордоном;
- Організації семінарів, конференцій, експертських лекцій, семінарів-практикумів та виїздів на навчання.

Контакт:

e-mail: fpw@fpw.wroclaw.pl

www.fpw.wroclaw.pl

АВТОРИ:

- ЛУКАШ АДАМСКИ** аналітик, координатор програми у справах двосторонніх відносин у Європі; Польський Інститут Міжнародних Справ (PISM).
- АНДРІЙ ВЕСЕЛОВСЬКИЙ** кандидат політичних наук, Надзвичайний і Повноважний Посол у Міністерстві Закордонних Справ України; колишній заступник міністра закордонних справ України і колишній посол України при Європейському Союзі.
- СЕРГІЙ ГЕРАСИМЧУК** директор Європейських Програм у Групі Стратегічних та Безпекових Студій; експерт Науково-експертної ради Комітету Верховної Ради у справах європейської інтеграції.
- МИХАЙЛО ГОНЧАР** директор енергетичних програм Центру «НОМОС».
- АРТУР ДЖЕВІЦЬКІ** кандидат політичних наук, голова Фондації «Форум Східної Політики»; ад'юнкт Інституту Міжнародних Досліджень Вроцлавського Університету.
- КАЙ ОЛАФ ЛАНГ** кандидат політичних наук, аналітик Дослідницької Групи у справах Інтеграції ЄС; Фондація «Наука і Політика» у Берліні.
- ІГОР МІНГАЗУТДІНОВ** кандидат історичних наук, доцент кафедри Інституту Міжнародних Відносин Київського Національного Університету ім. Тараса Шевченка; директор Іноваційного центру з міжнародних освітніх програм «ІНКОС»
- МАЧЕЙ МРУЗ** доктор гуманітарних наук, професор, керівник Сектору Зовнішньої Політики РП Інституту Міжнародних Досліджень Вроцлавського Університету.
- ГРИГОРІЙ ПЕРЕПЕЛИЦЯ** доктор політичних наук, професор, директор Інституту Зовнішньої Політики Дипломатичної Академії України при Міністерстві Закордонних Справ України; професор Кафедри Міжнародних Відносин і Зовнішньої Політики Інституту Міжнародних Відносин Київського Національного Університету ім. Тараса Шевченка.
- ЯН ПЕКЛО** виконавчий директор Фондації Польсько-Українського Співробітництва «РАУСІ».
- МАРЧІН СЕНКЕВИЧ** кандидат політичних наук, аналітик Фондації «Форум Східної Політики»; ад'юнкт Інституту Міжнародних Досліджень Вроцлавського Університету.
- АНДРІЙ ЧУБИК** виконавчий директор Центру Глобалізації «Стратегія XXI».
- [**ІГОР КОНОВАЛЕНКО** пер`клад]

ПРОГРАМА

МІЖНАРОДНИЙ ЕКСПЕРТНИЙ «КРУГЛИЙ СТІЛ»

СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО ТА ІДЕЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ. МОЖЛИВОСТІ, ОБМЕЖЕННЯ І СФЕРИ СПІВРОБІТНИЦТВА З ТОЧКИ ЗОРУ ПОЛЬЩІ І УКРАЇНИ

23 листопада 2010 року

Місце:

Дипломатична Академія України при Міністерстві Закордонних Справ України

вул. Велика Житомирська, 2, Київ, Україна

Організація: Фондація Форум Східної Політики (Польща)

Партнери: Інститут зовнішньої політики Дипломатичної Академії України
Група Стратегічних та Безпекових Студій (Україна)

09.30 – 10.00

Офіційний початок

Привітання від імені організаторів:

д-р Артур Джевіцкі

Голова управління, Фондація Форум Східної Політики

проф. Григорій Перепелиця

Директор, Інститут Зовнішньої Політики

Дипломатичної академії України

Ярослав Матійчик

Виконавчий директор, Група стратегічних та безпекових студій

10.00 – 10.20 Вступ до дискусії:

«Польське бачення Східного Партнерства»

Ярослав Дзедзіц

Начальник Відділу у справах Східного Партнерства і політики ЄС щодо Східної Європи, Міністерство Закордонних Справ Республіки Польщі

10.20 – 12.20

Дискусійний блок I

«Польща і Україна. Стратегічне партнерство у рамках Східного Партнерства? Фікція чи пріоритетна мета діяльності?»

Модератор: проф. Володимир Лавриненко

*Національний Педагогічний Університет
ім. М.П. Драгоманова*

д-р Андрій Веселовський

Міністерство Закордонних Справ України

проф. Мачей Мруз
*Институт Міжнародних Досліджень Вроцлавського
Університету*

Сергій Герасимчук
Група стратегічних та безпекових студій

Лукаш Адамські
Польський Інститут Міжнародних Справ

Експертна дискусія та питання: 60 хвилин

12.40 - 14.10

Дискусійний блок II

«Співробітництво Польща – Німеччина – Україна: нові
можливості для Східного Партнерства?».

*Модератор: д-р Р. Фокс
Фундація Форум Східної Політики*

д-р Кай Олаф Ланг
Фундація «Наука і Політика»

Ян Пекло
Фундація Польсько-Українського Співробітництва «РАУСІ»

проф. Григорій Перепелиця
*Институт Зовнішньої Політики Дипломатичної академії
України*

15.30 – 17.00

Дискусійний блок III

«Енергетична безпека, політична модернізація і інтеграція.
Головні виклики Східному Партнерству»

*Модератор: Ярослав Матійчик
Група стратегічних та безпекових студій*

д-р Ігор Мінгазутдінов
*Інститут Міжнародних Відносин Київського Національного
Університету ім. Тараса Шевченка*

д-р Марчін Сенкевич
Фундація Форум Східної Політики

Андрій Чубик
Центр Глобалістики «Стратегія XXI»

17.00 – 17.30 Підсумування дискусії

17.30 - 17.45 Закінчення

ТЕМАТИЧНИЙ ЗМІСТ БЛОКІВ

Дискусійний блок I

Польща і Україна. Стратегічне партнерство у рамках Східного Партнерства?
Фікція чи пріоритетна мета діяльності?

- Східне Партнерство як імпульс для польсько-українських відносин. Чи принципи Партнерства можуть становити механізм активізації співробітництва Польщі та України у ситуації послаблення і девальвації значення «стратегічного партнерства»?
- «Чого очікуємо, що можемо?». Протокол співпадінь і розбіжностей у позиціях Польщі та України щодо ідеї «Східного Партнерства»
- Чи дійсно Програма СП може становити нову якість у відносинах Європейський Союз – Україна?
- Майбутнє «Східного Партнерства» – крок у напрямку інтеграції чи виключно шанс на покращення польсько-українських двосторонніх відносин і активізацію регіонального співробітництва?

Дискусійний блок II

Співробітництво Польща – Німеччина – Україна: нові можливості для Східного Партнерства?

- Чи потрібна нам «спільна» і «уніфікована» політика Європейського Союзу щодо України – точка зору Польщі, України і Німеччини?
- Партнерство заради Модернізації – шанс чи загроза для активізації Східного Партнерства?
- Польща і Німеччина – партнери чи конкуренти у боротьбі за зміст східної політики Європейського Союзу? Чи існує можливість гармонізації і синхронізації дій щодо України у стратегічному вимірі?
- Потенційні двосторонні (польсько-німецькі) і тристоронні (польсько-німецько-українські) ініціативи у рамках Східного Партнерства.

Дискусійний блок III

Енергетична безпека, політична модернізація ті інтеграція. Головні виклики Східному Партнерству.

- Енергетичний вимір Східного партнерства – чи існує можливість використання програми для випрацювання істотних і стійких змін у європейській енергетичній системі?
- Росія і Східне Партнерство – пошук сфер співробітництва чи прихована конкуренція? Чутливі сфери у відносинах Росія – Європейський Союз і енергетична безпека.
- Модернізація як крок у напрямку інтеграції? Чи можна сприймати Східне Партнерство як провісника прийняття системних рішень у процесі зближення і інтеграції України з Європейським Союзом?
- Сучасне суспільство, сучасна держава чи сучасна Європа? Де шукати «доданої вартості» Східного Партнерства у контексті первинних установок Європейської Політики Сусідства?

Кандидат політичних наук АНДРІЙ ВЕСЕЛОВСЬКИЙ

На межі. Східне Партнерство та/або Європейська Інтеграція.

Приводом до появи цих роздумів став міжнародний експертний „круглий стіл”, проведений Фондацією Форум Східної Політики Польщі та Інститутом зовнішньої політики Дипломатичної академії України наприкінці листопада 2010 у Києві. Серед учасників „круглого столу” знайшлися науковці, практикуючі дипломати та представники неурядових організацій з двох сусідніх країн та Німеччини, що надало заходів якщо не загальноєвропейського значення, то принаймні західноєвропейського змісту. Це тим більше справедливо, що учасники не блокувалися у своєрідні Team Ukraine..., Poland..., Germany..., а висловлювали думки в руслі основних трендів загальноєвропейського дискурсу про роль і місце Східної Європи в сьогоденні і майбутньому Європейського Союзу.

Готуючись до „круглого столу”, організатори поставили для дискусії ряд контроверсійних запитань, вартих уваги. **Чи стратегічне партнерство Польщі та України в рамках Східного Партнерства є фікцією, чи пріоритетом? Чи Програма СхП може становити нову якість у відносинах Україна-ЄС? Чи Польща та Німеччина є конкурентами в боротьбі за зміст східної політики ЄС? Чи можливі тристоронні проекти в рамках СхП?** По суті йшлося про те, чи є у СхП майбутнє, і яке саме. Контроверсійними виявилися, зрозуміло, і відповіді. Одна з них – нижче.

Фахівцям відомо, що термін Східне Партнерство (СП) та концепція цього „виміру в рамках Європейської політики сусідства” з’явилися й інституціоналізувалися у 2006-2009 роках. Їхня генеза і розвиток глибоко вивчені українськими та зарубіжними дослідниками, найвідоміші публікації

перелічені в якості посилань у тематичному бюлетені „International Review”¹ „Відносини Україна-ЄС: Східне партнерство у регіональному вимірі”, що його видає Інститут зовнішньої політики та представництво Фондації Фрідріха Еберта в Києві. Зміст висновків вкладається у заголовок однієї з статей бюлетеня: „Східне партнерство: асиметрія очікувань і можливостей”².

Попри усі оптимістичні погляди на ситуацію, можливо варто швидше погодитися з таким визначенням стану, в якому сьогодні знаходиться Вимір. Водночас, причетним до опрацювання й становлення СхП особам належить не лише констатувати й аналізувати помилки розробників СхП, а спонукати до пошуків ліків від хвороби.

Обговорення самої шведсько-польської ідеї СхП, від першого „не-паперу” до „Установчої Декларації” тягнулося майже три роки. Така тривалість не є аномалією для великого і різновекторного Європейського Союзу. Беру сміливість стверджувати, що якби не головування Франції в ЄС у другій половині 2008 року, яке пришвидшило роботу над СхП, справа могла б ще більше затягнутися, якщо не зійти на пси. Готуючись до головування, Франція запропонувала Брюсселеві ідею „Середземноморського Союзу”, який би замінив собою тупиковий Барселонський процес, підвищив роль Франції в ЄС, в Середземномор’ї, в енергоресурсних арабських країнах. Німеччина, північні країни не погодилися з таким французьким креном спільного корабля, і під їхнім тиском ініціатива стала менш амбітною, переназвалася у „Союз для Середземномор’я”, а країни Центральної Європи примусили французів погодитися з Східним Партнерством як „природним балансом між Сходом і Півднем”. При цьому Франція та Німеччина на цьому етапі фактично проігнорували застереження Росії, яка з самого початку утледіла в СхП замах на „власне близьке зарубіжжя”. Несправедливо буде не наголосити на ролі

¹ №3, 2010.

² О.Шаповалова, op.cit, с.2-8.

Німеччини, яка на початках гаряче підтримувала ініціативу Швеції та РП і надала їй належного політичного звучання за свого головування у 2007 році, хоча потім втратила первинний ентузіазм.

Викладена у сконденсований спосіб коротка історія СхП не випадкова. Вона покликана ілюструвати, наскільки живучою залишається для Європи практика Європейського концерту і навіть Вестфальська система міжнародних відносин. Ні створення ЄС, ні його еволюція та перетворення на міжнародну організацію з прийняттям Лісабонського договору не знівелювали традиційні балансування між європейськими грандами, і цей фактор слід обов'язково брати до уваги в розбудові СхП. Країни-партнери мають враховувати ці баланси та власне місце для захисту своїх індивідуальних та колективних інтересів перед ЄС. Місце це швидше маргінальне, але захист інтересів можливий, по-перше, шляхом представлення колективної позиції (а не індивідуальних позицій кожного з п'яти/шести), та, по-друге, шляхом використання відмінностей у поглядах серед 27-ми великих і малих, східних і західних, а ще „лівих” а „правих” і т.ін. Проте використання відмінностей має на меті не роз'єднувальні дії в Організації, чим успішно займаються деякі великі зовнішні партнери ЄС, а об'єднувальні дії через співставлення різних позицій, використання аргументації прихильників СхП серед країн ЄС для переконування скептиків.

Важливою була б і наступна теза. Нині, майже через два роки після започаткування Виміру (09.052009, Прага, Саміт СхП) вже можна упевнено констатувати, що Партнерство стало новою якістю і справжнім викликом для країн ЄС. Водночас, для країн-партнерів воно не стало ні першим, ні другим.

У згаданій статті О.Шаповалова справедливо зазначає, що причина такої діаметрально протилежної оцінки викликана „стабілізаційною” (а не „інтеграційною”) спрямованістю СхП з боку Брюсселя та неготовністю вкладати

ресурси без гарантії результату з обох сторін³. На мою думку, пояснення слід суттєво доповнити: Європейський Союз (його зовнішньополітичне керівництво в Європейській Комісії, Секретаріаті Європейської Ради і в Європейській службі зовнішніх зносин) не зробили належних висновків з подій 1989-1991 років та не проаналізували наслідки Великого (2004) та Малого розширень ЄС на схід і абсорбцію 10 та 2 нових держав-членів.

На відміну від НАТО, ЄС не побачив глибоких відмінностей між пострадянським простором (Шістка) і соціалістичним табором (10+2), що й заклало невірну базову філософію в якості фундаменту Виміру. Маю на увазі готовність НАТО не лише сприймати на слух інтереси окремих країн Східної Європи до членства, а й велику, дієву, конкретну допомогу в усіх можливих сферах аж до готовності це членство надати. У випадку, приміром, України, її членство в НАТО не реалізувалося не тому, що НАТО цього не захотіло, а тому що Україна не виявила достатньо готовності до важливого кроку як в частині інформування населення, так і в консолідації еліт. Натомість в питанні членства в ЄС і готовність населення, і консолідація еліт наявні, однак пропозиції від Брюсселя нема. Країни Центральної Європи, в силу історичних причин, здатні самостійно вчинити значно більший обсяг домашньої роботи, ніж країни Східної Європи. Натівська частина Брюсселя це усвідомила, ЄСівська – ні.

Всі дослідники СхП, а в ширшому контексті – всі дослідники країн Східної Європи та РФ сходяться в одному: ухвалення свого часу Європейської політики сусідства як своєрідного санітарного кордону, покликаного „убезпечити, цивілізувати і поширити європейські ринкові правила” на периметр від Марракеша до Мінська і Нахічевані мають небезпечно загальниковий характер і приречені викликати розчарування. Країни Південного і Східного Середземномор’я сприймають сусідство як органічну пропозицію, бо бачать себе іншим (арабо-ісламським) світом, супротивним з Європейським світом, як

³ Що є, власне, похідною від „стабілізаційної” спрямованості.

в еліті, так і в масах. Подібне бачення відсутнє у Східній Європі. Навіть в Росії постійно наголошують на **європейськості**, хоча обов'язково згадують ще євразійську географію та економіку⁴.

Складніша ситуація в двох кластерах Шістки (Західні Нові Незалежні Держави та Південний Кавказ). Перший кластер Україна-Молдова-Білорусь є погіршеною східною копією країн Малого Розширення, Румунії і Болгарії. Цей кластер⁵ за багатьма параметрами близький до критеріїв полегшеного Розширення-2007 і отже включення його в ЄПС в 2004 році виявилось деструктивним, про що говоритимемо нижче. Ще більшим викликом уявляється Східний, кавказький кластер Шістки. Пострадянські рефлексії тут обтяжуються енергетичною (Азербайджан) та сепаратистсько-конфліктною складовою (Азербайджан, Вірменія, Грузія) із додатком релігійної, поліетнічної, постколоніальної проблематики. Кавказький кластер близький за своїми викликами до Західних Балкан (Боснія-Герцеговина – Косово – Сербія), однак його оточення складають не проєвропейські Хорватія, Греція, Італія, а вкрай самовпевнені і нерідко антиєвропейські Іран, Росія і Туреччина. При цьому енергетична компонента (Азербайджан та транскаспійські держави) нерідко виявляється деструктивним, а не конструктивним фактором⁶. Висловлю думку, що Східний кластер Шістки більше пасував би до чистої ЄПС, вкладався у специфіку Східного Середземномор'я в її складі, з якою він має далеко більше спільного, ніж із Західним кластером. При цьому враховуємо, що в базовій ЄПС є країни, які роблять швидкий прогрес в набутті європейських стандартів, як

⁴ Цікаво, що широкі кола європейської громадськості нерідко сприймають цю логіку, хоча вона є фальшивою. Адже примовчується головне: правова складова. Російська Федерація в правовому полі, і отже значною мірою в моралі, в етиці, в побуті, є пост-азійським і пострадянським суспільством, її європейськість в тонкому культурному шарі не визначає правил ведення бізнесу й ієрархії суспільних цінностей.

⁵ Після виборів президента 19 грудня 2010 Білорусь очевидно випадає з кластеру.

⁶ Стабільність енергопостачання та альтернативність джерела примушують ЄС заплющувати очі на очевидні порушення людських прав, авторитаризм, мілітаризацію тощо, так само, як це відбувається на недалекому від Кавказу Близькому Сході.

і Грузія, при цьому залишаються країнами свого регіону, свого менталітету, історії та (sic!) географії.

За умов неадекватності ЄПС для Шістки, насамперед Західного кластеру, визнання Польсько-Шведської ініціативи за підтримки, в різній мірі і на різних стадіях, головуваннями Німеччини, Франції, Чеської Республіки, було кроком прогресивним, хоча, як говорилося вище, недостатнім. Понад те, що довше СхП „діє”, то більше розчарувань викликає. Перевірити це просто, поставивши пряме запитання: що змінилося для країн Шістки з появою СхП?

Практично нічого не змінилося для Білорусі. Упродовж усього періоду підготовки СхП та в процесі його діяльності Білорусь займалася вимогами надати їй у Вимірі рівноправний статус. З цією метою використовувалися як дипломатичні, так й економічні, політичні засоби. Треба віддати належне зовнішньополітичному апаратові Мінська. Його послы в Брюсселі та інших європейських столицях і Вашингтоні за усієї їх незначної кількості в один голос і голосно говорили про необхідність „уникати подвійних стандартів в СхП” в зв’язку з умовністю участі Білорусі до набуття демократичних креденцій. В політичному плані президент, міністр закордонних справ, парламент, урядові делегації активно лобіювали ЄС і обіцяли реформи „за результатами повноцінної залученості до СхП”.

Мінськ вдало використовував економічні аргументи. Європейським компаніям тут надаються широкі можливості інвестувати і виробляти.⁷

Нарешті, відповідаючи на закиди про права людини і свободу ЗМІ, білоруські офіційні особи говорили про „еволюційний шлях”. На додаток вони, на відміну від інших членів Шістки, представили Брюсселеві кілька реалістичних розробок, які могли б стати „проектами СхП”, залучивши до цього інертну Україну та швидко Литву. Вони усвідомлювали, що проекти малоімовірні

⁷ Характерний в цьому зв’язку вислів президента польсько-української торговельної палати Я. Пехоти в ході міжнародної конференції у Варшаві 17.12.10: „коли інвестування не прив’язано до конкретного місця чи підприємства, 9 з 10 польських бізнесменів інвестуватимуть не в Україні, а в Білорусі”.

з огляду на недоконаний статус Мінська в СхП – але тим гірше для Брюсселя! Таким чином, СхП стало для Білорусі підставою для самовиправдання перед ЄС та власним населенням, хоча по суті ніяк не позначилося на її „європеїзації” чи на впливі ЄС.

Що змінилося після проголошення СхП для Молдови? За часів президента В.Вороніна до Виміру ставилися зверхньо, навіть називали його троянським конем ЄС „щоб посварити Молоду та РФ”. За „європейської коаліції” тон змінився, але практичної участі більше не стало. Всі зусилля йшли тільки на двосторонні зусилля, на „пришвидшене отримання кандидатства за балканським сценарієм”. Пропозиції України створити тристоронні проекти ЄС-Молдова-Україна розглядалися без ентузіазму.

Що змінило проголошення СхП на Південному Кавказі? Конфлікти залишилися, а участь ЄС в їх розв’язанні не зростає. Показовий Карабах де в Мінській групі⁸ співголоває Франція, член ЄС. Але позиції РФ, відмінні від позицій ЄС, тільки посилюються, тим часом як Франція, як твердять в кулуарах ОБСЄ, мало залучає колективну думку ЄС.

Жодним чином не вплинуло СхП на ситуацію в окупованих регіонах Грузії. Швидше навпаки. Грузія інколи вимагає застосування програм партнерства в цих областях як умови своєї повноцінної участі в СхП. Тупик! На додаток, нерідко чи Вірменія, чи Азербайджан блокують ініціативи ЄС в СхП під приводом необхідності спершу вирішити проблему окупації/самовизначення. Зокрема, активна у темі боротьби проти надзвичайних ситуацій Україна запропонувала проект досягнення взаємодії в цій сфері у рамках відповідної флагманської ініціативи із залученням третіх країн, можливо Туреччини і Росії. Одна з країн СхП заблокувала ідею. Інша країна заблокувала ідею спільного „внутрішнього” проекту Шістки в сфері охорони

⁸ Група має сприяти у вирішенні карабаського конфлікту. Створена рішенням ОБСЄ в 1995 р. у складі Італії, Швеції, Фінляндії, Білорусі, ФРН, Азербайджану, Вірменії, трійки ОБСЄ при співгодуванні Франції, РФ та США.

довкілля під тим претекстом, що „дехто нищить довкілля на наших окупованих територіях”.

Нарешті, що змінило СхП для України? На жаль, порожньо і тут. Питання лібералізації/візових спрощень було вирішене до появи СхП. Переговори про безвізовий режим почалися до СхП. Переговори про Угоду про Асоціацію, як і її складову частину ЗВТ, почалися до СхП. Це ж саме стосується всіх інших переговорних процесів (Енергетичне Співтовариство, Спільний авіаційний простір, угоди з Європолом, Євроюстом, Захист персональних даних, Міграційна служба і т.ін.). СхП проголосило можливість поширення усіх цих бенефіцій, котрі Україна виборювала роками, змагаючись з власною та брюссельською бюрократією, на Шістку (в т.ч. Білорусь). Але це ніяк не відбилося на інтересах чи авторитеті України, адже поширювати буде Брюссель, а Київ навіть в якості консультанта не запрошуватимуть.

В багатьох випадках в СхП відбувається те, що називають апропріацією. Наприклад, один з небагатьох успішних і конкретних напрям „Інтегроване управління кордонами”, над яким Україна працює спільно з Молдовою, перебуває в рамках СхП в полі уваги тематичної платформи „Демократія”. Але взаємодія в трикутнику Молдова-Україна-ЄС у цій сфері так само існувала раніше, вона була створена в рамках Спільної місії на кордоні EUBAM. Просто тепер це обліковується як „діяльність СхП”.

Важливою новацією, яку СхП відкрило для Шістки, став проект СІВ (Comprehensive Institution Building), спрямований на допомогу у створенні в урядових органах кластерів проєвропейського мислення і активності – груп євробюрократів, які покликані вести переговорні процеси і розповсюджувати євромислення на весь державний апарат. В ідеалі так має бути. Але ж і цю ініціативу нема підстав пов’язувати саме з СхП. Ідея не нова, висувалася Брюсселем для України в середині 90-их років, практикувалася в Румунії, Болгарії, Польщі, на Балканах.

Таким чином, проголошення СхП в її теперішньому вигляді не складає доданої вартості для Шістки в індивідуальному аспекті. Можливо, воно може принести колективні дивіденди?

Почнемо з негативу. Те, що мало б стати осердям СхП, спільні проекти, не створюються, а перед-проектні пропозиції „маринуються” Брюсселем, бо їхнє бачення цієї сфери – інакше. Наприклад, Україна і Білорусь подали „заявку” на 1 млн. євро на облаштування сучасного кордону. До ідеї можна поставити багато питань: чому 1 млн.? Чому між цим двома державами, без присутності учасника з ЄС? тощо. Водночас, альтернативи ЄС не надала. Міністри закордонних справ 27+6 на неформальній зустрічі СхП в Сопоті влітку 2010 констатували, що не затверджено жодного багатостороннього проекту. Дивно? Звичайно. Але ще більший сором, що в листопаді, через 7 місяців, в ході „круглого столу” в Києві виявилось, що нічого не змінилося на краще.

Єдиним помітним позитивом для Шістки в СхП стали регулярні зустрічі МЗС, інколи – глав держав, галузевих міністрів і їх заступників між собою та з колегами 27 в рамках Виміру. В ході цих зустрічей панує особлива атмосфера, яка дозволяє, принаймні на кілька годин, спробувати мислити категоріями спільної долі, європейського майбутнього, обмінюватися досвідом вирішення спільних проблем з допомогою Європи.

Значно більше позитиву для ЄС. Усі програми, проекти, ініціативи, переговорні процеси щодо країн Шістки тепер зведені в єдиний файл, що полегшило роботу апарату ЄСЗЗ. Легше робити порівняльний аналіз. Опукліше видно випередження чи відставання того чи іншого партнера, що допомагає зрозуміти причини, інколи запозичувати рецепти успішності від інших партнерів. Тобто, полегшилася аналітична й технічна робота. Але по суті нічого не змінилося. В звіті ЄК про міністерську зустріч СхП в Брюсселі 13 грудня 2010 і далі констатується, що робота ведеться „на засадах співробітництва”.

Що виключає інше майбутнє – а саме його домагалися найактивніші партнери Україна, Грузія, а згодом і Молдова.

До дворічних роковин СхП залишилося менше 4 місяців. Що можна зробити, щоб цікава, перспективна ініціатива не перетворилася на „барселонський процес” в Європі, не померла разом з „Союзом для Середземномор’я”⁹?

Насамперед, як вже зазначалося, слід назвати кішку – кішкою. Використовуючи СхП, Брюсселєві слід проголосити, що так само, як шлях до членства (зрозуміло, для країн, які проголосили це як свою мету) лежить через кандидатство, так і шлях до кандидатства лежить через виконання комплексу умов. Угода про Асоціацію та Глибока і Всеосяжна Зона Вільної Торгівлі є невід’ємною частиною списку критеріїв. Інші частини – очевидно безвізовий режим та функціонуюча демократія (зрозуміло, що список не вичерпний). Сам Вимір СхП стане в цьому випадку тим форматом, в рамках якого проходитиме і оцінюватиметься процес. Для країн, що нині не волюють членства, (їх з часом може стати не три, а більше чи менше), СхП стане майданчиком для обміну досвідом і для отримання реальних бенефіцій від „європеїзації без членства”. Кому б заважав безвізовий режим?

Іншою новацією могло б стати залучення громадян Шістки до реалізації спільних проектів та флагманських ініціатив включно з роботою в окремих сегментах ЄС. В Місіях на території Шістки, в Агентствах, а в подальшому і в Європейській службі зовнішніх зносин.

Третім кроком могло б стати створення елементів спільного інформаційного простору, що до речі, пропонувала Україна, але не підтримав ЄС. Йшлося про створення Спільного Сайту (6+ЄК національними, англійською та французькою мовами), про надання темі СхП кількох хвилин ефіру щотижня

⁹ Останній, до речі, спромігся на один спільний проект – захист екології Середземного моря. На це надано кошти.

в програмах Євроньюз, про заснування постійно діючих семінарів для журналістів СхП в столицях Шістки на ротаційній основі. Тема Інформаційного суспільства присутня в СхП, але вона дивним чином зосереджена на технічних аспектах, на співробітництві національних телекомпаній тощо. Головного ж – професійного взаємообміну між суб'єктами інформаційного суспільства, журналістами, нема ні тут, ні в розділі „Громадянський форум”.

Окремо варто зупинитися на темі бюджету СхП. Нерідко можна почути, що виділених на нього 600 млн. євро для шести країн на три роки мало. Згоден. Але ж ці гроші не використані. Ці фінанси є по суті обіцянкою під конкретну діяльність. Поки що вони здебільшого витрачаються на проведення зустрічей, де обговорюється можливість діяльності. Семінари на теми урядування, банківських правил, енергетичної безпеки збирають не тих, хто приймає рішення, і швидше інформують ніж реформують. Процес корисний, але чи впливає він, приміром, на напрями законодавчих змін у відповідних сферах в країнах Шістки? Чи мають погляди представників ЄС якщо не зобов'язуючий, то принаймні рекомендаційний характер, і чи втілюються в життя?

На такі факультативні заходи грошей вистачає. Якби почалася предметна діяльність – адаптація законодавства відповідно до директив ЄС, як це, наприклад, має зробити Україна із вступом до Енергетичного Співтовариства, то одразу відчувся б дефіцит. Але фонди СхП для цього не призначені, бо це виходить за межі „співробітництва”. А отже й інтерес країн Шістки стає, так би мовити, факультативним.

Східне Партнерство початку 2011 найкраще ілюструє, на жаль, історія з його Парламентським Виміром. Нагадаю, що Брюссель, точніше Європарламент, оголосив про реалізацію цього проекту для п'яти країн, за винятком Білорусі, поки тамтешня Верховна Рада не обиратиметься демократично. Білоруси образилися, решта країн зайняли вичікувально-критичну (щодо ЄС) позицію. Компромісу не знайшли упродовж понад півтора

роки. Хто питається, від цього виграв, окрім „третьох країн“, котрі критикували появу СхП ще до його народження як „спрямовану проти наших законних інтересів“?

Йдеться не про засудження принципів, які обстоює Європарламент. Вони мають безумовно поважатися. Але повсюдно. Не можна в один і той самий час діяти у зазначений спосіб стосовно Білорусі і при цьому схвалювати проведення „політики залучення“ щодо Талібану в Афганістані. Можна навести й інші порівняння. Хотілося б, щоб вони нашттовхнули на дії¹⁰.

Дороговказом і свідченням „нового мислення“ в Брюсселі для багатьох в країнах СхП стали свого часу слова члена Європейської Комісії із зовнішніх справ та ЄПС чеха Штефана Фюле: „якщо ЄС хоче стати глобальним гравцем, він має почати з Сусідів“. В якості застереження, що Східне Партнерство не є індульгенцією, а своєрідною угодою між 27 країнами-членами і 6 партнерами, послужило додане до цього нагадування: „політичні реформи і якісне урядування не мають факультативного статусу – вони обов’язкові!“.

Як на сьогодні, то Партнери добре чують застереження, і розуміють чому і в яких випадках воно застосовується. А от щодо завдання „почати з Сусідів“ – Брюссель до нього поки ставиться як до гасла.

¹⁰ Схоже, що і цьому випадку вибори Президента в Білорусі змінили ситуацію.

Проф. д-р наук МАЧЕЙ МРУЗ

Польсько-українське стратегічне партнерство і програма Східного Партнерства у контексті відносин Варшава-Київ. Спроба оцінки і перспективи на майбутнє.

Польсько-українські відносини з моменту відновлення української незалежності у 1991 році опинилися, поруч із стосунками із Російською Федерацією, у центрі інтересів польської зовнішньої політики щодо безпосередніх сусідів на Сході¹¹. У серпні 1993 року прем'єр Ханна Сухоцька вперше з часу остаточної емансипації України з-під опіки Москви визначила відносини між Варшавою і Києвом терміном «стратегічне партнерство», і відтоді він трактувався мало не як магічне заклинання, котрим обидві сторони зазвичай компенсували брак реального змісту політичних декларацій, що складаються на різних рівнях. Істотним компонентом польської східної політики, особливо у відносинах із Україною, мало бути започаткування на саміті керівників держав і урядів ЄС 7 травня 2010 року у Празі польсько-шведської ініціативи Східного Партнерства, з котрим уряд у Варшаві пов'язував значні очікування. Однак формула стратегічного партнерства швидко знецінювалася, а його практичний вимір, хоча і проходив на протязі майже двох десятиріч різні фази розвитку, все ж залишався далеким від очікувань потенційних партнерів. Відповідальність за такий стан речей, як правило, покладалася на місцеві політичні й інтелектуальні еліти та існуючі у свідомості обох народів історичні образи, багаж трагічного досвіду минулого сторіччя у взаємних стосунках, врешті, надто повільне просування України у напрямку

¹¹З останніх публікацій на тему теперішнього стану польсько-українських відносин див., зокрема, Z. Najder, *Patrząc na Wschód. Eseje 1975-2008*, Wrocław 2008; *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, Wrocław 2009; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, red. A. Gil i A. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009.

моделі громадянського суспільства і пов'язану із цим інертність та апатію широких мас українського народу. Серед несприятливих для польсько-українського стратегічного партнерства обставин називалися також, особливо у Варшаві, нестабільна політична ситуація в Україні та внутрішній розкол у державі поміж двома домінуючими позиціями у зовнішній політиці та цивілізаційному виборі Києва – орієнтацією на євроатлантичні структури та популярним і сильно артикульованим на сході країни проросійським вибором. Особливо ця друга орієнтація частини українських політичних еліт не давала і не дає спати польській владі, котра з часів приходу до влади Володимира Путіна незмінно побоюється відновлення зони впливів Москви у російському «близькому зарубіжжі», чому сприяє послідовно і довготерміново здійснювана політика Російської Федерації, котра з цією метою вміло використовує економічні козири та культурні впливи на сході України.

Концепції польської східної політики, природньо, впливали із прийняття польською Третьою республікою як непорушної парадигми і дороговказу стратегії Пілсудського і Гедройця, але вони позбавили еліти, що виростили із етосу Солідарності, необхідності започаткування дискусії щодо напрямків східної політики, тоді як для посткомуністів визнання за власні думок Мерошевського та Гедройця становило своєрідну покуту за роки васальства та сервілізму щодо Москви. *Consensus* польських політичних еліт у питанні східної політики, що несе на собі відбиток концепцій, проголошуваних на шпальтах паризької «Культури», був, поза сумнівом, вигідним у ідейному вимірі, проте недоречним виявилось претворення на політичну доктрину ідеології, котру *ex definitione* належить постійно співставляти із розвитком міжнародної ситуації, шукаючи методів реалізації визначених цілей, як тимчасових, так і довготермінових. Таке трансформування ідеології у доктрину, а програмних принципів – у порожні фрази призвело до того, що усі чергові польські уряди, здійснюючи політику щодо наддніпрянського сусіда, недостатньо зробили для

інституціоналізації польсько-українського співробітництва шляхом прийняття продуманих і скоординованих політичних, а передовсім економічних та культурних рішень, щоб наповнити змістом стратегічне партнерство. Неважко помітити, що польська політика щодо України у 1991-2004 рр керувалася, властиво, однією провідною метою – членством Києва у євроатлантичних структурах, а політика нашого партнера – тільки короткотерміновими інтересами та слабо вираженим бажанням відкритості на Захід¹². Більше того, польським дипломатам на протязі минулих років надзвичайно складно було пререконувати структури української держави у необхідності більш цілеспрямованої, послідовної діяльності, а особливо у потребі наповнення змістом прийнятих зобов'язань і проголошуваних декларацій.

Не внесла стійких змін до українських дилем і перемога у 2004 р. *помаранчевої революції* і пов'язані з нею надії на подальше зміцнення стратегічних зв'язків між Польщею та Україною, тим більше, що вже через два роки у виборах до Верховної Ради помітного успіху досягнув табір Віктора Януковича. Глава Партії Регіонів негайно обрав курс на всебічне зближення із Російською Федерацією, при збереженні міжнародно-правової окремішності України, фактично призупинив зусилля у справі входження до НАТО і анонсував майбутнє зрівняння у правовому відношенні російської мови з української. Внаслідок динамічного розвитку політичної ситуації в Україні, у Варшаві мала місце недовготривала хвиля ентузіазму після перемоги на президентських виборах 2004 року Віктора Ющенка, котра супроводжувалася нічим не обґрунтованими спекуляціями на тему рішучого вибору Києвом прозахідної орієнтації і навіть переходу вже незабаром інших пострадянських країн на шлях трансформації за українським зразком¹³. Збентеженість Варшави, викликана близькою перспективою подальшого зміцнення альянсу України

¹² Z. Najder, op. cit., s. 191-192.

¹³ Див. W. Baluk, *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej*, Wrocław 2006.

з Російською Федерацією, була тим більша, що на дедалі гірші перспективи для польської східної політики протягом багатьох років накладався кричущий брак координації зовнішньої політики РП, амбіційні і компетенційні проблеми у верхах влади, які призводили до того, що нерідко президент, глава уряду та міністр закордонних справ, і навіть Сенат та діюче під його егідою Товариство «Спільнота польська» демонстрували відмінні позиції з того самого питання. Наслідком такого стану речей стало різке зниження ефективності здійснюваних дипломатичних заходів, домінування протокольних церемоній над реальними результатами і часткова втрата довіри в очах українських партнерів¹⁴. Характерною ознакою польської східної політики, а точніше – її відсутності, найчастіше було реагування на розвиток подій, а не реалізація довготермінової стратегії. До того ж, жвавві політичні контакти лише у поодиноких випадках причинялися до зміцнення економічного співробітництва і збільшення торгового та науково-технічного обміну. Нарешті, незмінним елементом, що супроводжує польську політику щодо України і – ширше – усього «Сходу», була і залишається ідейна та концептуальна слабкість польських політичних партій, недостатнє використання всіма урядами експертних і наукових осередків, і, що найгірше – практична атрофія оригінальної політичної думки¹⁵. Однак безперечним і стійким наслідком *помаранчевої революції* стала зміна попереднього сприйняття цієї держави провідними гравцями Європейського Союзу, а особливо Франції – країни Західної Європи усвідомили нарешті саме

¹⁴ Одним з найбільш помітних проявів вищезазначених проблем був брак координації політики державних органів у 1990-2005 рр. щодо поляків на Сході, незважаючи на прийняття Радою Міністрів у 1991 р. ухвали «Цілі і пріоритети політики уряду щодо Полонії [польських діаспор - прим. пер.], еміграції та поляків за кордоном» і «Урядової програми співпраці із Полонією і поляками за кордоном», прийнятого Радою Міністрів у 2002 р. Див. *Raport polityka państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za Granicą 1980-2005*, red. M. Dworczyk, P. Krzyworzecka і T. Maciejkianiec, Warszawa, wrzesień 2007.

¹⁵ Визначний американський політолог Ф. Закарія слушно звертає увагу на факт, що сучасна демократія різко скорочує політичні горизонти до кількарічних періодів між черговими виборами, і тим самим тривіалізує основи механізму прийняття рішень. Він робить висновок про деструктивний вплив виборчого календаря, із його періодичними фазами, на якість політичного мислення сучасних еліт. Цей діагноз повною мірою можна віднести і до картини політичного життя у Польщі. Див. F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy At Home and Abroad*, New York 2003.

існування на карті континенту України та її значення у геополітичному порядку. Розвіяні надії польських політичних еліт, пов'язані із перемогою *помаранчевих* у 2004 р., не змінили і не могли змінити цього ключового факту, що *notabene* було помічено і у Москві.

Подвійна виборча перемога обох братів Качинських у 2005 році, всупереч прогнозам, не принесла із собою перелому у польській східній політиці, а більше акцентування національно-консервативними колами, зосередженими навколо Права і Справедливості, історичної політики у країні та за кордоном і надання нових імпульсів відносинам зі східними партнерами Польщі здебільшого не виходило поза сферу декларацій. Команда Казімежа Марчінкевича, а згодом – Ярослава Качинського частіше говорила про цілі зовнішньої політики на східному напрямку, аніж здійснювала реальні кроки, істотні для її реалізації – домінували мало значущі жести і запевнення Варшави у стратегічному партнерстві з Україною, а міністр Анна Фотига демонструвала стриманість у контактах з політиками із Києва. Урядові не вдалася спроба дієвої участі Варшави у творенні політики ЄС щодо наших східних партнерів, і не тільки на основі більш виразно ніж досі артикульованих національних інтересів, а й у їх кореляції з інтересами усієї об'єднаної Європи. Польська дипломатія не спромоглася переконати українців у тому, що проголошена Європейською Комісією у грудні 2006 р. формула «Європейської Політики Сусідства» у жодному разі не означає ухиляння, чи тим більше блокування її шляху до членства у Євросоюзі. Голос з-над Вісли звучав у Брюсселі мало переконливо, а Польща швидко заробила собі серед більшості країн-членів ЄС імідж країни, що сприймає європейську східну політику в категоріях, надміру обтяжених власним історичним досвідом, і – хоча загалом і неслухно – принципово антиросійської. Водночас із дедалі жорсткішою позицією польської дипломатії щодо Німеччини, отримання підтримки для польської точки зору на східну проблематику, особливо у відношенні до Російської Федерації, зустрічалося із

щораз чисельнішими виразами спротиву європейських партнерів. Політика самоізоляції Польщі на європейській сцені за правління ПіСу та його коаліціантів тріумфувала, а Москва послідовно втягувала Німеччину у орбіту своєї політики. У європейську політику урядів Марчінкевича і Качинського у цей час вписувалася особливо перша частина каденції президента Леха Качинського, котрий «партнерство» у рамках Європейського Союзу розумів як обстоювання позицій, відмінних від більшості країн-членів, і використання права вето чи загрози його застосування. Такий спосіб розуміння польських державних інтересів призвів до того, що, коли Польща пропонувала на розгляд Євросоюзу важливі ініціативи, такі, як опрацювання спільної енергетичної політики, ми отримали підтримку лише з боку Литовської Республіки¹⁶.

Зміна уряду в Польщі і утворення в листопаді 2007 р. коаліції Громадянської Платформи і Польської Селянської Партії супроводжувалися обіцянками надання польській зовнішній політиці нової динаміки, відходу від риторики МЗС під керівництвом міністра Фотиги, покращення відносин із Німеччиною і пошуку площини діалогу з Російською Федерацією. Відразу після формування нового уряду міністр закордонних справ Радослав Сікорський на зустрічі у «Фундації Баторія» заявив, що політика щодо України буде одним із п'яти пріоритетів уряду і польського МЗС, а за її безпосередню реалізацію відповідатиме сам міністр.¹⁷ За кілька тижнів було підписано підготовану ще попереднім урядом угоду про шенгенські візи, дія якої, однак, не поширювалася на території до Львова включно, що було дуже важливо для української сторони. Атмосфера у взаємних відносинах погіршилася вже на старті діяльності уряду Дональда Туска, незалежно від намірів Польщі, хоча і було досягнуто незначного прогресу у історичному діалозі і питанні охорони

¹⁶ Z. Najder, op. cit., s. 212.

¹⁷ Виступ Б. Бердиховської на конференції у Вроцлаві в 2008 р. у Колегіумі Східної Європи ім. Яна Новака-Сзьоранського в рамках панельної дискусії *Політика РП щодо України: продовження чи нове відкриття?* [у] *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, op. cit., s. 65-66.

польської чи польсько-української культурної спадщини в Україні, якому, у свою чергу, великого значення надавала Варшава. Прагматизм нової команди і зміна стилю здійснення влади швидко знайшли своє підтвердження, яскравим проявом чого став візит прем'єра Туска до Москви у лютому 2008 р. і пов'язані з ним закиди опозиції щодо полишення ідеї польсько-українського стратегічного партнерства і – ширше – ролі Києва у стратегії Варшави і перехід до зближення із Російською Федерацією. Незважаючи на негативні оцінки діяльності уряду, що звучали у колах Права і Справедливості та пов'язаних із цією партією міжнародних публіцистів, польська політика щодо України не зазнала помітних змін, а у відносинах країн не відбулося серйозного охолодження. Польща незмінно, особливо з часу перемоги *помаранчевої революції*, підтримувала зусилля України щодо інтеграції до євроатлантичних структур, збереження принципу *відкритих дверей*, котрий у довготерміновій перспективі міг би уможливити членство нашого східного сусіда у НАТО, активно сприяла європейським устремлінням Києва, котрі у середньотерміновій перспективі мали б призвести до втілення у життя української концепції «політичної асоціації і економічної інтеграції», а у довготерміновій – до повноправного членства України у Європейському Союзі. Нарешті, Варшава послідовно висловлює зацікавленість у спільному пошуку колективних рішень проблеми диверсифікації джерел і шляхів транспортування енергоносіїв, особливо газу, з метою отримання обома країнами хоча б часткової незалежності від Російської Федерації¹⁸. Парадоксально, але прагнення Польщі подолати холод у відносинах із Росією було позитивно сприйняте у Києві – з огляду на те, що візит прем'єра Туска до російської столиці був оцінений в Україні передовсім через призму його впливу на стабільність відносин Москва-Київ. До того ж, український уряд загалом

¹⁸ A. Drzewicki, R. Foks, *Analizy. Stosunki polsko-ukraińskie na tle rosyjskich interesów w Europie Środkowo-Wschodniej*, Forum Polityki Wschodniej, Wrocław, marzec 2008, maszynopis powielany, s. 3.

висловлював розуміння значення польських зусиль, щоб через діалог з Московою вислати чіткий сигнал до країн-членів Європейського Союзу щодо готовності Варшави, незалежно від різниці інтересів поміж нею і Російською Федерацією, до прагматичного підходу у вирішенні питань, які перебувають у сфері інтересів обох держав. Польська дипломатія старається у такий спосіб нейтралізувати політику Москви, спрямовану на постійне ізолювання Польщі у рамках Європейського Союзу і підкреслення суперечностей поміж його старими і новими членами. Таким чином, у відносинах зі східними сусідами на зміну колишній «жорсткій дипломатії» ПіСу мала прийти прагматична позиція, покликана зміцнити позиції Польщі у Європейському Союзі і НАТО і уможливити на цій основі активну реалізацію східної політики, а особливо – пошуку союзників для підтримки концепції отримання Україною в недалекій перспективі членства у євроатлантичних структурах, передовсім у НАТО. Результати квітневого саміту держав НАТО у Бухаресті в 2009 році у питанні членства України і Грузії в альянсі, як виглядає, підтверджують слушність обраною Польщею стратегії, спрямованої на зміцнення почуття стабільності і безпеки у регіоні. Польський МЗС під керівництвом Радослава Сікорського, з огляду на географічне положення, історичний досвід, різноманітні культурно-цивілізаційні зв'язки зі Сходом, ставить на претворення Польщі у експерта і фахівця ЄС із східної проблематики, знаходячи у цьому дедалі більше розуміння серед головних партнерів по Євросоюзу¹⁹. Нагодою для реалізації таких принципів східної політики стала започаткована з ініціативи Республіки Польщі та Королівства Швеції програми «Східне Партнерство», у сфері дії якого з очевидних причин опинилася і Україна. Програма отримала підтримку держав-членів Євросоюзу, зокрема – що було істотно для Польщі – з боку Німеччини, оскільки пропозиція її започаткування була висунута від імені

¹⁹ Див. виступи міністра Сікорського у сеймі в травні 2008 р. і у квітні 2010 р. на офіційних інтернет-сайтах МЗС.

всього Співтовариства. Завдяки цьому польська східна політика могла, нарешті, перейти від односторонніх декларацій і загальних фраз до дій спільного для усього ЄС характеру, що давали надію на якісно новий етап відносин зі Сходом і водночас сприяли подальшій інтеграції самого Євросоюзу. Польські аргументи потрапили нарешті на сприятливий ґрунт у Брюсселі з огляду на зацікавленість Євросоюзу *in gremio*, принаймні на декларативному рівні, у стабільності і передбачуваності його безпосереднього оточення. Іншим важливим інструментом, поруч із колективною діяльністю у рамках структур ЄС, для польської дипломатії за врядування Туска, на відміну від періодів його попередників, стали спроби запровадження української проблематики на різних форумах міжнародного співробітництва – такі як Вишеградська Група чи Рада Співробітництва Балтійських Держав²⁰. Втім, польські зусилля в рамках ЄС у справі прийняття України до складу членів цієї організації натикаються на дедалі більший опір, пов'язаний із тим, що наразі першочерговою темою розмов у європейських столицях та у всій європейській міжнародній публіцистиці стало прийняття до Євросоюзу Туреччини, а саме пов'язані із цим потенційні загрози у контексті ісламізації країни²¹.

Особливі надії у Варшаві пов'язувалися із Східним Партнерством – першою комплексною ініціативою, впровадженою до системи зовнішніх відносин Європейського Союзу і спрямованою до Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії та України. Інаугурацію польсько-шведської ініціативи Східного Партнерства на саміті глав держав і урядів ЄС 7 травня 2009 року у Празі Комісар у справах зовнішніх відносин і Європейської Політики Сусідства Європейського Союзу Беніта Ферреро-Вальднер прийняла словами: *this is not*

²⁰ A. Kamiński, J. Kozakiewicz, *Stosunki polsko-ukraińskie. Raport*. Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 29-37.

²¹ Виступ Б. Осадчука на конференції у Вроцлаві в 2008 р. у Колегіумі Східної Європи ім. Яна Новака-Єзьоранського у рамках панельної дискусії *Політика РП щодо України: продовження чи нове відкриття?* [у] *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, op. cit., s. 78-79.

philanthropy. It is 21st century European foreign Policy. Перед Східним Партнерством поставлено довготермінові та розраховані на ближчу перспективу цілі, серед яких на перший план, безперечно, висувуються питання, пов'язані з інтенсифікацією діяльності задля зближення та інтеграції держав Східної Європи і Північного Кавказу із Європейським Союзом. Під час офіційної презентації нової ініціативи ЄС у травні 2009 року в Празі ухвалено Спільну Декларацію, тим самим Східне Партнерство стало невід'ємною частиною політики Європейського Союзу, адресованої до держав, охоплених дією Програми. Виконання визначених Східним Партнерством принципів має *in spe* призвести до дійсного зближення країн-учасниць, їхніх народів та національних меншин з Європейським Союзом, а у подальшому сприяти і їх повній інтеграції до ЄС.

Керуючись цінностями, стандартами і нормами Євросоюзу, творці і натхненники Східного Партнерства базують його функціонування на трьох основних принципах: співвласності, диференціації та умовності, окреслюючи площину співпраці із державами, охопленими дією Партнерства, у таких сферах, як права людини, ринкова економіка, збалансований розвиток, ефективне управління, енергетична безпека та ін. Окрім цього, Східне Партнерство має на меті також сприяння розвитку і зміцненню транскордонних міжлюдських контактів, поглиблення наукового та культурного співробітництва. У програмі Східного Партнерства стратегічною метою цієї ініціативи, висунутої Польщею і Швецією, визначено встановлення політичної асоціації, створення поглиблених і комплексних зон вільної торгівлі держав-учасниць Програми із Європейським Союзом, поступова лібералізація візового режиму, котра має призвести до скасування віз, і створення структури багатостороннього співробітництва із державами-учасницями у формі чотирьох тематичних платформ: у справах демократії, ефективного управління і стабільності; у справах економічної інтеграції і конвергенції із політиками

Європейського Союзу; у справах енергетичної безпеки; і у справах міжлюдських контактів. Програма «Східне Партнерство» уможлиблює також багатостороннє співробітництво східних сусідів Європейського Союзу, охоплених Європейською Політикою Сусідства, у формі циклічних зустрічей глав держав і урядів, міністрів закордонних справ і експертів. Відповідно до принципів Програми, багатосторонні зустрічі і консультації на різних щаблях мають стати засобом обміну інформацією і досвідом між країнами-учасницями, заразом виконуючи функцію механізму зміцнення довіри. Умисне, як виглядає, уникнення у Східному Партнерстві жорсткого порядку денного у сфері безпеки (*desecuritization*) має уможливити використання у повній мірі м'якої сили Євросоюзу і у непрямий спосіб сприяти покращенню міжнародної безпеки у регіоні²².

У рамках Східного Партнерства вже реалізуються або перебувають на підготовчому етапі такі ініціативи:

- проект інтегрованого управління кордонами (*Integrated Border Management*) з пулом коштів у розмірі 50 млн. євро;
- Ініціатива Запобігання Природним Катастрофам та Катастрофам, Спричиненим Людиною – у розмірі 6 млн. євро;
- тривають роботи над опрацюванням програми підтримки малого і середнього бізнесу (57 млн. євро 2010-2013). Першим кроком у реалізації цієї програми було започаткування проекту (*East-Invest*) на 7 млн. євро, метою якого є покращення інвестиційного клімату у державах-учасницях та утворення мережі бізнес-контактів між Європейським Союзом і його східними сусідами;
- планується також започаткування програми обміну інформації у сфері охорони навколишнього середовища (*Environment Governance*) на 1,8 млн.

²² Поп. В. Осіпка, „Mięka siła” w stosunkach międzynarodowych [y] *Historia. Polityka. Dyplomacja. Studia z Nauk Społecznych i Humanistycznych. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Marianowi S. Wolańskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. M. Mróz i E. Stadtmüller, Toruń 2010, s. 413-414.

євро і культурної програми Східного Партнерства –12 млн. євро;

- розпочато реалізацію Ініціативи Підвищення Енергетичної Ефективності і Охорони Середовища у Східній Європі із бюджетом у 1,5 млрд. євро;
- Європейський Інвестиційний Банк створив інструмент фінансування проектів у рамках Східного Партнерства (*Eastern Partners Facility*) у обсязі 1,5 млрд. євро, що призначений на інвестиції у країнах-учасницях Програми, і доповнює вже існуючий зовнішній мандат ЄІБ на інвестиції у регіоні Східної Європи із бюджетом у 3,7 млрд. євро²³.

Ухвалена на саміті у Празі Спільна Декларація відкриває можливості участі у Східному Партнерстві найрізноманітнішим суб'єктам – урядовим інститутам, парламентам, міжнародним організаціям, органам місцевого самоврядування, фінансовим інституціям та структурам зі сфери громадянського суспільства і приватного сектора. Треті держави можна буде за принципом *case-by-case* залучати до співпраці у конкретних акціях, проектах і зустрічах тематичних платформ у рамках Східного Партнерства, якщо їхня участь спиятиме реалізації довготермінових цілей польсько-шведської ініціативи. Прикладом міжнародних організацій, залучених до участі у Східному Партнерстві, може бути, зокрема, Рада Європи, котра бере участь у програмах боротьби з корупцією та у діяльності із вдосконалення судових систем; серед інших організацій можна згадати Організацію з Безпеки і Співробітництва у Європі. Зараз тривають інтенсивні праці над Договором про асоціацію поміж Європейським Союзом і Україною, здійснюються заходи, що мають на меті поступову лібералізацію візового режиму аж до запровадження безвізового руху, чого протягом років добивається українська сторона. Завдяки зусиллям Варшави, на найбільш просунутому етапі співробітництва із Європейським Союзом знаходиться Україна, і між

²³ Власне опрацювання на основі даних МЗС.

партнерами тривають переговори щодо скасування віз, котрі мають закінчитися опрацюванням відповідних умов запровадження безвізового режиму. У травні 2010 р. у Сопоті відбулося перше неформальне засідання міністрів закордонних справ держав, що беруть участь у Східному Партнерстві, спільно організоване Польщею та іспанським президентством у ЄС. Природньо, обмін думками, у якому взяли участь глави дипломатії 33 держав і Комісар у справах розширення і Європейської Політики Сусідства, зосереджувався навколо питань, пов'язаних із практичною імплементацією Східного Партнерства, таких, як плани та діяльність Європейської Комісії, принципи фінансування, календар і методи реалізації конкретних етапів втілення ініціативи у життя, можливості співучасті держав-членів і держав-партнерів ЄС у розробці та імплементації заходів і проектів. Учасники зустрічі підтримали проект створення Групи Друзів Східного Партнерства – неформального форуму співробітництва із державами з-поза Євросоюзу, зацікавленими у підтримці реалізації цілей програми.

Програма «Східне Партнерство», разом із польсько-українським стратегічним партнерством, котре частіше набувало декларативних, ніж фактичних форм, стала останніми роками істотним компонентом польської зовнішньої політики на східному напрямку. Польський уряд постійно, хоча й не завжди послідовно, підтримував євроатлантичні прагнення України, але поразка прозахідно налаштованої Юлії Тимошенко у президентських виборах 2010 р. і прихід до влади в Україні команди президента Віктора Януковича та прем'єра Миколи Азарова, мабуть, відкрили цілком новий етап у польсько-українських відносинах²⁴. Декларативне стратегічне партнерство і своєрідний місіонізм польської політики щодо Києва у ситуації, коли перші рішення нового президенту і уряду пов'язані із поглибленням зв'язків із Російською

²⁴ Розмова Ренати Грохаль, Ярослава Курського і Бартоша Т. Веліньського з прем'єром Дональдом Туском, див. „Gazeta Wyborcza”, Nr 107.6325 z 10 maja 2010 r., s. 10-11.

Федерацією, планами вступу України до СріБ-у, закриття інституцій, що займалися інтеграцією із НАТО, а останнім часом також газова угода із Москвою від 21 квітня 2010 року ціною продовження на наступні 32 роки військової присутності Росії у Криму, свідчить про необхідність наново визначити пріоритети польської східної політики²⁵. Зміни в Україні, таким чином, призвели до того, що польський уряд, продовжуючи теперішній, заснований на ідеях Пілсудського та Гедройця курс у східній політиці, особливо у її ідеологічному аспекті, опинився перед необхідністю значно більш прагматичного підходу до питання відносин із Києвом. У Варшаві усвідомили, що польсько-українські відносини входять у нову, складну фазу, а українська влада стане на довні роки непростим партнером, особливо з огляду на зміцнення співпраці Києва з Москвою²⁶.

Виглядає на те, що найкращим шляхом до нової якості у польсько-українських відносинах, а також до оптимізації цілей, визначених у Східному Партнерстві, повинна бути виразна польська підтримка реформ, що поглиблюють європейську інтеграцію і уможливають *in spe* побудову спільної закордонної політики і політики безпеки співтовариства. Прийняття Конституційної Угоди створює польській дипломатії унікальний шанс дієвої участі у створенні нових структур, відповідальних за політику ЄС, у тому числі східну, і, що найважливіше, наскільки це можливо, кореляцію польських стратегічних інтересів на Сході – у відповідності із популяризованим Здзіславом Найдером принципом, що східна політика – це гра, ставкою у якій є форма цілої Європи – з головними напрямками європейської політики. Для досягнення цієї мети польської закордонної політики необхідно прийняти принцип, що власне Європейський Союз є і залишатиметься ключовим

²⁵ Ширше про значення Криму в українсько-російських відносинах див. M. Mróz, *Geopolityczne i geostrategiczne znaczenie Krymu w relacjach ukraińsko-rosyjskich w XX i na początku XXI wieku* [y] *Polityka bezpieczeństwa narodowego państw obszaru WNP. Wybrane problemy*, red. W. Baluk, Toruń 2009, s. 225-248.

²⁶ Розмова Ренати Грохаль ..., *op. cit.*, s. 11.

інструментом впливу, головним політичним інструментом, котрий ми можемо і повинні використати для зближення, у широкому розумінні, України та інших п'яти держав-учасниць Східного Партнерства до європейських структур, а у подальшій перспективі – можливо, також до НАТО.

Розглядаючи Східне Партнерство у такій площині, Польща повинна зосередити свої зусилля у рамках Програми на діяльності, спрямованій на:

- впровадження української проблематики на різні форуми міжнародного співробітництва, такі, як Вишеградська Група чи Рада Співробітництва Балтійських Держав;
- встановлення відносин поміж Східним Партнерством та іншими регіональними організаціями співпраці Європейського Союзу – зокрема, Чорноморською Синергією, Середземноморським Союзом та Північним Виміром;
- подальше інституційне закорінення Східного Партнерства у рамках структур Європейського Союзу;
- розширення сфери функціонування «Групи друзів Східного Партнерства» та збільшення кількості її держав-учасниць із залученням провідних гравців міжнародних відносин, особливо Сполучених Штатів і Японії, а також, з огляду на загальновизнаний імідж як розвинутих демократій із системною прозорістю і досвідом у діяльності в міжнародних організаціях – Канаду і Норвегію, з інших міркувань – також Апостольську Столицю та ватиканську дипломатію у царині прав людини і основних свобод;
- визначення співвідношення поміж Східним Партнерством і відносинами Європейського Союзу із російською Федерацією, а також включення Росії і Туреччини до деяких із проектів і практична реалізація комплементарності Східного Партнерства та інших регіональних ініціатив;

- використання можливостей, пов'язаних із польським президенством у ЄС, що наближається, для активізації проектів, котрі реалізуються у рамках Східного Партнерства, та ініціювання нових – зокрема, у сфері культури та вищої освіти;
- координацію заходів Європейського Союзу у рамках Програми із діяльністю Міжнародного Валютного Фонду, котрий надав позики, зокрема, Білорусі і Україні;
- формування у країнах-учасниках Східного Партнерства, зокрема, в Україні та Білорусі, таких еліт (і підтримка відповідних неурядових кіл), що виступають за впровадження європейських стандартів урядування;
- інтеграція управління кордонами у країнах-учасниках Східного Партнерства, як у вимірі країни-учасниці Східного Партнерства – Європейський Союз, так і шість країн-учасниць Програми – сусідні держави з-поза ЄС (питання російсько-українського кордону);
- зміцнення четвертої тематичної платформи Програми у царині розширення свободи слова, розвитку правової держави, реформи адміністрації і судової системи, боротьби із корупцією;
- лібералізація візового режиму, а у перспективі – скасування віз.

СЕРГІЙ ГЕРАСИМЧУК

Удосконалення державного управління в державах «Східного партнерства»

Остання хвиля розширення Європейського Союзу засвідчила, що у середньостроковій перспективі абсорбаційні можливості цього міжнародного утворення близькі до виснаження і Брюссель потребує вироблення зовнішньої політики відмінної від розширення, а також встановлення формату відносин із державами-сусідами.

Примітно, що держави Європейського Союзу умовно поділилися на два табори. Перший табір відображає погляди ідеалістів Європейського Союзу, на думку яких зовнішня політика ЄС повинна спиратися на пріоритет поширення цінностей демократії. Іншими словами, ця група прагне зберегти за Євросоюзом нішу морального арбітра у міжнародних відносинах. Водночас, беручи до уваги, що донедавна в якості стимула для демократичних перетворень у сусідніх з ЄС державах була перспектива членства, а тепер дієвість цього стимулу є сумнівною, ідеалісти постають перед дилемою. Вони змушені або наполягати на подальшому розширенні, або ж примиритися з позицією прагматиків з держав ЄС.

Що стосується позиції європейських прагматиків, то вона полягає у тому, що Євросоюз неспроможний здійснювати подальше розширення, а у відносинах із сусідами має орієнтуватися на економічні та бізнесові інтереси. Рефлексії на тему демократичних цінностей видаються прагматикам контрпродуктивними.

Беручи до уваги плюралізм думок у Європейському Союзі, а також можливість у тій чи іншій мірі впливати на формування політики ЄС усіма

зацікавленими державами-членами, зовнішня політика Євросоюзу поєднує у собі елементи як першого так і другого підходу. Це знаходить свій прояв у тому, що Брюссель дедалі більш помітно декларує в якості пріориттів із державами-сусідами як пришвидшення в них демократичних перетворень, так і формування навколо Євросоюзу зони стабільності та економічного процвітання безвідносно до демократичних цінностей.²⁷

Однією зі спроб поєднати обидва підходи стала започаткована у 2004 році Політика сусідства ЄС. Ця ініціатива об'єднала у собі 16 держав-бенефіціаріїв і була спрямована на створення навколо ЄС прошарку держав зі стабільним урядуванням, розвиненою економічною системою та готовністю до конструктивної співпраці як з ЄС у цілому, так і з окремими державами Союзу.

Щоправда, слід зауважити, що за відсутності перспективи членства у Європейському Союзі, Брюссель був вимушений розробити нові механізми мотивації для держав-сусідів ЄС. Таким механізмом, який і донині проходить апробацію у державах-сусідах Європейського Союзу, став механізм т.зв. зовнішнього урядування (*external governance*), започаткування якого стало можливим за рахунок того, що ЄС почав спонукати уряди держав-сусідів до належного врядування (*good governance*).

Даний підхід включає в себе як ідеалістичні так і прагматичні підходи. З одного боку він вимагає, у відповідності до визначення належного врядування, дотримання низки демократичних процедур. А саме: успішність застосування належного врядування у секторах політики визначається високим рівнем прозорості у даних секторах, забезпеченням підзвітності урядовців та вимогами щодо залучення громади до процесу прийняття рішень²⁸. З іншого боку, подекуди структури Євросоюзу недостатньо критично ставляться до

²⁷ Bosse, Giselle(2009) *'Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU-Belarus relations'*, *Contemporary Politics*, 15: 2, 215 — 227, p.218

²⁸ Freyburgh, Tina; Lavenex, Sandra; Schimmelfenning, Frank; Skripka, Tatian (2009) *'EU promotion of democratic governance in the neighborhood'*, *Journal of European Public Policy*, 16:6, 916 – 934.

імплементациі політики належного врядування і закривають очі на суттєві недоліки у забезпеченні названих вище процедур, якщо їх відсутність компенсується стабільним врядуванням.

Черговою перемогою ідеалістів у ЄС стала польсько-шведська ініціатива щодо започаткування програми ЄС «Східне партнерство». На відміну від Політики сусідства, Східне партнерство мало на меті стати символом того, що держави ЄС не лише самі поділяються на більш ідеалістичні та більш прагматичні, але й сусідів також поділяють на різні групи в залежності від амбіцій та перспектив євроінтеграції останніх. Символізм Східного партнерства полягає у тому, що на відміну від держав Сусідства, які в більшості своїй є далекими від ідей євроінтеграції та цілком задовольняються секторальною співпрацею, та тими державами, які за формальними ознаками можуть претендувати на членство і заявляли про свої амбіції щодо європейської інтеграції.

Польська ініціатива, до якої активно приєдналась також Швеція, не викликала особливого ентузіазму у держав Європейського Союзу на момент своєї появи у травні 2008 року. Проте, кровопролитна війна у Грузії у серпні 2008 року привернула увагу Брюсселю до регіону. Для європейських ідеалістів, як і для прагматиків, стало цілком очевидно, що регіон потребує додаткових інструментів, з допомогою яких ЄС може контролювати ситуацію. Для ідеалістів аргументом на користь такого рішення були деморатичні цінності та європейська ідентичність, до яких апелювали лідери Грузії. Для прагматиків необхідність посилення впливу ЄС у регіоні був зумовлений необхідністю посилити європейську присутність у вкрай важливому для ЄС транзитному регіоні.

Як наслідок, у травні 2009 року вже на рівні Європейського Союзу у цілому було започатковано Східне партнерство²⁹, до складу якого увійшли усі держави регіональної міжнародної організації – ОДЕР-ГУАМ (Грузія, Україна, Азербайджан та Молдова), а також Білорусь та Вірменія.

Східне партнерство, від моменту започаткування, також стало своєрідним компромісом між європейськими прагматиками та ідеалістами і вповні відображає інтерес тих та інших до регіону Східної Європи та Кавказу. Цей інтерес проявляється у чотирьох тематичних платформах співпраці у рамках Східного партнерства.

Інтереси європейських прагматиків представлені у платформах з питань економічної співпраці (метою якої, за великим рахунком, є налагодження суто бізнесових економічних контактів, охоплення ринків держав-сусідів європейськими виробниками), співпраці у енергетичній сфері (ця платформа відображає інтерес Європи до транзитних енергетичних маршрутів, належного забезпечення транзиту газу з РФ до Європи тощо).

Водночас, інтереси європейських ідеалістів знайшли своє відображення у таких платформах як платформа з підтримки демократичного розвитку та належного управління, в рамках якої можна домагатися поширення демократичних стандартів і апелювати до традиційних цінностей Європейського Союзу. Не менш важливою для ідеалістів є платформа з розвитку міжлюдських контактів. За великим рахунком, вона розглядається як платформа в рамках якої поживляється питання про лібералізацію безвізового режиму, проте дана платформа є однією з підвалин лібералізму в цілому. Понад те, зважаючи на свою цільову аудиторію, вона є безпосередньо орієнтованою на населення держав Східного партнерства та прикордонних регіонів Європейського Союзу, сприяє поживленню міжлюдських контактів,

²⁹ Anna MICHALSKI, *The Eastern Partnership: Time for an Eastern Policy of the EU?*, SIEPS European Policy Analysis, issue 14, December 2009, p. 2.

веденню спільного бізнесу, студентським обмінам тощо. Не менш важливим є внесок, який проекти в рамках reople-to-reople платформи можуть зробити у розвиток т.зв. єврорегіонів, території яких розташовані в рамках держав Східного партнерства.

Не менш важливим здобутком євроідеалістів Європейського Союзу та єврооптимістів з держав Східного партнерства є Громадський форум держав Східного партнерства. Цей форум дозволяє представникам неурядового сектору держав Східного партнерства бути почутими на найвищому рівні Європейського Союзу, брати участь в обговоренні поточного стану розвитку держав Східного партнерства з Європейськими очільниками, впливати на політику ЄС у регіоні.

Щоправда, запропонований ЄС підхід до Східного партнерства містить у собі й низку недоліків. Здебільшого ці недоліки обумовлені тим, що переважна більшість держав Європейського Союзу є державами постмодерного типу, для яких є далекими проблеми та виклики безпеці держав Східного партнерства, які за своєю природою та країною походження є викликами домодерного, Вестфальського типу.

Серед іншого, така криза у розумінні викликів безпеці, а поруч з тим недостатнє розуміння регіональної специфіки призводить до того, що задекларовані пріоритети ЄС спотворюються у ході їх імплементації в державах Східного партнерства.

Найбільшою мірою таке спотворення відчувається при запровадженні належного врядування.

Почасти, акцентуючи увагу на належному врядуванні, держави ЄС не враховують, що у державах Східного партнерства, які здебільшого є нестабільними молодими демократіями, саме поняття належного урядування є чужорідним і слабким до спроб його спотворити (vulnerable).

Спотворення принципів належного урядування відбувається передусім з таких причин:

- Забезпечення участі громади у становленні принципів належного урядування почасти є суто номінальним. Громада, якщо і долучається до прийняття рішень, то лише дозовано, без належного рівня репрезентативності і залучення профільних структур громадянського суспільства;
- Забезпечення підзвітності владних структур є неналежним. Радянська традиція³⁰ ігнорування структур громадянського суспільства і досі процвітає в державах Східного партнерства. Натомість у тих державах, де цю традицію вдалося частково подолати (наприклад у Грузії) громадянське суспільство є значно послабленим за рахунок того, що значна частина провідних представників громадянського суспільства перейшла на роботу до владних структур. Не є дивним, що в таких умовах може зростати рівень корупції і знижуватися рівень підзвітності урядовців.
- Прозорість прийняття рішень є проблематичною з наведених вище причин. Зміщення пріоритетів Євросоюзу з підтримки громадянського суспільства на урядові програми призводить до того, що т.зв. сторожіві пси демократії (democracy watchdogs) знекровлені і у своїй більшості або припиняють повноцінне інституційне існування або ж погоджуються на колаборацію з урядовими структурами, закриваючи очі на неналежну імплементацію політики належного урядування.

До суттєвих недоліків політики належного урядування можна віднести й те, що європейські структури не рідко самі закривають очі на неналежне

³⁰ Sagan, Iwona (2010) 'Post-Socialist Transformation, European Neighbourhood and Civil Society Networks between Poland, Russia and Ukraine: a Case of Multi-level Contingency', *Journal of European Integration*, 32: 5, 439 — 456, p. 442.

впровадження належного врядування. Зокрема, ЄС досить часто визнає за успіх держав Східного партнерства ухвалення належних правил та законів (rule adoption) і, водночас, приділяє замало уваги тому, як ці закони та правила застосовуються (rule application).

Подекуди дефективним є зміщення пріоритетів Євросоюзу з програм розвитку громадянського суспільства на догоду програмам інституційного розвитку, які за своєю природою є здебільшого урядовими. У цьому полягає найсуттєвіша міна уповільненої дії для європейських ідеалістів. Адже, за великим рахунком прикриваючись їхніми ідеалами прагматики насаджують державам Східного партнерства стабільне урядування, яке суттєво відрізняється від належного урядування, оскільки толерує диктат держави. І, можливо, для європейських ідеалістів ця загроза не є актуальною, оскільки вони перебувають у постмодерних декораціях. Проте, прагматикам добре відомо, що диктат держави у „Вестфальських державах” – це важель впливу на уряд, а малокероване громадянське суспільство у таких умовах – це елемент нестабільності, який заважає розбудові прагматичних відносин.

Таким чином, де-факто спільними зусиллями ідеалістів та прагматиків від ЄС відбувається легітимізація частково демократичних, а іноді і недемократичних режимів у державах Східного партнерства. Європейський Союз, внаслідок надмірного захоплення успіхами зовнішнього врядування підтримує «суверенні» та «керовані» демократії, без належного усвідомлення того, що стратегії ЄС у даному випадку поступаються ефективністю тактичним операціям національних урядів окремих держав Східного партнерства.

Також, наївними у цьому контексті виглядають, навіть, європейські прагматики, оскільки вважають, що лідери держав Східного партнерства не помічають як перспектива інтеграції для них підмінюється рамками формального партнерства. Водночас самі прагматики не помічають, що підприємливі лідери «молодих демократій» підмінюють політичну

демократизацію імітацією демократичного управління на секторальному рівні, а демократичні трансформації політичних інститутів «секторальними проривами».

В даних умовах обидві сторони почуваються у вирашному положенні. Проте, обидві сторони не свідомі того, що одна з них капсулюється у процесі демократичних перетворень із загрозою подальшої ізоляції, а інша втрачає образ морального арбітра, який неможливо відкорегувати, оскільки деструкція міфу про моральну винятковість Євросоюзу не супроводжується жодними її звитягами у інших сферах, а почасти супроводжується становленням нових негативних стереотипів про європейську слабкодухість, кон'юктурність, лицемірство.

Подолати такі негативні тренди складно, проте – можливо. Для цього державам ЄС, щонайменше ініціаторам Східного партнерства слід зосередити увагу на дотриманні фундаментальних принципів належного урядування. Саме держави-ініціатори Східного партнерства повинні вимагати від реципієнтів дотримання правил транспарентності, участі, підзвітності. Наполягання на дотриманні цих вимог має передувати будь-якому діалогу з урядами держав Східного партнерства про доступ до структурних фондів, європейських коштів.

Не менш селективними держави ЄС повинні бути і у відносинах з громадянським суспільством. Слід усвідомлювати, що у «керованих» демократіях громадянське суспільство також може мімікрувати. Внаслідок цієї мімікрії квазі-громадянські інститути схильні легітимізувати квазі-належне урядування.

В таких умовах необхідно зосередитися на роботі зі справжніми неурядовими структурами та на посиленні традицій громадянського суспільства у ході контактів між людьми з ЄС та держав Східного партнерства.

Тільки в означений спосіб Європейський Союз буде спроможний вберегти від нівеляції свій образ морального авторитета, а користь від Східного

партнерства поширюватиметься не тільки на поглиблення міжурядових контактів, але й сприятиме становленню національного, європейського та глобального громадянського суспільства, зорієнтованого водночас на поширення демократичних цінностей та подолання глобальних викликів, які у XXI ст. виходять за межі Вестфальської парадигми.

ЛУКАШ АДАМСКИ

Східне Партнерство і польсько-українські відносини

Східне Партнерство – це програма Європейського Союзу із розвитку відносин з шістьма пострадянськими країнами: Вірменією, Азербайджаном, Грузією, Молдавією і Україною, що має на меті стимулювання чи посилення модернізаційних процесів у цих країнах та розвиток їхніх зв'язків з ЄС. Вона була запропонована Польщею і Швецією у 2008 р., а наступного року ухвалена Європейською Радою. Інаугурація Східного Партнерства відбулася у травні 2009 р. в Празі на саміті ЄС та шести вищезгаданих країн Східної Європи і Кавказу.

Східне Партнерство (СП) з того часу багаторазово піддавалося критиці – за повільні темпи імплементації проектів, за обмеженість фінансових ресурсів у його розпорядженні, за відсутність не лише перспективи членства для держав, на які поширюється його дія, а й навіть виразного зобов'язання ЄС скасувати візи для їхніх громадян після виконання необхідних для цього умов. Вказувалося також, що країні, котра має у Східній Європі найбільшу політичну вагу, найбільший потенціал, тобто Україні, Східне Партнерство не дає майже нічого, що виходило б за межі попередніх політичних рішень та правових зобов'язань, досягнутих у рамках двосторонніх відносин ЄС-Україна.

Звучать також голоси, налаштовані до Східного Партнерства із ентузіазмом. Вказується на те, що воно вперше чітко відділяє «європейських сусідів Євросоюзу» – у празькій декларації від травня 2009 р. названих «східноєвропейськими партнерами ЄС» від сусідів Європи – тобто країн Середземноморського басейну з-поза ЄС. Висловлюються аргументи про збільшення залучення Євросоюзу як єдиного цілого до справ Східної Європи завдяки Східному Партнерству. Звертається увага на інтенсифікацію

політичних контактів і регіонального співробітництва між ЄС і країнами СП. Ініціатива Європейського Союзу не тільки збільшує, до певної міри, фінансування проектів допомоги східноєвропейським державам, але й має також заохочувати треті країни і недержавних учасників міжнародних відносин до посилення своєї фінансової участі у справах регіону, створюючи у такий спосіб механізм синергії. Має значення і підвищення престижу Східного Партнерства шляхом призначення комісара, відповідального за політику розширення і сусідства, котрим став Штефан Фюлле. Імплементация проектів СП змусила до створення у Брюсселі команди професійних чиновників, котрі займаються цими справами – що має значення для практичної політики.

Протягом майже двох років від започаткування Східного Партнерства все ще не запуснено більшості проектів, що мають на меті підтримку модернізації Східної Європи, не почала діяти також – з огляду на суперечки щодо складу білоруської делегації – Парламентська Асамблея, котра має складатися із депутатів Європейського Парламенту і депутатів парламентів країн, на які поширюється дія цієї ініціативи Євросоюзу. Водночас утверджується марка Східного Партнерства, розпочато імплементацию окремих проектів, а робота над запуском інших знаходиться на дуже просунутих стадіях. На порозі президенства двох центральноєвропейських країн – Угорщини і Польщі – Східне Партнерство має шанс на отримання нового імпульсу для свого розвитку.

Ініціатива ЄС становить шанс також для польсько-українських відносин. Передовсім – тому, що відносини двох країн у політичному вимірі донедавна, за президенства Леоніда Кучми, а особливо Віктора Ющенка – надзвичайно інтенсивні, кваліфіковані навіть як «стратегічне партнерство», а після приходу до влади у лютому 2010 р. Віктора Януковича задовільні - не знаходили відображення у глибині економічних чи міжлюдських контактів. Польщу і Україну різнить не тільки геополітичне положення, приналежність Польщі до

ЄС і НАТО, але й рівень економічного та соціального розвитку і прийнята модель розвитку, а також політичний устрій, політична і бюрократична культура і суспільна ментальність. Це аж ніяк не дає підстав до визнання України стратегічним партнером – тобто, таким, з яким пов'язують довготермінове бачення розвитку, до якого відчувають велику довіру. Якраз навпаки: Україна сприймається як джерело загроз безпеці РП – таких, як нелегальна міграція, забруднення навколишнього середовища, організована злочинність, торгівля людьми, преремитництво, епідемія СНІДу та туберкульозу, а останнім часом також тісна розвідувальна співпраця із Росією. При цьому бюрократія, брак правової захищеності, а особливо випадки «рейдерства», тобто своєрідного викрадення підприємств внаслідок силового захоплення їхнього майна недобросовісними партнерами їх власників і, згодом, легалізації такої обладки у продажному суді призводять до значно повільнішого, ніж можна було очікувати, зростання польських інвестицій у цю країну, що викликає розчарування польських підприємців. Нарешті, напруження у польсько-українських відносинах регулярно викликає різна історична пам'ять кожного з цих народів і спричинене нею відмінне сприйняття спільної минувшини. В Україні воно значною мірою базується на засаді націоналізму і схвалення всілякої «національно-визвольної» діяльності незалежно від її методів і суспільної ціни.

Отже, на практиці інтенсифікація польсько-українських відносин, що виходила б поза межі політичних декларацій і кількох символічних ініціатив, безпосередньо залежить від поступу України у зміцненні демократії і правової держави та у підвищенні купівельної спроможності тамтешнього населення. Сама ж Польща має мінімальні можливості впливу на швидкість цих процесів. Тому вона повинна зосередитися передовсім на більшому залученні усього ЄС до процесу української модернізації – що, завдяки багаторазово більшому потенціалу Спільноти і ефекту мультиплікатора, може принести відчутні

результати. Ці заходи повинні реалізуватися Європейським Союзом власне під шильдом Східного Партнерства, а доповнювати їх можуть регіональні ініціативи, які могла б просувати Польща.

На рівні Спільноти Польща передовсім повинна:

- Добиватися комплексного підвищення рівня залучення ЄС у Східній Європі і переконувати у цій концепції держави, досі налаштовані до неї байдуже. (Ключовою тут видається Франція, тому належить зосередитися на переконанні цієї держави, а в подальшому – також країн Південної Європи і Бельгії).
- Створювати коаліцію держав, що беруть активну участь у Східному Партнерстві – таких, як Німеччина, країни Скандинавії і Центрально-Східної Європи – задля розвитку (у тому числі фінансового) цієї ініціативи. Це буде надзвичайно важливо протягом найближчих місяців, коли триватимуть праці над черговим бюджетом ЄС, а водночас відбуватиметься перегляд Європейської політики сусідства.
- Добиватися всілякого роду фінансової, технічної та організаційної підтримки для держав-учасниць Східного Партнерства, що здійснюють заходи на скасування візового режиму, особливо України та Молдавії, та позитивної оцінки їхніх зусиль. Якби з якихось причин відміна віз для цих країн у кількарічній перспективі виявилася неможливою, варто добиватися принаймні зміни норм Євросоюзу і надання громадянам цих держав у якнайширших масштабах довготермінових – наприклад, п'ятирічних – шенгенських віз, що надають право багаторазового перетину кордону. Ключовою тут є відповідна аргументація, що дозволить переконати кілька найбільш скептично налаштованих до ідеї безвізового руху із Східною Європою держав заходу континенту, а також

координація лобювання цієї справи з іншими країнами-членами ЄС, зацікавленими у реалізації цих намірів.

- Дбати про спрощення принципів надання Європейським Союзом допомогових коштів та про збільшення їх доступності для органів місцевого самоврядування. Можливо, це збільшить відсоток їх розкрадання, але разом уможливить збільшення фондів, доступних для України, та їх ширше використання.
- Просувати антикорупційні програми, а також тренінги для української адміністрації у царині практик ефективного управління і вмінь користуватися програмами ЄС. Українська адміністрація страждає від низької ефективності та великої кількості бюрократичних процедур, що сприяють корупції, а рівень знань про те, як скористатися фондами ЄС, залишається вкрай недостатнім.
- Добиватися значно ширшого залучення української молоді до програм студентського обміну, котрі уможливають проведення принаймні одного семестру у котромусь з університетів держав-членів ЄС (нині Україна не має доступу до програми Socrates, а лише до Erasmus Mundus), а також уможливити українським вченим ширше використання програм Євросоюзу на підтримку науки.
- Створити Європейську Фундацію в ім'я демократії у Східній Європі, котра надавала б невеликі гранти неурядовим організаціям і активізувала локальну діяльність. Якщо б ЄС не спромоглася створити її як цілісна інституція, можна залучити до її створення вибрані держави-члени ЄС.
- Старатися зміцнювати і розвивати «групу друзів Східного Партнерства», що складається із держав, зацікавлених в успішній демократичній трансформації і модернізації у Східній Європі (передовсім: США, Канада, Японія), а також міжнародні фінансові інституції і приватні компанії, що ставлять собі подібні цілі. Друзі Східного Партнерства

повинні координувати власну допомогу із програмами Східного Партнерства таким чином, щоб разом вони склали логічну цілість (наприклад, різні форми допомоги для малих і середніх підприємств, очищення природнього середовища).

Польща, разом із кількома іншими державами-членами ЄС, життєво зацікавленими у перетвореннях в Україні, могла б також запропонувати координацію принаймні тієї допомоги на цілі розвитку, що надходить із національних бюджетів. З огляду на відносну обмеженість цих коштів, бажане було б їх зосередження на кількох «флагманських» проектах, таких, як, наприклад:

- Розвиток т.зв. громадянської освіти, тобто, знань про основи демократії, правової державності, права людини і громадянина. Партнером могла б стати Німеччина, що має величезний досвід у цій сфері і реалізує таку освіту, зокрема, через Федеральні і Земельні Осередки Політичного Навчання.
- Підтримка заходів з підвищення енергетичної ефективності – неефективне використання електроенергії є одним із чинників, що гальмують економічний розвиток України і збільшують її залежність від Росії та вразливість на тиск з боку цієї держави. Природнім партнером була б Швеція, котра давно вже просуває подібні ініціативи.
- Допомога у боротьбі з епідемією СНІДу, поширенні знань про способи уникнення зараження вірусом і фінансова підтримка закупівлі засобів сучасної антиретровірусної терапії. В Україні заражено, ймовірно, біля півмільйона громадян – у багато разів більше, ніж у сусідніх державах, що створює очевидну загрозу для безпеки країн Центральної Європи, а також інших країн-членів ЄС, особливо тих, котрі – як Італія, Іспанія, Німеччина – стикаються із явищем масштабної нелегальної міграції громадян

України, що вирушають туди у пошуках праці. Партнерами могли б стати усі названі держави-члени ЄС.

- Передача центральноєвропейськими державами свого досвіду трансформації і запровадження *acquis communautaire*. Нічого не стоїть на перешкоді ширшому використанню Вишеградської Групи, а особливо – Вишеградського Фонду, і Балтійських держав, що після 1940 р. ділили з Україною спільну історичну долю, до просування study tours для української адміністрації і студентів, а також для збільшення кількості стипендій, що уможливають навчання в університетах центральноєвропейських держав.

Успіх проекту модернізації України на зразок Центральної Європи і її зближення з ЄС залежить передовсім від спроможності і волі самої України до реформ і від сили тамтешнього громадянського суспільства. Втім, більш приваблива і реальна у короткотерміновій перспективі пропозиція ЄС збільшить шанси вибору цією країною шляху реальних, а не значною мірою удаваних зусиль, спрямованих на прийняття *Acquis Communautaire* і всебічного зближення із ЄС. При цьому зрозуміння Росією потреби прийняття в Україні центральноєвропейської моделі розвитку тільки сприятиме цим процесам. Тому варто запропонувати також і цій наддержаві можливість участі у проекті інтеграції усєї Європи – за умови фактичного прийняття нею цінностей, що лежать у основі політичного і громадського життя держав ЄС: демократії, політичного плюралізму, правової державності та зречення будь-яких спроб провадження імперської політики і проявів неповаги до суверенітету сусідів. Першим кроком до цього повинно бути переконання Росії, що ініціатива Євросоюзу не загрожує її інтересам, і навіть є корисною також і для неї самої. Адже як третя сторона, Росія може брати участь у ініціативах Східного Партнерства. Варто використовувати цей принцип, щоб просувати також

певні спільні російсько-українські проекти, котрі мають значення і для ЄС. Символічна була б, наприклад, участь ЄС у масштабному екологічному проєкті – очищенні вод Дніпра, величезної ріки, що тече по території Росії, Білорусі й України і впадає до Чорного моря.

Звісно, Польща не повинна відмовлятися і від заходів двостороннього характеру. Бажане було б збільшення польської економічної та інтелектуальної присутності в Україні, а також сприяння утворенню в цій країні пропольського лобі. Належить покращити транспортну інфраструктуру, особливо прискорити здійснення прикордонного контролю, а водночас інтенсифікувати боротьбу із контрабандою палива і цигарок, котрі його уповільнюють, а також підвищити якість і швидкість залізничного сполучення між Варшавою і Києвом та між Краковом і Львовом. Варто створити у Києві Польський Історичний Інститут, що поширював би знання про багатовікову спільну історію обох народів. Однак основна частина польської політики щодо України повинна концентруватися саме на Східному Партнерстві, бо тільки успіх модернізації України, передовсім розвиток атрибутів правової держави, розблокує чинники, що гальмують двостороннє співробітництво, особливо економічні відносини.

Д-р КАЙ ОЛАФ ЛАНГ

Німеччина – Польща –Україна. Шанси співробітництва у справі імплементації, поширення і подальшого розвитку Східного Партнерства

Німеччина і Польща належать до тих держав-членів Європейського Союзу, закордонна політика яких характеризується значною участю в українських справах, що спричиняє помітну присутність цих держав в Україні. Хоча політика обох країн щодо України визначається різними, специфічними для кожної з них передумовами (географічними, економічними, міжнародно-політичними та у галузі безпеки), Німеччину і Польщу об'єднує вища мета – стабільна, політично і економічно реформована, внутрішньо сильна і надійна як партнер у міжнародних відносинах Україна, котра, при збереженні важливих для неї відносин із Росією, буде керуватися європейськими цінностями і дедалі більше включатися у економічному, політичному та культурному вимірі до європейського інтеграційного процесу. Відповідно до цього, Німеччина і Польща пропагували і реалізували у минулому різноманітні ініціативи співробітництва з Україною, як у двосторонньому форматі, так і у рамках Спільної Зовнішньої Політики та Політики Безпеки ЄС (CFSP), а конкретніше – Європейської Політики Сусідства (ENP).

Втім, між Німеччиною і Польщею у минулому існували значні розбіжності у підходах до України. Вони впливали з різного досвіду у східній політиці, а також у російській політиці обох держав, з відмінного сприйняття цілей європейської політики, або з різниць у пріоритетах щодо процесів розширення і поглиблення європейської інтеграції.

Представлені у подальшій частині цієї праці роздуми мають на меті накреслення німецько-польських і німецько-польсько-українських шансів співробітництва задля інтенсифікації процесу реформ в Україні та її

«європеїзації». Вони базуються на припущенні, що наявні польсько-німецькі розбіжності у інтересах можуть бути подолані і не повинні становити перешкоди на шляху реалізації конкретних проектів і завдань співробітництва. Слід також виходити з того, що останні події, такі, як потепління і нормалізація у польсько-російських відносинах, призводять до зменшення німецько-польських розбіжностей у інтересах та до збільшення потенціалу німецько-польського діалогу в українських справах, а також полегшують діалог із самою Україною.

При цьому належить мати на увазі, що Спільна Зовнішня Політика і Політика Безпеки ЄС, а також презентована нині у рамках Східного Партнерства нова модель співробітництва ЄС із східними сусідами є механізмами, на основі яких будуть реалізуватися двосторонні і багатосторонні дії Німеччини і Польщі щодо України.

З наближенням президентства Польщі у ЄС у другій половині 2011 р., виникають нові можливості зміцнення і подальшого розвитку сусідського співробітництва з Україною, а також спільних дій у рамках Східного Партнерства.

Німеччина, Польща і Україна. Специфічні підходи, розбіжності і спільність інтересів.

Німецькі відносини з Україною обумовлюються трьома взаємозалежними чинниками: прагматичною співпрацею; значною дезорієнтацією; а також – чим не можна нехтувати – Росією. Безперечно, Німеччина з початку 90-х років належить до найактивніших міжнародних і європейських партнерів України. Німецька сторона дуже давно запровадила такі форми співпраці як Transform – Programm та (з ініціативи міністерства економіки ФРН) *Німецька консультативна група з питань економіки при*

уряді України. Численні німецькі політичні і громадські фундації відкрили в Україні свої представництва. Між ФРН і Україною створено систему двосторонніх міжнародних консультацій – механізм, який Німеччина використовує у відносинах лише із небагатьма партнерами. Торговий обмін поміж обома країнами, як і розмір німецьких інвестицій, відіграють значну роль в українській економіці. З іншого боку, Україна перебуває у тіні стратегічного значення Росії: Німеччина сильно, навіть пріоритетно орієнтується у зовнішній політиці та політиці безпеки на Москву, котра трактується як найважливіший партнер на пострадянському просторі.

Явища, характерні для періоду, що передував розширенню Європейського Союзу – зокрема, факт, що розширений ЄС буде безпосередньо межувати з Україною; залученість нових членів ЄС з Центральної Європи у справі підтримки України; неефективні відносини ЄС з Україною на основі Угоди про Партнерство і Співробітництво (РСА) – спричинили стійке входження України (як і решти країн Східної Європи і Південного Кавказу) до кола стратегічних інтересів німецької зовнішньої політики та політики у галузі безпеки. Звідси також і підтримка Німеччиною програми Європейської Політики Сусідства (ENP), котра має на меті підтримку стабілізації та реформ в Україні й інших сусідських до ЄС державах.

Помаранчева революція спричинила усвідомлення німецькими політиками значення України, її позитивного потенціалу, а також ризиків, пов'язаних із процесами, що відбуваються у цій країні. Також і тоді, коли Німеччина не погодилася надати Україні перспективи членства в ЄС, Берлін висловлювався за запропонування Україні нової пропозиції, котра наближала б її до Європейського Союзу. Під час німецького президентства у ЄС у першій половині 2007 р., пріоритетом була переоцінка Європейської Політики Сусідства. Це дозволило визначити Україну на зразкового партнера, з котрим належало укласти нову Угоду про Партнерство і Співробітництво (РСА), що

міцніше зв'язала б Україну з ЄС. Тому Німеччина підтримує також Східне Партнерство, котре може поглибити співробітництво зі східними партнерами ЄС, створити регіональні форуми співробітництва, а також зміцнити і розширити двосторонні відносини цих держав з ЄС (якомога швидше) у формі угод про асоціацію.

Для Польщі, Україна традиційно представляє іншу геополітичну якість, ніж для Німеччини. Незалежність України є для Польщі майже елементом державних інтересів. Включення України до російської сфери впливів чи обмеження її суверенітету сприймається у Польщі як джерело серйозних проблем з точки зору політики безпеки, оскільки у цьому вбачається загроза зростання неоекспансіоністських тенденцій на пострадянському просторі – а отже, у безпосередньому сусідстві Польщі. Консенсус щодо східної політики, який склався у Польщі після 1989 р., визначає незалежність України як наріжний камінь геостратегічної конструкції у східній частині Європи. Тому Польща прагне «вестернізації» України і принаймні у довготерміновій перспективі надання їй можливості вступу до ЄС і НАТО. З цієї ж причини Польща перебуває у конфлікті з Росією, котра зацікавлена у розширенні т. зв. сфери привілейованих інтересів на теренах, що називаються нею «близьким зарубіжжям». Польська залученість в українські справи і напруженість у відносинах із Москвою сягнули zenіту під час Помаранчевої революції, коли польський президент Александер Квасневський з успіхом провадив у Києві переговори між українськими антагоністичними політичними угрупованнями.

Зі вступом Польщі до ЄС, Варшава перенесла свої дедалі значніші зусилля у царині східної політики на європейський рівень. Польща намагалася скерувати увагу зовнішньої і східної політики Євросоюзу на країни-сусіди ЄС, а особливо на Україну. У цьому контексті сприймаються польські пропозиції започаткування «Східного Виміру» (пропагованого ще до отримання членства), ідеї посилення Європейської Політики Сусідства, чи ініційоване спільно зі

Швецією Східне Партнерство. До традиційних мотивів у польській політиці щодо України добавився ще один: Польща як член ЄС, що має зовнішній кордон Євросоюзу, зацікавлена у нівелюванні виниклої лінії розподілу, а особливо у зменшенні розбіжностей у рівнях економічного розвитку, котрий існує по її обидва боки.

Разом із широкими, спільними для Польщі і Німеччини інтересами, що визначають діяльність на підтримку стабільної, політично і економічно зreformованої і прозахідної України, існує також низка розбіжностей, що випливають із специфічних цілей зовнішньої та європейської політики обох країн. До найважливіших з них слід віднести такі:

- Польща твердо дотримується у справах ЄС (а також НАТО) політики «відкритих дверей» у відносинах із Україною. Німеччина підтримує «сильнодіючі стимули та пропозиції співробітництва» з боку ЄС, проте не хоче (останнім часом – з огляду на німецьку політичну дискусію на тему Європи та інтеграції, а також на досвід останньої хвилі розширення у 2004 – 2007 рр.) давати видів на членство у ЄС країнам Східної Європи.
- Польща традиційно здійснює обумовлену стратегічно та базовану на концепції безпеки політику «по-перше, Україна». Німеччина хотіла б уникнути такого підходу, бо поглиблення співробітництва з Україною призводить до суперечок із Росією. Прикладом тут може слугувати розбіжність у позиціях, коли ЄС у березні 2009 р. висунув пропозицію модернізації української системи транзитних нафтопроводів, а Німеччина відкрито виступила проти вимог російської сторони залучити до цих заходів також і виробника (тобто, Росію). Німеччина – як і Польща – відкинула пріоритетну для Росії участь у процесах

прийняття рішень, що стосуються України, як і привласнюване собі Росією право вето у справах України та щодо її прозахідних амбіцій.

- У справах візового режиму Польща виступає за швидку лібералізацію транскордонного руху, а Німеччина займає у цьому питанні жорстку позицію. Польща вважає проблематику візових норм за перешкоду на шляху покращення міжлюдських і суспільних контактів; в Німеччині вони бачаться як засіб забезпечення внутрішньої безпеки.

Вже у минулому подібні розбіжності частково ускладнювали польсько-німецький діалог в українських справах, але не унеможливлювали його. Останні події минулого року частково змінили загальні умови і акценти у польській та німецькій східній політиці, при цьому відкрилися нові шанси співробітництва. До нових обставин, зокрема, належать: зростаюче у Польщі розчарування Україною; послаблення політичного конфлікту навколо можливого входження України до НАТО (що збіглося в часі із зміною влади у США); позитивна динаміка у польсько-російських відносинах і загальне зменшення ускладнень ідеологічно-стратегічної природи у польській політиці щодо Росії (йдеться про політику уряду, починаючи з кінця 2007 р. і політику президента з середини 2010 р.); надалі прагматична, але більш чутлива політика Німеччини щодо Росії; результати президентських виборів в Україні у 2010 р., і т.д. Інакше кажучи: нова прагматичність у польській політиці щодо України, традиційний реалізм у німецькій політиці щодо України і Росії, спільна мета, що полягає у зменшенні рівня української невизначеності (за відсутності реформ і за внутрішньополітичної стагнації) шляхом зміцнення зв'язків України з ЄС і реалізації ідеї Східного Партнерства створюють додаткові шанси для польсько-німецького співробітництва у контексті України.

Німеччина, Польща і Україна: настанови, ініціативи, проекти

Загальні цілі на майбутнє для німецьких і польських зусиль щодо України, це: підтримка стабільності і добробуту та вироблення стимулів для політичних реформ, котрі призведуть до відчутних зрушень у встановленні вільного ринку, демократії та правової держави, а також поступово наблизять Україну до європейських інтеграційних процесів, особливо у економічному контексті (внутрішній ринок), а також у політичному (формат діалогу з інституціями ЄС), суспільному (міжлюдські контакти) і нормативному (першочергова цінність європейської інтеграції).

Виходячи з цього, Німеччина і Польща повинні об'єднатися у реалізації спільних кроків щодо України на основі трьох засадничих принципів:

- У середній часовій перспективі, з точки зору Німеччини і Польщі, Європейська політика сусідства, а конкретно – Східне Партнерство, є основним інструментом співробітництва з Україною. Європейський Союз, Німеччина і Польща зобов'язані наповнювати Східне Партнерство змістом, імплементувати його шляхом реалізації конкретних заходів і, за умови що це буде відбуватися продумано і змістовно, систематично розвивати цей проект.
- Угода про асоціацію з ЄС, разом із вміщеним у ній поглибленим і широким договором про вільну торгівлю і формами секторної співпраці, є наріжним каменем відносин поміж ЄС та Україною. Німеччина і Польща повинні послідовно підтримувати переговорний

процес, наближаючи його успішне завершення, а потім – взаємодіяти у справі ефективної реалізації положень Угоди.

- Німеччина і Польща повинні у процесі ефективної реалізації Договору про асоціацію започаткувати процес рефлексії, котрий, відбуваючись у рамках визначеної структури, стосувався б перспектив співробітництва ЄС-Україна. У його рамках могли б бути опрацьовані принципи такого співробітництва, що уподібнили б його до тих, які діють у Європейському Економічному Просторі. Всі принципи співробітництва повинні опрацьовуватися спільно з Україною.

Беручи до уваги конкретні пріоритетні дії, слід було б замислитися над такими двосторонніми чи тристоронніми проектами:

- Німеччина і Польща могли б включитися зі своїми спільними ініціативами до дискусії над переглядом Європейської Політики Сусідства. У такій дискусії могла б взяти участь Україна та інші учасники Східного Партнерства.
- Ефективне узгодження у процесі переговорів Угоди про асоціацію і реалізація заходів, запланованих у рамках Східного Партнерства, буде одним з найважливіших викликів найближчого року. Німеччина і Польща повинні допомагати від імені ЄС при формулюванні і доопрацюванні порядку денного Асоціації і забезпеченні її виконання, з визначенням пріоритетних тематичних сфер. До моніторингу виконання порядку денного, обидві країни могли б заохочувати незалежні організації, котрі могли б здійснювати опрацювання відповідних звітів.

- Істотним викликом у майбутньому році буде посилення структур регіонального і комунального самоуправління, а також покращення ефективності регіональних і місцевих адміністрацій. На базі численних польсько-німецьких міжміських та міжрегіональних партнерств можна ініціювати тристоронні програми, котрі, наприклад, могли б реалізувати виїзди на навчання, чи заходи для членів місцевих адміністрацій і представників самоврядних структур. Зокрема, такі заходи міг би в Україні координувати польсько-німецький Центр Реформування Місцевих Адміністрацій.
- У галузі енергетики могла б просуватися німецько-польсько-українська Енергетична Ініціатива для малих і середніх міст, котру з німецької сторони міг би опрацювати Bundesverband Erneuerbare Energien, а з польського – Асоціація Громад-Приятелів Відновлюваної Енергії. У рамках програми TWINNING - Projekten тема енергетики повинна отримати пріоритетне значення.
- Німеччина і Польща повинні брати активну участь у процесі підготовки та імплементації Плану Дій у рамках діалогу між Євросоюзом та Україною у справі віз, котрий має створювати передумови для майбутньої лібералізації візового режиму. У цьому плані при міністерствах внутрішніх справ могли б бути створені польсько-німецькі експертні групи, котрі будуть опрацювати інструменти оцінки контрольних показників, використовуваних при реалізації згаданого Плану дій. Слід також замислитися над виконанням польськими і німецькими спеціалістами оціночного дослідження можливих наслідків лібералізації візового режиму.

- Слід розглянути можливість реалізації спільних заходів, реалізованих німецькою Фондацією Міжнародного Юридичного Співробітництва разом із польськими партнерами, на підтримку реформування української правової системи, а також при реформуванні економічного права.

ЯН ПЕКЛО

Українське майбутнє Східного Партнерства

З історичних та культурних причин східна політика Республіки Польщі зосереджувалася на розвитку відносин зі східними сусідами: Україною, Білоруссю і Росією. Польща однією з перших країн визнала незалежність Києва, а згодом відіграла ключову роль у залагодженні кризи, викликаній фальсифікацією українських президентських виборів 2004 року. Польські політики і громадська думка рішуче підтримували демократичні перетворення, що там відбувалися, а також нову владну команду з помаранчевого табору і нового президента Віктора Ющенка.

Потенціал української Помаранчевої революції не був, однак, використаний повністю – як з внутрішніх, так і з зовнішніх причин. Побоювання великих країн «старого» ЄС щодо реакції Росії виключили використання перспективи членства у Євросоюзі, тобто найкращого «пряника», застосування якого призвело свого часу до швидкого прийняття країн Центральної Європи до ЄС. Брюссель зважився тільки на запропонування Україні і іншим прикордонним державам ЄС нового інструменту допомоги під невдалою назвою «Європейська Політика Сусідства» (ЄПС), запланованою метою якого було зближення існуючих у країнах – бенефіцієнтах адміністративних процедур до стандартів Євросоюзу, на підтримку узгоджених пріоритетів, що містяться у двосторонній угоді з ЄС. Реакція Києва не могла бути несподіванкою – започаткування ЄПС викликало зрозумілу фрустрацію і розчарування; українці вважали себе європейським народом, і не були в жодному випадку, як мешканці країн Магрибу, «сусідами» Європи. Український уряд, щоправда, не відкидав можливості отримання коштів

у рамках Програми, але інформація про структуру цієї підтримки з боку ЄС рідко пробивалася до української громадської думки. Часто самі чиновники урядових структур у Києві не знали, що частина бюджету їхніх інституцій походить із коштів ЄПС. Моніторинг їх використання залишав бажати кращого, а інформація про ЄСП була важкодоступною. Могло скластися враження, що бюрократія Євросоюзу уклала зі своїми українськими колегами своєрідне порозуміння у справі трансферу коштів: ми вам платимо, ви витрачаєте гроші, як забажаєте – ми не будемо про це питати, але Київ натомість припиняє домагатися перспективи членства у ЄС. Такий підхід ніяк не міг сформувати конструктивних постав, що сприяли б ефективній і швидкій модернізації України. Таким чином, було змарновано найліпший для здійснення реформ час економічного буму – ЄС виглядав тоді, як важливий регіональний гравець, якого варто мати серед союзників.

Внутрішніми причинами поразки помаранчевого реформаторського руху в Україні були стагнація, корупція і неможливість запровадження змін унаслідок посилення внутрішньофракційної боротьби поміж лідерами Помаранчевої революції. Все це спричинило зародження «синдрому втомленості Україною» на Заході. З іншого боку, над Дніпром визривала «втомленість від ЄС», поглиблюючи суспільну фрустрацію і даючи аргументи прибічникам «прагматичної» політики Партії Регіонів, котра невдовзі спромоглася у демократичний спосіб, без фальсифікації виборів здобути владу.

Незважаючи на «втомленість Україною» в ЄС та «втомленість від ЄС» на берегах Дніпра, Київ продовжує інтенсивні переговори з Брюсселем у питаннях Угоди про асоціацію та зони вільної торгівлі (DCFTA). Хоча зміна курсу новою адміністрацією очевидна, і зближення з Росією стало фактом, зв'язки з ЄС і доступ до його фондів залишаються важливим елементом української політики. Лідери ЄС схвально сприйняли «прагматичний» курс президента Віктора Януковича і полегшено зітхнули, помітивши, що Київ припинив

наполягати на перспективі членства у Євросоюзі. Можливо, саме тому провідні політики ЄС удостоїли своєю присутністю інаугурацію президента Януковича у Києві, а потім Європейський Парламент включив до своєї резолюції незобов'язуючий пункт про потенційне членство України у ЄС.

Здійснювана досі Варшавою політика підтримки європейських та євроатлантичних прагнень України виявилася значною мірою непродуктивною. Словесні декларації польських політиків, навіть найпалкіші, ніяк не наблизили Києва до ЄС; скоріше, вони викликали зростаючий скептицизм і розчарування Україною у більшості країн «старого» Євросоюзу та у Брюсселі. Кабінет Дональда Туска переформулював цілі польської зовнішньої політики, відмовившись від значною мірою самотньої діяльності на підтримку демократії на Сході і зосередившись більше на зміцненні позиції Польщі в ЄС. Польсько-українські відносини втратили свою вербальну динаміку, а Варшава зосередилася на питаннях більш прагматичної природи, таких, як запровадження шенгенської системи, розв'язання питання малого прикордонного руху, економічного співробітництва і підготовки до футбольного чемпіонату Європи у 2012 році, котрий має відбутися в Україні та Польщі. Дискусії на тему нового візового режиму і польська поразка у справі угоди про малий прикордонний рух продемонстрували потенціал фрустрації української сторони та її розчарування політикою Польщі і ЄС щодо Києва. У результаті українська політична еліта перестала сприймати Польщу як важливого союзника України у ЄС і почала інтенсивно контактувати із Берліном, Парижем, Лондоном і Брюсселем.

Варшава, однак, не забула про Східну Європу. Східне Партнерство (СП) – нова ініціатива, спрямована до Східної Європи – було проголошено 23 травня 2008 року. Польська дипломатія, отримавши підтримку Стокгольму, запропонувала Брюсселю спрямовану на схід модернізовану версію ЄПС. Водночас війна у Грузії, продемонструвавши слабкості ЄПС, створила тим

самим потребу переперформулювання і посилення пропозиції Євросоюзу, спрямованої до Східної Європи. СП охопило 27 країн ЄС і 6 країн-партнерів, уже включених у ініціативу ЄПС: Україну, Молдавію, Білорусь, Азербайджан, Вірменію і Грузію. У документі Євросоюзу особливо відзначена, як найбільший бенефіцієнт, Україна, котра привітала нову концепцію із дещо меншою недовірою, ніж попередньо ЄПС. Варто підкреслити, що Брюссель скерував СП також до громадянського суспільства і неурядового сектора цих 6 країн, створивши істотний новий прецедент у формулі своєї діяльності. Започаткування СП зустрілося із скептичною реакцією Кремля. Росія сприйняла нову ініціативу Євросоюзу як загрозу своїм інтересам у регіоні, що визначається у Кремлі як «близьке зарубіжжя», в котрому вона має намір підтримувати і навіть розширяти свої впливи.

СП, однак, і надалі залишається тільки новою цікавою концепцією, не наповненою конкретним змістом і адміністрованою під великою брюссельською парасолькою ЄПС. Його успіх залежить від того, наскільки серйозно воно буде потрактовано як країнами-бенефіціантами, так і самим ЄС. Виглядає на те, що Варшава пов'язує із СП значно серйозніші очікування, аніж країни «старого» ЄС, які сприймають його так, як колись Польща – Чорноморську Синергію (BSS), котра поволі відходить у забуття як один із багатообіцяючих, але не зrealізованих проектів. Можна, однак, зробити припущення, що СП є остаточним тестом довіри до ЄС у країнах Східної Європи, і якщо воно розчарує, то його справжнім бенефіцієнтом стане Росія, що відновлює контроль над своїм «близьким зарубіжжям».

Вибір Януковича на президента викликав мішані реакції у Польщі. У 2004 році Варшава рішуче підтримала Помаранчеву революцію, і зараз відчула клопотання новою ситуацією. З іншого боку, Польща, як і Брюссель, була розчарована діяльністю табору «помаранчевих» і пануючим в Україні хаосом, тому над Віслою склалася думка, що зміна влади на берегах Дніпра може

принести якісь позитивні зміни. Варшава у цій ситуації вирішила усе-таки надати кредит довіри команді Януковича, незважаючи на тривожні сигнали про обмеження громадянських прав та свободи ЗМІ, що надходять з України. Польща навіть опинилася у опозиції до своїх німецьких партнерів із Європейського Парламенту (Європейська Народна Партія), котрі зважилися на рішучу критику починань Києва.

Без аналізу поведінки Росії у відношенні до країн СП неможливо зрозуміти багатовимірний контекст ситуації у всьому регіоні. Кремль узурпує собі право трактування всієї Східної Європи як своєї «сфери впливів». З часу останнього візиту Путіна до Польщі і по катастрофі президентського літака у Смоленську польсько-російські відносини схиляються у напрямку політики «більшої відкритості і прагматизму». Москва взяла до уваги у своїх політичних розрахунках зростаючу роль Варшави у формуванні східної політики ЄС і вирішила змінити тактику (хоча стратегія, здається, залишилася така сама). Уважний аналіз політики Росії щодо України чи Молдови дозволяє зрозуміти, що головною метою Кремля і надалі залишається збереження і навіть розширення контролю над регіоном «близького зарубіжжя». У такій ситуації очікування на партнерське і конструктивне співробітництво з Росією видаються мало обґрунтованими. Москва добре знає, що тільки вона має «ключ» до розв'язання заморожених конфліктів у регіоні, і без її участі неможливо нічого зробити у цьому питанні. У ЄС існують глибокі поділи у справі ставлення до Росії, і насправді такого явища, як спільна східна політика ЄС, просто не існує. Ініціатива СП може, однак, стати добрим вихідним пунктом для опрацювання такої колективної позиції, якщо тільки у ЄС не забракне рішучості у втілюванні в життя рішень Лісабонського договору. Якщо ж забракне – доведеться змиритися із думкою про зменшення ролі ЄС у регіоні. Польщі тоді залишилося або пошук нової кон'юнктури для зміцнення відносин із США, або тактичне співробітництво з Росією.

Рекомендації для ЄС:

- ЄС повинен продовжувати переговори із Україною у справі Угоди про асоціацію і зони вільної торгівлі (DCFTA), тестуючи політичну волю Києва і зміцнюючи механізми моніторингу витрачання Україною коштів із фондів Євросоюзу.
- Країни ЄС і СП мають співпрацювати у подальшому розвитку ініціативи СП, приділяючи особливу увагу аспектам регіональної безпеки і мотивуючи Україну до відігравання більш активної ролі у басейні Чорного моря.
- ЄС повинен знайти спосіб залучення Туреччини до співробітництва у рамках СП, оскільки без активної участі Анкари неможливе вирішення проблеми «заморожених конфліктів» у регіоні Чорного моря та зміцнення регіональної безпеки. Україна і Туреччина мають подібні стратегічні цілі у цьому регіоні.
- Належить ініціювати і підтримувати румунсько-українське співробітництво з метою рзв'язання напружень поміж Молдовою та Придністров'ям і опрацювання мирного вирішення проблеми. На сьогодні відносини Києва з Бухарестом не є добрими.
- ЄС повинен активніше залучати громадянське суспільство і неурядові організації як із країн-членів Євросоюзу, так і країн-партнерів до робіт над подальшим розвитком ініціативи СП; їхні рекомендації можуть допомогти в опрацюванні нових важливих для стабілізації регіону проектів.

- Особливо необхідним є швидке узгодження ЄС і Україною реалістичного плану пом'якшення і остаточного скасування візового режиму для громадян України (а у перспективі – і інших країн-учасниць СП)
- ЄС повинна опрацювати ефективні механізми підтримки у країнах-учасницях СП реформ, що сприяють модернізації держав (таких, як реформа фінансового сектора, судової системи, сільськогосподарського комплексу, адміністративна децентралізаційна реформа, реформа місцевого самоврядування).
- ЄС повинна подбати про інтенсифікацію транскордонних міжлюдських контактів шляхом організації стипендій у країнах ЄС та створення механізмів обміну молоді.
- ЄС повинен працювати в Україні комплексно, будуючи добрі контакти як з президентом і урядом, так і з опозицією та громадянським суспільством, міським і територіальним самоврядуванням, звертаючи особливу увагу на економічно менш розвинуту Західну Україну, котра може стати легкою здобиччю для керованих іззовні націоналізмів.
- Водночас необхідно вести діалог ЄС із Росією, важливою метою якого є переконання Кремля, що сусідство із стабільною, передбачуваною і демократичною Україною вигідне Росії.
- ЄС повинен залучити країни-партнери до стратегічних проєктів, що мають на меті зміцнення енергетичної безпеки та диверсифікацію шляхів транспортування і джерел отримання енергії. Він повинен також

підтримувати модернізацію власних систем транспортування енергоносіїв цих країн та запровадження енергозберігаючих технологій.

- ЄС у співробітництві із НАТО повинен опрацювати також версію «чорного сценарію», що передбачав би можливість збройного конфлікту і стан прогресуючого хаосу у регіоні країн-учасниць СП, хоча шанси реалізації такого сценарію на сьогодні незначні.
- Веймарський трикутник також міг би бути добрим політичним інструментом співробітництва поміж ЄС та Україною. Цінною ініціативою могло б бути створення Веймарського фонду (на зразок моделі Вишеградського фонду, створеного у 2000 році), котрий розпоряджався б грантовими коштами для спільних проектів на підтримку демократії у Східній Європі.

Рекомендації для Польщі:

- Готуючись до президентства у ЄС, Польща повинна працювати над розвитком ініціативи СП і забезпечити для неї політичну підтримку всередині ЄС та серед його західних союзників.
- Варшава повинна ініціювати створення групи держав – «друзів України», котра складалася б із країн, що підтримують європейські устремління Києва. Ця група, найімовірніше, складалася б із держав Балтії, країн-членів Нордичної ради, Вишеградської групи і Великобританії. Поза ЄС союзниками могли б бути, зокрема, Канада, США, Норвегія, Швейцарія, Австралія, Японія і, можливо, Туреччина.

проф. д-р наук ГРИГОРІЙ М. ПЕРЕПЕЛИЦЯ

Оцінка «Східного Партнерства» (СП)
та рекомендації щодо інструментів його реалізації

1. Чи потрібна нам «спільна» і «уніфікована» політика Європейського Союзу щодо України?

Ініціатива Східного партнерства трактується Євросоюзом як невід’ємна частина Європейської політики сусідства. Політика сусідства була прийнята для того, щоб замирити нових претендентів на членство в Європейському Союзі включаючи і Україну, і щоб вони не лізли в Євросоюз. Але при цьому поставало питання: як бути з сусідніми країнами, що залишились поза межами європейського інтеграційного поля? Стало зрозуміло, що політика сусідства не мала конкретного змістовного наповнення. Інструменти цієї політики були однаковими по відношенню до всіх сусідів ЄС. Політика сусідства не мала перспективи, тому що у кожній країні ЄС виявились свої сусіди. У Франції середземноморські країни, у Британії – Європа і Америка, у німців головним пріоритетом є Росія, у нових членів ЄС (менших за своєю політичною та економічною вагою ніж старі члени) – Україна. Тож очевидно, що на «спільну» політику Європейського Союзу щодо України не варто розраховувати. Проте, Східне партнерство (СП) враховує цей недолік Європейської політики сусідства, так як містить набір конкретних інструментів, які враховують специфіку регіону цієї східної периферії Європи.

Проте недоліком залишається те, що в СП зберігається спільний підхід до всіх країн регіону, без врахування особливостей їх розвитку. Оцінка інтересів та позицій шести країн, на яких розповсюджується ініціатива „Східне партнерство” суттєво різняться. Між тим, щоб ініціатива „Спільного

партнерства” знайшла своє реальне втілення й була успішною, необхідна спільність інтересів країн, які об'єднали б їх в цій ініціативі та відповідна політична воля національних урядів. В залежності від цих двох чинників країн-учасниць можна поділити на декілька груп.

Першою виступає Україна, яка до цього часу була безумовним лідером в реалізації євроінтеграційних прагнень на пострадянському просторі. Власне на її досвіді євроінтеграційні проекти, як то Угода про асоціацію, Угода про спрощення візового режиму та механізм запровадження зони вільної торгівлі, пропонуються іншим п'яти країнам. Проте зараз Україна втрачає ці провідні позиції в СП поступаючись Молдові.

Найбільш загальним критерієм поділу країн, яким пропонується Ініціатива, є власне саме відношення до неї: сприйняття або не сприйняття. Свідченням не сприйняття можна вважати відмову президента Білорусії прийняти участь в першому Празькому саміті „Східного партнерства”.

Для Білорусії, політичний режим якої зовсім не прагне бути в Європі і перейматись демократичними стандартами, запрошення до ініціативи виявилось неочікуваним. Проте її президент Олександр Лукашенко розгледів у цій ініціативі певну можливість для маневру у складних відносинах з Москвою. Тому власне і послав на Празький саміт першого віце-прем'єра Володимира Семашко. Виходячи з такої позиції Білорусії, цілком вірогідно, що реально Ініціатива буде втілюватися в життя не у форматі шести, а у форматі п'яти країн: України, Азербайджану, Грузії, Вірменії та Молдови. Слід зазначити, що ці країни теж суттєво різняться між собою в позиціях та інтересах відносно ініціативи «Східне партнерство». Ці відмінності, як і спільне можна виявить у їхньому ставленні до форм відносин, платформ та цілей «Східного партнерства».

У цілому «Східне партнерство», як з боку ЄС так і з боку країн учасниць, передбачає реалізацію двох груп цілей: *ідеологічних і прагматичних*.

Ідеологічний вимір в кінцевому рахунку ставить ці країни перед цивілізаційним вибором, а саме: орієнтацію на Європу та європейські структури, а не на Євразію та Росію. До цього ж ідеологічного виміру відноситься побудова демократичних режимів в країнах, що приєднуються до Ініціативи, повагу до прав людини та компетентне адміністративне управління. В цьому ідеологічному контексті СП розглядається його учасниками як *«цивілізаційний» та як «інтеграційний» проекти*. Євросоюз схильний розглядати СП зі своєї ідеологічної позиції скоріше за все як європейську «цивілізаційну» перспективу для країн-учасниць, але в ніякому разі не як «інтеграційний» проект.

В **прагматичних цілях** вбачають, насамперед, можливість отримання фінансової та технічної допомоги від ЄС, а також можливість втілювати свою політику шляхом балансування між інтересами ЄС та Росії. В цьому прагматичному контексті СП розглядається його учасниками як *«модернізаційний» проект та як стратегія «балансування»*. Євросоюз же підозрюють в тому, що він пропонуючи СП країнам пострадянського простору переслідує суто прагматичні цілі, розглядаючи його як проект *«поширення свого впливу за допомогою м'якої сили» та як «стабілізаційний» проект*. Останній, очевидно, ставить за мету облаштувати безпечне оточення, створити такий стабільний пояс навколо кордонів Європейського Союзу, щоб з цієї території не виникало ніяких проблем щодо його безпеки.

В цьому контексті, очевидно, що підходи Польщі та Німеччини щодо СП у відношенні до України відмінні між собою. Якщо Польща висуваючи ініціативу «Східне партнерство» хотіла бачити в ньому одночасно *«цивілізаційний», «інтеграційний» та «модернізаційний» проекти для України*, то Німеччина погодившись з польською ініціативою, вірогідно розглядає СП з прагматичної сторони, як проект *«поширення свого впливу за допомогою м'якої сили»*.

Іншим критерієм оцінки є пріоритетність багатостороннього чи двохстороннього формату співробітництва в рамках ініціативи, а також їх відношення до чотирьох багатосторонніх політичних платформ та ключових ініціатив «Східного партнерства».

За цими критеріями підходи країн-учасниць щодо СП суттєво різняться.

Грузія. Для Грузії пріоритетними видаються ідеологічні цілі. Це насамперед інтеграція в європейське співтовариство та проведення демократичних реформ.

Азербайджан. "Східне партнерство" розглядається офіційним Баку як серйозний проект, участь у якому може істотно підсилити міжнародні й регіональні позиції Азербайджану. Серед політичного спектру цілей це, насамперед, зближення з ЄС і використання його як додаткового ресурсу в балансуванні з Росією. Така мета цілком вкладається в багатовекторну зовнішню політику Азербайджану, яку останнім часом намагається втілювати його президент Їльхам Алієв. Критика СП аргументується відсутністю в Євросоюзу прагматичного регіонального підходу й активної інтегрованої енергетичної політики провідних європейських країн. Отже, відносно „Східного партнерства” Азербайджан буде переслідувати суто прагматичні цілі і реалізувати його в якості «модернізаційного» проекту та стратегії «балансування». До прагматичних цілей відноситься також намагання досягти європейських стандартів в системі державного, адміністративного управління та соціальної сфері.

Вірменія. Ініціатива „Східне партнерство” може слугувати для Вірменії значним шансом для подолання міжнародної зовнішньополітичної та економічної ізоляції. Отже, Вірменія має об'єктивну потребу в підвищенні рівня політичної взаємодії з Євросоюзом, наближенні до європейського економічного простору, участі в забезпеченні енергетичної безпеки на межі між Європою та Азією, фінансовій допомозі. До економічних прагматичних цілей, які буде

переслідувати Вірменія в ініціативі „Східне партнерство” необхідно віднести укладання угоди про зону вільної торгівлі з ЄС у перспективі, розвиток регіональних ринків шляхом підключення до мережі вільної торгівлі з країнами-учасницями СП, вдосконалення місцевого самоврядування і адміністративного управління, боротьба з корупцією. Вірменія, безумовно, зацікавлена у фінансовій допомозі. Проте сума в 98.4 млн. євро, яка призначена для неї в рамках Європейського інструменту сусідства не видається значною. Отже Вірменію СП приваблює, скоріше за все, як «стабілізаційний» проект.

Україна. До 2010 року українська влада сприймала «Східне партнерство» як інтеграційний проект, тому відсутність у ньому євроінтеграційної перспективи викликала стриману реакцію з боку офіційного Києва. У коментарі МЗС України щодо Комунікації Європейської Комісії «Східне партнерство» зазначається, що „амбітні рамки Східного Партнерства потребують адекватних джерел фінансування”, та, що „Україна готова підтримати та у прагматичний спосіб використати всі елементи „Східного партнерства” у тому випадку, якщо нова політика ЄС не позиціонуватиметься як альтернатива перспективному членству в ЄС, а навпаки наблизитиме Україну до цієї мети”³¹.

Інша причина такої стримано-критичної оцінки полягала в тому, що Україна в своїх євроінтеграційних прагненнях просунулась набагато далі, ніж інші п'ять країн, яким пропонувалась ця Ініціатива. Від так, до деякої міри українська влада сприймала «Східне партнерство» як певний заміник її євроінтеграційного курсу, спрямованого на членство в ЄС, як підміну євроінтеграційної перспективи співробітництвом у двосторонніх та багатосторонніх форматах.

Але поза тим, що «Східне партнерство» не передбачало перспективи членства, воно містило набір інструментів, через які Україна могла скористатись

³¹ www.mfa.gov.ua, 04.12.2008.

можливостями ЄС для втілення інтеграційних проєктів на терені України. Тобто підтягнути Україну через конкретні проєкти, які сьогодні не прописані, але сам формат таких відносин буде сприяти їх наповненню по мірі знаходження спільних інтересів між Європейським Союзом і Україною. Такий формат буде давати можливість наповнювати цю ініціативу конкретним інструментарієм, конкретними проєктами. Тобто, це, власне, є стратегія євроінтеграції малих кроків, коли не ставиться, і в цьому, звісно є вади, кінцева загальна мета, а ставиться питання підтягнути Україну ближче до економічного та політичного клімату Євросоюзу.

Для України, яка вже завершує переговорні процеси і по Угоді про асоціацію, і розпочала переговори по зоні вільної торгівлі, і по скасуванню безвізового режиму та приєдналась до Енергетичного Співтовариства, Східне Партнерство є можливістю зафіксувати в нових нормативно-правових рамках намічені й нові перспективи інтеграції до Європейського Союзу. Україна також мала всі шанси стати провідною країною в Східному партнерстві і, таким чином, закріпити за собою роль регіонального лідера під егідою ЄС. Враховуючи найбільш успішне просування України на шляху європейської інтеграції серед країн-партнерів, наша держава могла розраховувати на підвищену увагу з боку ЄС. Але єдиним можливим шляхом для України набути в перспективі членства у Європейському Союзі є успішне виконання кропіткої домашньої роботи з реформування всіх сфер життєдіяльності, сприятливі умови для чого можуть бути створені в рамках Східного партнерства³². Проте попередній уряд так і не скористався цією можливістю.

З обранням Президентом України В. Януковича євроінтеграційний курс начебто залишився на порядку денному української зовнішньої політики. Проте методи його реалізації змінились докорінно, а від так змінились

³² Східне Партнерство: фінішна пряма до затвердження. - /Український незалежний центр політичних досліджень, № 5/565, 02 березня 2009 року. / <http://eu.prostir.ua/library/233052.html>

і підходи щодо «Східного партнерства». Тепер українська сторона відійшла від ідеологічного підходу і сприймає «Східне партнерство» виключно в прагматичному руслі. Поки що в Уряді відсутнє чітке позиціювання щодо реалізації «Східного партнерства», проте офіційна влада в Україні схильна розглядати його в деяких випадках як *стратегію «балансування»* між Заходом і Росією, а в деяких як *модернізаційний проект*. В першому випадку зовнішньополітична поведінка Києва близька до позиції президента Білорусі О.Лукашенка, а в останньому випадку вона співпадає з позицією Європейського Союзу.

Очевидно, що нова влада в Україні до певної міри усвідомлює ті переваги, які надає Але, як зазначив міністр закордонних справ України К. Грищенко, «для того, щоб ця ініціатива перетворилася в діючий інструмент підтримки внутрішніх реформ у країнах-партнерах, обсяги фінансових ресурсів, які виділяються Євросоюзом на потреби "Східного партнерства", повинні бути збільшені»³³. Натомість Прем'єр-міністр Микола Азаров розраховуючи на динамічніший розвиток відносин України з Євросоюзом, підкреслив, що термін «Східне партнерство» не відповідає рівню співпраці між Україною і ЄС³⁴.

Очевидною перевагою Східного партнерства є присутній в ньому принцип інструменталізації. *Конкретними інструментами* реалізації цих принципів виступають:

- нові угоди про асоціацію, включаючи глибокі та комплексні угоди про зону вільної торгівлі для тих країн, які прагнуть і готові брати на себе відповідні далекосяжні зобов'язання з ЄС;
- комплексні програми за фінансової підтримки ЄС для покращення адміністративної спроможності країн-партнерів;

³³ ЕС должен дать больше денег на "Восточное партнерство" – Грищенко. http://censor.net.ua/ru/news/view/146042/es_doljen_dat_bolshe_deneg_na_quotvostochnoe_partnerstvoquot__grischenko

³⁴ 11 червня 2010 Азарова не влаштовує «Східне партнерство». <http://ua.for-ua.com/politics/2010/06/11/094627.html>

- поступова інтеграція в економіку ЄС (із дотриманням асиметрії, необхідної економікам країн-партнерів), включаючи юридичні зобов'язання щодо наближення регуляторних норм;
- заохочення країн-партнерів до розвитку мережі вільної торгівлі між ними;
- укладення „договорів мобільності та безпеки”, які сприятимуть простішому легальному перетину кордону ЄС, посилюючи при цьому заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю та незаконною міграцією. Ці договори також передбачатимуть приведення системи притулків у відповідність стандартам ЄС і створення інтегрованих структур управління кордонами з остаточною метою запровадження безвізового режиму для усіх країн-партнерів;
- розвиток трудової мобільності з перспективою більшої відкритості ринків праці ЄС;
- програми, спрямовані на соціально-економічний розвиток країн-партнерів, зокрема у напрямі подолання гострих соціально-економічних розбіжностей між цими країнами;
- ключові ініціативи: програма інтегрованого управління кордонами; сприяння розвитку малих і середніх підприємств; сприяння розвитку регіональних ринків електроенергії, енергоефективності та відновлюваних джерел енергії; розвиток Південного енергетичного коридору; співпраця з попередження стихійних лих і техногенних аварій, готовності до них і реагування;
- посилення соціально-культурних контактів і більше залучення громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін, включаючи Європейський парламент³⁵.

³⁵ *Східне партнерство – інтенсифікація відносин України та ЄС.* // Бюрократ, № 23-24 (76-77) від 27/12/2008. / <http://www.center.gov.ua/ua/publication/content/812.htm>.

Чи скористається тепер вже нова влада під проводом В.Януковича цими модернізаційними можливостями «Східного партнерства»?

2. Партнерство заради Модернізації – шанс чи загроза для активізації Східного Партнерства?

Варто зазначити, що успіх модернізації обумовлюється, насамперед, тими цивілізаційними підвалинами, на яких вибудовуються ці модернізаційні проекти. Сталі традиції конфуціанської філософії, на якій тримається ментальність китайського соціуму та колосальний демографічний ресурс дешевої робочої сили дозволяє Китаю модернізуватись своїм особливим авторитарним шляхом.

Радянський Союз проводив індустріалізацію шляхом над експлуатації трудових і матеріальних ресурсів. При цьому, СРСР являв собою імперський тип держави з авторитарним комуністичним режимом.

Росія сьогодні також намагається вибудувати свій цивілізаційний проект, опираючись на імперську та радянську спадщину, відтворюючи так звану російсько-радянську ідентичність. На підставі цього цивілізаційного проекту російський політичний клас та його ідеологи розглядають державність України та російську державність, як взаємовиключні антагоністичні речі.

Цю радянсько-російську ідентичність намагається сьогодні вибудувати і нова влада в Україні, ставлячи пам'ятники Сталіну і жертвам УПА, намагаючись позбавити українців національної пам'яті і шансів на відродження української нації. Якщо це дійсно мета і вона буде досягнута, то тоді в наслідок такої соціальної модернізації Україна перетвориться в квазі-державу, придаток Росії. Як не прикро це спостерігати, але саме на основі такої російсько-радянської ідентифікації і є намір модернізувати Україну.

Цей проект має досить сталі історичні традиції, пов'язані з перебуванням лівобережжя України у складі Російської імперії, а потім Радянського Союзу. Від так, економічна база, соціальна структура та ментальність населення цієї частини України формувалась у відповідності до потреб російської та радянської імперії.

Економічна база цієї частини території склалась в індустріальну епоху. Багаті сировинні ресурси дали можливості побудувати тут потужні центри важкої промисловості та машинобудування. Від так, у цих східних та південно-східних регіонах сконцентрований основний промисловий потенціал країни. Але поряд із зазначеними позитивами, до суттєвих проблем відноситься велика залежність промислового виробництва від кооперації з Росією, а також російських енергоносіїв, оскільки промислові підприємства цих регіонів були частиною єдиного радянського народногосподарського комплексу.

Незважаючи на наявність потужної промисловості, соціум цих регіонів відзначається високим ступенем соціального розшарування. Його соціальний зріз складають два основних прошарки: збіднілий робітничий клас та невеличкий прошарок надзвичайно багатих людей, згуртованих у кланово-олігархічні угруповання. Хоча за своїми політичними і культурними уподобаннями цей соціум віддає перевагу російським політичним лідерам і російській масовій культурі його не можна назвати російським. Більш того, його можна відзначити як "малоросійський" - на відміну від російського соціуму йому не притаманна месіанська традиція, він позбавлений відчуття патріотизму та шовінізму. Великодержавна ідея не є для нього самоцінністю.

При такій якості соціуму та регіональної еліти, що стала тепер правлячою в Україні немає підстав говорити про можливість ствердження на такій базі суверенної незалежності держави. Відсутність громадянської позиції, нерозвинутість відчуття національної гідності та традицій громадянського суспільства, зашореність його суспільної свідомості та політична пасивність дають

досить слабкі шанси на швидкий успіх будь-яких державотворчих процесів в Україні.

Якій результат варто очікувати від такої модернізації. Держава побудована на такій соціальній базі не буде мати жодної перспективи на виживання і тим більше розвиток. Рано чи пізно, вона перетвориться у відносно самостійну автономію іншої держави. *Зовнішня політика держави* побудована на такому базисі буде характеризуватись русоцентричністю, євразійськими авторитарними тенденціями, орієнтаціями на реінтеграційні процеси спрямованими на входження в лоно інтересів Російської Федерації і реалізації геополітичних проектів на кшталт «Руського світу» по відновленню “Великої Росії” та самоізоляціоністськими тенденціями від Заходу і міжнародного співтовариства.

Очевидно, що при такій моделі модернізації України, в неї не буде жодного шансу зберегти свій суверенітет, політичну та економічну незалежність. Результатом такої модернізації стане поглинання Росією української економіки, енергетичного сектору, хайтеку, стратегічних галузей промисловості, підприємств військово-промислового та аграрно-промислового комплексів, транспортної інфраструктури.

Цивілізаційний підхід до аналізу шляхів модернізації країни дає відповідь, ще на одне важливе питання – хто може виступати *прорабом цієї модернізації*. Кожна епоха і цивілізація висували своїх прорабів модернізації. В епоху феодалізму ними були землевласники, в епоху раннього капіталізму – промислово-фінансовий і торговельний капітал.

Сучасна європейська цивілізація такими потребами висуває *націю і середній клас*.

Нації на відміну від населення, несуть суспільну відповідальність за долю і майбутнє своєї країни. Середній клас, на відміну від інших прошарків населення, орієнтується на дві базові соціальні цінності: свободу і добробут. З цієї причини європейська модернізація країни неможлива без демократизації

і національного розвитку, де свободи є умовою примноження добробуту, де нації породжують національну еліту і несуть безпосередню відповідальність за неї. Подібна тенденція простежується в усіх в Польщі та інших країнах Вишеградської групи. Молоді європейські нації висунули свою національну еліту, яка провела модернізацію їх країн. Звісно, серед цієї еліти були і представники колишньої комуністичної номенклатури. Але при цьому вони відчували свою належність до словацької, польської, угорської чи чеської нації, чого не скажеш про сучасну політичну еліту України.

Отже для модернізації України за європейським, а не радянсько-російським зразком, необхідно мати нову українську національну еліту, а не радянсько-російську, більшість якої уособлює сучасний уряд України.

То чи може при таких обставинах «Східне партнерство» бути ефективним модернізаційним проектом для України? Очевидно, що в повному обсязі – ні. В Україні поки що відсутні внутрішні умови для втілення такого проекту та й міжнародні обставини тепер зовсім ніші ніж 10 років тому. Нажаль вони спрацьовують не на користь України. Проте це зовсім не означає, що ми не повинні скористатися модернізаційними можливостями «Східного партнерства».. На локальному, регіональному і суспільному рівні його необхідно втілювати, щоб досягти стратегічних зрушень на рівні загальнонаціональному.

Місцевий рівень сьогодні має більші можливості для просування проектів з євроінтеграції ніж рівень загальнонаціональний. Польща та інші східні країни ЄС, як добрі сусіди України, скоріше знайдуть спільний інтерес в сусідніх українських регіонах ніж в Києві.

Під ці спільні інтереси необхідно виділити і основні інструменти їх реалізації, такі як:

1. Поглиблення транскордонного співробітництва і моніторинг виконання досягнутих угод.
2. Сприяння роботі спільних бізнес-асоціацій.

3. Сприяння покращенню інвестиційного клімату в регіонах для залучення інвестицій з сусідніх країн – членів ЄС і створення відповідних умов в цих країнах для українського бізнесу.
4. Поширення вдалого досвіду з модернізації промислових підприємств і аграрного сектору в сусідніх країнах ЄС.
5. Сприяння зміцненню інститутів громадянського суспільства.
6. Зміцнення мережі неурядових організацій.
7. Моніторинг громадянських свобод і свободи місцевих ЗМІ.
Проведення тренінгів з журналістами.

канд. іст. наук, доцент ІГОР О. МІНГАЗУТДІНОВ

**Енергетична безпека, політична модернізація та інтеграція.
Головні виклики «східному партнерству»**

1. Енергетичний вимір «Східного партнерства» (СП) – чи існує можливість використання програми для випрацювання істотних і стійких змін у європейській енергетичній системі?

Питання енергетичної безпеки є проблемою ХХІ ст., яка відносно недавно стала реально бентежити великих світових гравців і міжнародні організації. Відразу хотіли б звернути увагу на те, що енергетичну безпеку доцільно поділяти на короткострокову, пов'язану з ризиком перебоїв у постачанні, і довгострокову, спричинену невідповідністю між зростаючим попитом на енергоресурси та їх обмежену пропозицію через вичерпність паливних ресурсів.

Основна проблема, з якою стикаються будь-які ініціативи врегулювати енергетичні відносини у світі, полягає в тому, що паливні ресурси внаслідок своєї обмеженості є інструментом політичного маніпулювання: наявність або відсутність енергоресурсів нерідко приводять до конфліктної риторики між країнами, сприяючи посиленню політичних протиріч і ставлячи під загрозу міжнародну або регіональну стабільність.

Для ЄС енергетична проблема є останнім часом настільки важливою, що ще у січні 2007 р. ним було оприлюднено Повідомлення «Енергетична політика для Європи», в якому вказується, що енергетика повинна стати центральною частиною всіх зовнішніх зносин Євросоюзу. Такий підхід є цілком зрозумілим, адже наразі країни ЄС хвилює їхня зростаюча залежність від імпорту енергоносіїв. За даними Євростату, найбільшу частку у споживанні ЄС займають: нафта – 37%, природний газ – 25%, атомна енергія – 13%, вугілля

-12%, поновлювані джерела енергії – 8%. Крім того, необхідно згадати про існування т.зв. «коефіцієнту залежності від імпорту енергоносіїв», який в ЄС сягає понад 50%. Втім, імпорт енергоресурсів сам по собі не є проблемою як такою, а питання енергетичної безпеки полягає не лише у збільшенні енергетичної ефективності й використанні альтернативних джерел енергії (багато з яких значно коштовніші, як, наприклад, біопаливо) для зменшення залежності від імпорту, а у встановленні більш транспарентної системи регулювання енергетичних відносин з іншими країнами.

Польсько-шведська ініціатива 2008 р., схвалена ЄС в якості «Східного партнерства», відводить окрему роль енергетичній галузі, причому характерно, що їй присвячено у тексті визначаючого партнерство документу окрему, велику й детально прописану частину, де енергетична безпека винесена у самостійний розділ і повністю відділена від розділу про економіку, який навіть менший за обсягом. Серед чотирьох цілей енергетичної безпеки, як вона бачиться Євросоюзом, безпосередньо України стосуються принаймні дві: регіональна інтеграція енергетичної інфраструктури країн «Східного партнерства» та повна інтеграція енергетичного ринку України з ринком ЄС, пріоритетом якої називається реабілітація мережі нафтового й газового транзиту в Україні, включаючи моніторинг поставок.

На жаль, доводиться констатувати, що навіть на рівні документально прописаних замірів, ЄС у черговий раз демонструє або непродуманість, або відвертий егоцентризм у ставленні до своїх східних сусідів. Так, «платформа енергетичної безпеки» Східного партнерства, сформульована для поточної реалізації програми, вимагає: гармонізації енергетичних політик і законодавств країн-учасниць з відповідною політикою й законодавством ЄС, зближення й розвитку регіональних енергетичних ринків, диверсифікованості джерел енергопостачань, включаючи поставки із Середньої Азії за «Південним коридором». В реальності, вимога диверсифікації енергопостачань,

запропонована ЄС країнам «партнерства», виглядає принаймні дивною, адже для більшості країн ЄС джерела зовнішніх енергопостачань і без того цілком диверсифіковані (будучи не лише на Сході, але й на Півночі, і в Африці), а от, наприклад, для України або Грузії, так само як і для всіх інших країн «партнерства», нерозумно говорити про диверсифікованість поставок, що за всіх випадків мусять спиратися на джерела в Росії та Середній Азії.

У загальних формулах турбуючись про корупцію у країнах Східного партнерства, підтримку внутрішньої демократичної стабільності, зниженні рівнів внутрішніх конфліктів, ЄС бачить останні лише там, де вони загрожують винятково проголошеним у «партнерстві» енергетичним «життєвим інтересам», а саме енергетичному транзиту, а не цілісній стабільності регіонів і держав.

У рамках «Східного партнерства» всім країнам-учасницям пропонується інтегрувати свої енергетичні інфраструктури, а потім включити їх до мереж Євросоюзу. При цьому ЄС навіть не звертає уваги на проблеми їхніх нинішніх інвесторів і власників, конфліктних обставин, традиційних ринків збуту і постачання. Подібний підхід не має нічого спільного із справжнім партнерством, оскільки передбачає неприхований диспаритет між партнерами, у тому числі й з точки зору відповідальності – адже відповідні структури ЄС жодним чином не підконтрольні країнам – учасницям «партнерства». Відтак складається небезпідставне враження, що головною метою «Східного партнерства» є встановлення контролю ЄС над енергетичною сферою й енерготранзитною інфраструктурою України, Білорусі, Молдови, Грузії, Вірменії й Азербайджану – без адекватної цьому контролю політичної й економічної відповідальності ЄС перед країнами-учасницями.

Відповідаючи ж на питання, поставлене у підзаголовку, можна коротко сказати – «так, за рахунок принаймні часткової втрати суверенітету східними партнерами».

2. Росія і Східне Партнерство – пошук сфер співробітництва чи прихована конкуренція? Чутливі сфери у відносинах Росія – Європейський Союз і енергетична безпека.

В цілому, варто відзначити, що «Східне партнерство» не може не розглядатися Росією як принаймні елемент конкуренції за вплив на пострадянському просторі. Хоча водночас, відповідне Повідомлення Європейської комісії говорить про те, що програма «Східне партнерство» повинна розвиватися паралельно зі стратегічним партнерством із Росією. Відповідно до цього, Російська Федерація, не будучи прямим учасником, могла б залучатися до проектів як «третя сторона» – за наявності спільних інтересів. Тим більше, що у державах-членах ЄС, відверто зацікавлених у «Східному партнерстві» (Польща, Німеччина), більшість політиків і фахівців висловлюється за запрошення Росії до участі у конкретних проектах.

Однак, виходячи з прогнозів щодо розвитку геополітичної ситуації в регіоні внаслідок запровадження «Східного партнерства», Росія здебільшого ототожнює згадану програму зі створенням зони впливу ЄС у сусідніх з нею державах, що традиційно належать до сфери російських інтересів. Певну підозру в Росії викликає уникнення попередніх консультацій Брюсселю з Москвою, які могли б мати місце перед остаточним проголошенням дії «Східного партнерства».

Досить стриману, а іноді й негативну реакцію РФ на ініціативу ЄС, можна пояснити принаймні двома конкретними моментами. По-перше, бажанням ЄС розширювати свої відносини з Беларуссю, підтвердженням чого є її запрошення до участі у «Східному партнерстві» після років ізоляції; по-друге, з підписанням у березні поточного року декларації про модернізацію української газотранспортної системи між Україною та ЄС, де пряма роль Росії фактично не передбачена. Дана декларація пов'язується Росією саме зі

«Східним партнерством». Відтак, з точки зору Москви, названі вище фактори можуть слугувати підтвердженням зазіхань «Об'єднаної Європи» на зону впливу РФ, якою продовжує залишатися для неї пострадянській простір. І, незважаючи на запевнення України, що Росія зможе брати участь у проектах з модернізації української ГТС, РФ розглядає декларацію як підтвердження українських замірів зробити ставку на посилення енергетичного співробітництва з Європейським Союзом, побоюючись часткової втрати свого домінуючого положення в сфері енергетики на пострадянському просторі.

Ще більш важливим, ніж модернізація радянської системи газопостачання зовнішніми гравцями, є включення цієї мережі до структурно-політичних рамок енергетичного ринку ЄС. До того ж, економічна ефективність проектів Північного та Південного «потоків» може бути обмеженою внаслідок потенційного розширення потужностей української транзитної мережі.

Нарешті, запровадження «Східного партнерства» розглядається в Росії хоча й непрямим, проте ще одним можливим доказом недостатньої результативності «пострадянського» вектора російської зовнішньої політики останнім часом. Під цим маються на увазі вихід Грузії з СНД, повільне просування російсько-білоруського союзу, відмова пострадянських республік визнавати Південну Осетію та Абхазію як незалежні держави тощо.

Разом з тим, слід зазначити, що абсолютної єдності у подібних підходах серед правлячих кіл Російської Федерації все ж таки не існує. Неофіційні висловлення цілої низки російських високопосадовців дозволяють припустити, що РФ практично готова працювати над окремими проектами в рамках «Східного партнерства», а в разі їхньої більш-менш успішної реалізації знизити ступінь своєї стурбованості і виявити більш сприятливе ставлення до взаємної кооперації.

3. Модернізація як крок у напрямку інтеграції? Чи можна сприймати Східне Партнерство як провісника прийняття системних рішень у процесі зближення і інтеграції України з Європейським Союзом?

Встановлені у програмі «Східне партнерство» цілі є доволі амбіційними, маючи на увазі регіональну інтеграцію між країнами-учасницями, принциповими складниками якої є: забезпечення енергетичної безпеки, боротьба з нелегальною міграцією, розвиток транспортної інфраструктури, поліпшення стандартів захисту навколишнього середовища тощо.

Як вказується у Повідомленні Європейської комісії для Європарламенту і Європейської ради, «Східне партнерство», спрямоване на забезпечення стабільності, ефективнішого державного управління й економічного розвитку країн, розташованих на схід від Європейського Союзу, відноситься до життєво важливих інтересів ЄС. Східне партнерство повинне стати довгостроковим політичним сигналом солідарності ЄС, посиленням додатковою значною підтримкою проведення країнами-партнерами реформ, спрямованих на розвиток демократії й ринкових відносин, зміцнення їхньої державності й територіальної цілісності. Це, як зазначають у Брюсселі, відповідає інтересам стабільності, безпеки й процвітання ЄС, країн-партнерів і континенту в цілому.

У форматі «Східного партнерства» ЄС з Україною йдеться, зокрема, про такі аспекти діяльності як подальше спрощення візового режиму та поступовий рух до його лібералізації; запровадження поглиблених зон вільної торгівлі; підтримка процесу адаптації законодавства та зміцнення інституційної спроможності; сприяння регіональному розвитку на основі політики регіонального виміру ЄС; створення інтегрованої системи управління кордонами; співпраця у сфері енергетичної безпеки.

Втім, реальна практика сьогодення робить заявлений розмах дещо скромнішим у контексті практичного втілення, причому справа в даному

разі не лише у конкретних можливостях, а й бажаннях. Як вже зазначалося вище, відвертим «приматом» «Східного партнерства» є забезпечення енергетичної стабільності ЄС. Решта завдань поки більше створюють належне обрамлення і видимість збалансованості цілей і завдань даного «партнерства».

Так, продовжує гальмувати позитивне вирішення такого болісного для українців питання як запровадження безвізового в'їзду до країн ЄС. При тому, що безвізовий в'їзд в Україну для громадян ЄС існує ще з 2005 р., а у 2007 р. Україна вимушено, під тиском Брюсселю, погодилася на безвізовий режим для громадян Болгарії і Румунії.

Дуже сумнівно, що «Східне партнерство» якось прискорить вступ України до ЄС або стане альтернативою її вступу. В даному разі йдеться насправді про прагнення «об'єднаної Європи» не випускати з поля зору шість країн колишнього СРСР, а в найважливіших для себе сферах навіть мати контроль за їх внутрішніми справами (зокрема, в енергетиці). Але при цьому Євросоюз дає ясно зрозуміти, що ніяких переговорів про євроінтеграцію України найближчим часом бути не може.

Коли загадується такий феномен як модернізація, що ніби то супроводжує всю діяльність в рамках «партнерства», то цілком логічно йдеться не лише про її науково-технічний вимір, а й соціально-політичний, економічний, правовий. Інакше кажучи, чергового поштовху набувають дискусії щодо запровадження «європейських стандартів» у всіх сферах українського буття. Проте дедалі спливає час, частіше лунають питання щодо глибинного сенсу самих цих стандартів. Якщо Україна не має чітких (бодай віддалених) термінів входження до ЄС і відтак приречена залишатися поза його межами, то т.зв. «євростандарти» наполовину втрачають свій реальний сенс. І дійсно, чого Україна повинна майже в усьому брати за взірць європейську практику, а не, скажімо, американську, яка може бути навіть кращою? Яскравий приклад цього

– штучне й формальне запровадження т.зв. «болонської системи» у вищій освіті, яка має чимало вад, і не сприймається значною частиною самих освітян.

Водночас, попри те, що ЄС напевно «кроїв» «Східне партнерство» значною мірою виходячи зі своїх власних інтересів, Україні жодним чином не слід відмовлятися від участі у ньому, і якщо керівництво держави в змозі оцінити кожен з варіантів даної програми, треба використовувати її для блага України. Хоча говорити про якісь системні рішення у процесі зближення і інтеграції України з Європейським Союзом наразі явно зарано.

4. Сучасне суспільство, сучасна держава чи сучасна Європа? Де шукати «доданої вартості» Східного Партнерства у контексті первинних установок Європейської Політики Сусідства?

Неможливо заперечувати той факт, що «Східне партнерство» є кроком уперед порівняно до його передвісниці – Європейської політики сусідства (ЄПС). Навіть на офіційному рівні Україна неодноразово висловлювала своє розчарування попередньою ініціативою ЄС, підкреслюючи, що ключові принципи ЄПС не відповідають стратегічній меті України з набуття членства в Європейському Союзі. При тому прогрес у реалізації Планів дій Україна-ЄС був досягнутий не стільки завдяки впровадженню ЄПС, як це інтерпретувалося європейською стороною, скільки в результаті політичної волі й наполегливих зусиль української сторони з метою реалізації реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

Позитивним моментом «Східного партнерства» є те, що воно користується підтримкою всіх держав-членів ЄС, і це дає змогу розраховувати на повноцінну політичну та матеріальну підтримку «партнерства» з боку Євросоюзу.

В якості альтернативи ЄПС, «Східне партнерство» набагато більше відповідає інтересам України, оскільки формально закріплює окремий вимір

зовнішньої політики ЄС щодо своїх європейських сусідів. Адже задекларованою загальною метою «Східного партнерства» є створення необхідних умов для прискорення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції між ЄС і зацікавленими країнами-партнерами. Іншими словами, «Східне партнерство» є фактично першою зовнішньополітичною ініціативою ЄС для європейських країн колишнього СРСР, яка пропонує їм співпрацю на інтеграційних засадах. В цьому, зокрема, вбачається принципова його відмінність від ЄПС, яку було ухвалено в червні 2004 року і з якою не погоджувалася Україна.

Водночас, неможна не звернути уваги й на деякі спірні моменти.

Так, одна з проблем Східного партнерства полягає у неможливості «експортувати» стабільність, яка називається серед найголовніших цілей ініціативи. Стабільність і надійність багато в чому йдуть зсередини і забезпечується політичною волею керівництва країни, стабільною зовнішньополітичною ситуацією й достатніми фінансовими ресурсами. До того ж, виділені € 600 млн., насправді не є такою вже вражаючою сумою, будучи поділеною на 6 учасників.

Програма Східного партнерства багато в чому ставить країни-партнери перед вибором своєї зовнішньополітичної спрямованості, проте з іншого боку не пропонує їм того, чого вони очікують натомість, адже статус країн-учасниць зрештою не зміниться – на що могла б розраховувати, приміром, Україна.

Крім того, існують побоювання того, що програма може не забезпечити реального сприяння формуванню загального вектора спрямованості країн-партнерів. Так, приміром, Вірменія, незважаючи на численні рекомендації ЄС у рамках «партнерства», так і залишається багато в чому ізольованою від регіональної інтеграції через політичні протиріччя з Азербайджаном.

«Східне партнерство» використовує європейські механізми інтеграції там, де вони не завжди прийнятні через зовсім іншу історичну спільність, що існує між країнами. Централізована радянська влада могла утримувати регіон

у відносній стабільності, але після її зникнення здійснення співробітництва між країнами значно ускладнилося, позбавлене якоїсь «парасолькової» структури. У регіоні є високим ризик політичних конфліктів, розв'язання яких фактично перекладається на країни-учасниці, від яких потрібно забезпечити стабільність у відповідь на сприяння у приведенні їх економічних і політичних систем до європейських норм.

Програма Східного партнерства не включає самого значного гравця в регіоні – Росію, у той час як зовнішньополітичні ризики в країнах-партнерах у значній мірі визначаються відносинами з Російською Федерацією. Крім того, економіки всіх країн партнерів у значній мірі пов'язані з економікою Росії.

Відтак не варто очікувати, що програма Східного партнерства здійснена у короткостроковій чи просто осяжній перспективі. Настільки фундаментальні зміни вимагатимуть значного часу.

Д-р МАРЧІН СЕНКЕВИЧ

Східне Партнерство і перспективи польської політики щодо України

1. Східне Партнерство – принципи і цілі

Східне Партнерство має ще дуже коротку історію. Програму було офіційно прийнято Європейським Союзом на саміті у Празі 9 травня 2009 р. Це – спільна ініціатива Королівства Швеції та Республіки Польщі, котрі старалися зосередити увагу Євросоюзу на країнах, що лежать на схід від його кордонів. У кінцевому підсумку адресатами програми стали Білорусь, Україна і Молдавія, розташовані у Східній Європі, а також три кавказькі країни: Грузія, Азербайджан і Вірменія. Східне Партнерство є компонентом Європейської Політики Партнерства, спрямованої до сусідів ЄС з Північної Африки, Близького Сходу і Східної Європи. Нова програма має сприяти поглибленому, багатовимірному співробітництву з вибраними країнами колишнього Радянського Союзу; вона покликана поширювати європейські стандарти у економіці та функціонуванні адміністрації. У певній перспективі, її реалізація повинна призвести до утворення зони вільної торгівлі та значного пом'якшення візового режиму для громадян згаданих країн.

2. Східне Партнерство – новий інструмент польської зовнішньої політики

Так сконфігурована пропозиція співробітництва свідчить про політичне виокремлення Євросоюзом конкретної групи країн, істотних з точки зору

польських державних інтересів. Збереження колишніми радянськими республіками незалежності, їх внутрішня еволюція у напрямку моделі західної ліберальної демократії і суб'єктне трактування у міжнародних відносинах були незмінними принципами зовнішньої політики польської Третьої Республіки. Ця політична лінія у 2004-2007 рр еволюціонувала у напрямку отримання Польщею статусу регіонального лідера, що ініціює нові форми співробітництва зі східними сусідами (енергетичні саміти, футбольний чемпіонат Євро-2012, рішуча підтримка євроатлантичних устремлінь України та Грузії). Втім, цей етап польської східної політики було завершено з огляду на низку причин: внутрішніх – втрата влади угрупованням, що реалізувало цю концепцію, а також зовнішніх – зміна міжнародної кон'юнктури (російсько-грузинська війна, зміна американської політики щодо Центральної та Східної Європи, потепління у відносинах із Росією, заміна правлячих кіл в Україні та Литві). Таким чином, Східне Партнерство можна вважати за спробу адаптації польської політики до умов, що змінюються.

Польща, будучи членом Європейського Союзу, повинна також враховувати специфіку функціонування та ведення політики цим специфічним союзом держав. Адже усередині Євросоюзу перетинаються інтереси національних держав (що цілком природньо), котрі, з огляду на своє географічне положення і традиційні регіони політико-економічного зацікавлення, стараються зосередити зовнішню активність ЄС на певних напрямках. Прикладом тут може слугувати середземноморський басейн, північноафриканське узбережжя якого має дуже велике значення для зовнішньої політики Італії, Франції та Іспанії. У Євросоюзі спостерігається також виразна тенденція до інституціоналізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Утворився складний бюрократичний механізм, що окреслює потреби, вказує на проблеми і визначає інтереси.

Отже, прийняття Програми «Східне Партнерство» означає формальне виокремлення певної сфери активності у зовнішній політиці Європейського Союзу. Політику щодо шести вищенаведених країн, таким чином, можна офіційно і відкрито реалізувати у рамках механізму формування зовнішньої політики ЄС. Польща завдяки цій програмі отримує механізм реалізації своїх інтересів на східному напрямку через зовнішню політику Євросоюзу.

3. Україна і Східне Партнерство

Особливе місце у польській східній політиці від початку 90-х років займала Україна. Беручи до уваги теперішню політику української влади (проросійська орієнтація у зовнішній політиці) та внутрішньополітичну ситуацію в державі (домінування Партії Регіонів), слід зосередитися на залученні нових суспільних груп до співробітництва з Польщею у рамках Східного Партнерства. Їх слід шукати передовсім у центральній та південно-східній частинах країни, в котрих нинішня влада користується найбільшою підтримкою виборців. Ці регіони мають найбільший демографічний і економічний потенціал в Україні при одночасному низькому рівні довіри до ЄС та НАТО. Цю негативну налаштованість можна змінювати, зокрема, через ініціативи у формі польсько-українських науково-освітніх проєктів, спрямованих до академічних кіл, ЗМІ та неурядових організацій. Цікавою сферою співробітництва може бути також енергетична проблематика. У цьому випадку спільні проєкти повинні охоплювати питання підвищення енергетичної ефективності (виробництво і транспортування енергії), використання місцевих відновлюваних джерел енергії (ВДЕ), запровадження екологічно чистих вугільних технологій (наприклад, біологічна газифікація вугілля). Потрібно створювати польсько-українські демонстраційні об'єкти, на

яких тестувалися б нові технології у паливно-енергетичному секторі. У цих проектах на перший план повинна висуватися тема інфраструктурного співробітництва у сфері транспортування енергоносіїв (нові трубопровідні сполучення і порти як реалізація європейського проекту Південного коридору – слід прагнути до його конкретизації) та електричної енергії. Адресатами таких проектів повинні стати суб'єкти паливно-енергетичного сектору та відповідні міністерства. Отримувачем спільних проектів повинна стати також державна і місцева адміністрація, котрій належить запропонувати широкий вибір навчальних програм (зокрема, у рамках Комплексної Програми Інституційного Розвитку).

Співробітництво у рамках Східного Партнерства загалом повинно сприяти творенню прихильно налаштованих до Євросоюзу, а отже – і до Польщі груп, що мають вплив на формування світоглядних орієнтацій у науково-дослідницькому середовищі, бізнесі, ЗМІ та у секторі неурядових організацій.

4. Бар'єри

Реалізація та подальший розвиток Програми можуть гальмуватися перешкодами, що зумовлені як внутрішніми чинниками Євросоюзу, так і зовнішніми причинами. Існує загроза маргіналізації Східного Партнерства політичними силами, на думку яких Європейський Союз повинен зосередитися на інших напрямках, таких як Північна Африка чи Росія. У дискусіях над черговими бюджетами для Партнерства можуть з'явитися аргументи, що призначення коштів на цю ціль – це розпорошення сил і послаблення активності Євросоюзу на більш пріоритетних напрямках. Маргіналізації може сприяти і низький ступінь інституціоналізації проекту. Програма Партнерства

не має власного секретаріату ані окремих структурних підрозділів у апараті ЄС. Збереження такого стану речей не сприятиме утриманню високого рангу і престижу Програми. Обережне ставлення деяких членів Євросоюзу може бути також наслідком обраної ними політики щодо Східної Європи. У цьому випадку головним політичним і економічним партнером для цих країн буде Російська Федерація. Такий підхід на протязі кількох років спостерігається у політиці Німеччини і Франції. Про це свідчить багато фактів, таких, як, наприклад, спротив Німеччини і Франції щодо визначення терміну вступу до НАТО України і Грузії, відмова від рішучих політико-дипломатичних дій у відповідь на російську агресію проти Грузії, визнання, що процес розширення ЄС у східному напрямку завершено, участь німецьких, голландських і французьких концернів у проєкті *North Stream* – що загрожує енергетичним інтересам України і Білорусі. Всі ці дії свідчать про виникнення стратегічної спільноти інтересів поміж провідними державами ЄС і Російською Федерацією. Отже, Східне Партнерство може прислужитися, наприклад, Німеччині лише у подальшій підтримці її економічних інтересів у даному регіоні. Чи за таких умов Східне Партнерство буде сприйматися головними донорами ЄС як програма довготермінового, пріоритетного і стратегічного значення? При виразній антипатії Москви до всіляких більш-менш енергійних політичних дій західних країн на території колишнього Радянського Союзу, Східне Партнерство може стати лише політичною декорацією для створення вигляду реального співробітництва зі згаданими шістьма державами.

Не можна виключити також слабкої зацікавленості України програмою Східного Партнерства. Стримана позиція Києва щодо нових політичних пропозицій ЄС може бути наслідком як впливів Москви, так і почуття зниження рівня відносин (співставлення України з Молдовою чи Вірменією). Можуть також сформуватися і активізуватися групи у адміністрації чи економічних структурах, котрі вважатимуть, що співробітництво у рамках

Партнерства принесе зміни, небезпечні для існуючого стану речей, котрий сприяє реалізації їхніх партикулярних інтересів.

5. Рекомендація

Польща, будучи співавтором Східного Партнерства, повинна стати його головним популяризатором, ініціатором і координатором починань, що здійснюються у його рамках. Слід розпочати етап послідовної реалізації визначених цілей. Навколо Програми потрібно збудувати всередині Євросоюзу стійку коаліцію держав Центральної Європи і басейну Балтійського моря. З цією метою слід вжити таких заходів:

- У Міністерстві Закордонних Справ РП повинен бути створений департамент у справах Східного Партнерства. До сфери його обов'язків повинна увійти інформаційна діяльність (інформація про Програму у країні і за кордоном), а також консультативна (допомога у приготуванні проєктів), координаційна, популяризаційна. Повинна бути створена окрема інтернет-сторінка на тему Східного Партнерства (англійською, польською мовами та мовами шести згаданих країн).
- У польських дипломатичних представництвах в державах, охоплених дією Програми, повинні бути створені відділи, відповідальні за реалізацію її цілей.
- МЗС РП, силами виокремленого у своїй структурі департаменту, повинно систематично здійснювати моніторинг цілей, визначених

у проєкті. Повинні опрацьовуватися річні рапорти на тему розпочатих проєктів, результатів, які вони принесли, та їхніх учасників.

- Для ЄС повинен щороку (або кожні 2 роки) опрацьовуватися рапорт, у якому відображалися б досягнення Програми і користь, яку вона приносить зовнішній політиці Євросоюзу.
- Потрібно організувати щорічні конференції, котрі підсумовували б досягнення Програми у даній сфері і визначали цілі на наступний період.
- З польської ініціативи і за участі держав Вишеградської Групи та Балтії у Європейському Парламенті повинна бути створена парламентська група Східного Партнерства, що перебувала б у постійному контакті із парламентами вищезгаданих держав.

Підсумування

Східне партнерство слід сприймати передовсім як новий інструмент, що служить цілям польської зовнішньої політики та польським державним інтересам. Корисність польським національним інтересам повинна бути головним критерієм придатності цієї програми. Східне Партнерство повинно бути одним з цілого каталогу інструментів, що їх має у розпорядженні польська політика, а отже, польська активність на Сході не може обмежуватися виключно цією формою співробітництва. Звуження польської діяльності тільки до заходів у рамках Партнерства означало б значне послаблення позицій Польщі і обмеження автономії польської зовнішньої політики на східному

напрямку. І надалі повинні реалізовуватися самостійні політики як щодо окремих держав, так і усього регіону. У випадку України, Східне Партнерство потрібно використати для реалізації позитивістичної програми – органічної роботи над формуванням прихильно налаштованих до Польщі груп у східній і південно-східній частинах цієї країни. Ця політика повинна бути розрахована на реалізацію у довшій часовій перспективі, протягом 10-15 років. Її втіленням повинні бути конкретні економічні і політичні заходи стратегічного характеру. Навколо них в обох країнах слід формувати групи інтересів, мотивовані раціональними вигодами від реалізації цих заходів (потрібно брати приклад зі спільних німецько-російських чи італійсько-російських економічних проєктів). Головним інструментом, передбаченим для реалізації цілей Партнерства, є гроші. Тому завданням Польщі є клопотання, у коаліції з іншими державами, про постійне збільшення фондів з бюджету Європейського Союзу, а також про повну інституціоналізацію цього проєкту.

МИХАЙЛО ГОНЧАР, АНДРІЙ ЧУБИК

Енергетичний вимір Східного партнерства – чи існує можливість використання програми для напрацювання істотних і стійких змін у європейській енергетичній системі?

Енергетична сфера стала однією з ключових тематичних платформ програми «Східне партнерство», відображаючи таким чином актуальність і необхідність широкої міжнародної співпраці для забезпечення її відповідного функціонування. Не в останню чергу завдяки зусиллям України вона була включена в процесі підготовки програми «Східне партнерство» в перелік пріоритетних напрямків співробітництва і поступово наповнилася пропозиціями відповідних дій на міжнародному і національному рівнях. Зокрема, українська сторона висловила низку ідей, які у випадку імплементації здатні істотно вплинути на покращення енергетичної безпеки як в ЄС так і в партнерських країнах³⁶. Саме покращення енергетичної безпеки було однією з передумов включення енергетики до програми «Східне партнерство», оскільки небезпека негативного впливу енергетичних криз, які відбулися на протязі останніх декількох років, на економічну ситуацію та соціальну сферу країн-членів ЄС стала надзвичайно реалістичною.

Новітня історія енергетичних криз в Європі розпочалася після розпаду СРСР внаслідок початку використання вуглеводневих ресурсів в якості політичного і економічного засобу впливу і нехтуванням ринковими механізмами та міжнародними практиками врегулювання спірних питань.

Перша енергетична криза мала місце ще в 1992 році, коли Литва відмовилась платити ціну на газ в \$90 за 1 тис. куб. м., що була в 3,6 рази вищою

³⁶ http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/EaP_2009u.pdf

за попередню (\$25). Росія, вимагаючи сплати боргу у \$18 млн., з 20 серпня 1992 р. зменшила поставки газу до Литви на 45%. З 10 жовтня поставки були припинені повністю. Відновлення постачань відбулось 12 жовтня з укладенням у Москві договору про поставки на 1993 рік. Контрактна ціна склала \$85 за 1 тис. куб. м³⁷.

За рахунок припинення поставок газу до Молдови у листопаді 1994 р. (7 листопада поставки були зменшені вдвічі, а 11 листопада – припинені повністю) «Газпром» домігся створення з «Молдовагаз» спільного підприємства «Газснабтранзит», якому були передані в управління експортні газопроводи та в якому «Газпром» мав контрольний пакет акцій. При цьому борг Молдови перед «Газпромом» з \$220 млн. зменшився тільки на \$40 млн. Поставки газу навіть при залишковій сумі боргу відновились, що свідчить про те, що російську монополію цікавили не стільки кошти, скільки контроль над газопроводом.

29 липня 2006 р. відбулась аварія на ділянці нафтопроводу «Унеча-Полоцьк» (Брянська обл. РФ), яка призвела до повного припинення поставок нафти на єдиний у країнах Балтії нафтопереробний завод «Мажейкю нафта» (Mazeikiu Nafta, MN).

Російські нафтові компанії були зацікавлені у придбанні акцій MN, які належали до цього компанії Yukos International. Литовське керівництво не було готове віддати контроль російським компаніям. Прем'єр-міністр країни навіть не виключав, що MN буде націоналізовано, якщо уряду Литви не вдасться отримати контроль над ним³⁸. Литва все-таки знайшла неросійського покупця MN. Переможцем конкурсу стала польська компанія PKN Orlen, попередня угода з якою була підписана у травні 2006 р. Наприкінці липня Росія призупинила поставки нафти на MN, а 29 липня повністю припинила їх через

³⁷ <http://www.rian.ru/spravka/20080212/99021453.html>

³⁸ <http://light.finam.ru/news/article0C888/default.asp>

аварію нафтопроводу, яка дивним чином співпала в часі з подіями навколо MN. Хоча несправність полагодили швидко, російський «Росприроднадзор» пред'явив вимогу до АК «Транснефть» знизити тиск у трубі. «Транснефть» виконала вимогу і знизила об'єми прокачки нафти на 14,8 млн. т на рік – за «дивним» збігом обставин рівно настільки, скільки отримувала MN³⁹.

За оцінками керівництва Литви, польських та українських експертів, припинення поставок нафти та заяви щодо тривалого ремонту нафтопроводу були елементом тиску на литовську та польську сторони з метою відмови від укладання угоди про придбання MN. Адже поставки нафти на MN морським, а не трубопровідним транспортом, знижували рентабельність підприємства. Багато експертів також вважають, що припинення поставок нафти по нафтопроводу на MN викликано політичними чинниками – таким чином Росія спробувала покарати Вільнюс за те, що литовський НПЗ був проданий польській, а не російській компанії⁴⁰.

Хоча припинення поставок енергоносіїв ніколи не визнавались як засіб для досягнення політичних цілей, існує багато ознак того, що таке відбувалось. Зокрема, ознаки подібних підходів має припинення поставок газу Росії до Естонії. Передумовами конфлікту було те, що у травні 1993 року естонський уряд прийняв закон «Про іноземців». Відповідно до цього Закону, більшість російськомовного населення отримала статус іноземців. 24 червня 1993 р. Росія, пославшись на заборгованість Естонії за спожитий газ, припинила поставки газу. Але ні сума заборгованості, ні хід вирішення конфлікту не розголошувались⁴¹. 29 червня президент Естонії призупинив введення в дію Закону. 12 липня частина боргу Естонією була виплачена, після чого поставки газу відновились. Естонії, яка знаходиться на кінці російської труби поставок

³⁹http://www.oilexp.ru/news/russian_rinok/rossiya-ne-vozobnovit-postavki-nefti-v-litvu-po-nefteprovodu-druzhba/10211/

⁴⁰http://www.oilexp.ru/news/russian_rinok/rossiya-ne-vozobnovit-postavki-nefti-v-litvu-po-nefteprovodu-druzhba/10211/

⁴¹ <http://rian.ru/spravka/20080212/99021453.html>

газу, дуже складно протистояти газовому шантажу, не маючи шляхів диверсифікації поставок. Цим скористалась Росія, але при цьому не було взято до уваги, що погіршення економічної ситуації у зв'язку з припиненням газових поставок більше вдарило саме по російськомовному населенню Естонії⁴².

З початку 2003 року російська компанія «Транснефть» повністю припинила транзит нафти через латвійський порт Вентспілс, яка надходила туди нафтопроводом. Поступове скорочення обсягів транзиту через порт Вентспілс відбувалось протягом 2001-2002 р. у зв'язку з введенням в дію БТС та спеціалізованого нафтоперевального порту Приморськ. В той же час, протягом цього ж періоду видобуток нафти у Росії та її експорт збільшувались, а введення в дію нових експортних потужностей не забезпечувало можливості нарощування експорту. Тому, на цьому фоні дивним являється відмова від експортних послуг порту Вентспілс, який на той час був другим після Новоросійська портом за обсягами перевалки російської нафти на експорт.

В той же час необхідно відзначити, що 2002-2003 рр. були періодом активного просування Латвії по шляху європейської та євроатлантичної інтеграції, а також загострення латвійсько-російських відносин з різних причин (зокрема, публічні заяви міністра закордонних справ Латвії С.Калніете про можливе визнання РФ перебування Латвії у складі СРСР окупацією, публічного розкаювання Росії і принесення у цьому зв'язку вибачень Латвії)⁴³.

Позиція «Транснефти» з припинення поставок нафти через латвійський порт обурила також основних російських нафтовидобувників («Лукойла», «Юкоса», «Сургутнефти», «Тюменской нефтяной компании» и «Роснефти»), керівництво яких звернулось з листом до прем'єр-міністра РФ М.Касьянова в якому просили відновити поставки нафти через Вентспілс, підкреслювали

⁴² <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1993/0693/60.html>

⁴³ <http://www.nlvp.ru/reports/62.html>

невигідність такого рішення для російського нафтового експорту та відзначали, що привід для припинення поставок нафти є надуманим⁴⁴.

Більшість російських, латвійських та зарубіжних експертів вважає, що відмова від транзиту через Вентспілс мала на меті схилити уряд Латвії до продажу пакету акцій порту Росії. Припиненням поставок нафти російський уряд намагався довести термінал до банкрутства і, таким чином, шляхом шантажу примусити власників порту продати контрольний пакет акцій російській компанії «Транснефть» за ціною, яка нижче реальної вартості підприємства. Підтвердженням цьому є слова віце-президента «Транснефти» С.Григор'єва, який відзначив, що у випадку оголошення тендеру на продаж акцій Вентспілського порту, «Транснефть» брати участь у ньому не буде⁴⁵. Крім цього, експерти відзначали, що контроль РФ над найбільшим підприємством Латвії дозволить здійснювати економічний, а потім і політичний вплив на цю країну⁴⁶.

Іншим прикладом «закручування крану» з політичним підтекстом є зменшення у липні 2008 року поставок нафти до Чехії. Керівництво США досягло домовленостей з керівництвом Чехії та Польщі щодо розміщення елементів системи ПРО у цих країнах (радару в Чехії та батареї 10-ти ракет перехоплювачів у Польщі). Російська сторона виступала категорично проти таких заходів, розглядаючи створення системи глобальної ПРО як загрозу російській безпеці. Для запобігання реалізації планів розміщення радару в Чехії, Росія була готова використати різні заходи впливу. За заявою МЗС РФ, зробленою в день підписання угоди між США та Чехією про розташування в останній радару системи ПРО США, «если договоренности с США, подлежащие ратификации в чешском парламенте, все-таки приобретут юридически обязывающий характер и у наших границ начнется реальное

⁴⁴ <http://www.inosmi.ru/untitled/20030121/169466.html>

⁴⁵ <http://www.nlvp.ru/reports/62.html>

⁴⁶ <http://www.inosmi.ru/untitled/20030131/170312.html>

развертывание американской стратегической ПРО, то тогда мы будем вынуждены реагировать не дипломатическими, а военно-техническими методами».

Демонстрацією можливого використання недипломатичних методів стало зменшення обсягів поставок нафти Росією до Чехії, яке «співпало» з днем підписання у Празі договору між Чехією та США про розташування радару ПРО. Офіційних пояснень скорочення поставок нафти від російської сторони не надходило. Тільки згодом з'явилися повідомлення про можливі технічні та організаційні збої, відсутність прямих контрактів між постачальниками та переробниками нафти та ін. Але такий збіг виглядав дуже дивно, зважаючи на агресивну риторику Росії з приводу питання розміщення радару ПРО у Чехії.

Чехія та інші країни Центральної Європи отримали ще одне підтвердження тому, наскільки важлива диверсифікація поставок енергоресурсів. Для Чехії скорочення поставок російської нафти не стало загрозливим фактором, адже вона мала на той час 115-денний стратегічний нафтовий резерв та можливість отримувати нафту альтернативним маршрутом – трансальпійським трубопроводом TAL та нафтопроводом Інгольштадт-Кралупи-Літвінов (IKL), завбачливо збудованим ще у 1996 році. В той же час, Європа знову побачила приклад реалізації положень «Енергетичної стратегії Росії на період до 2020 р.», в якій наявність значних запасів енергоресурсів та потужного ПЕК пов'язується з використанням їх як інструменту проведення внутрішньої і зовнішньої політики⁴⁷.

Однак найбільшим резонансними та масштабними газовими кризами стали припинення поставок газу Росією до України. З обранням Президентом України В.Ющенка та оголошенням ним курсу на повноцінну інтеграцію в НАТО, Росія розпочала економічний тиск на Україну, намагаючись не

⁴⁷ «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года», http://www.energystrategy.ru/projects/ES-28_08_2003.pdf ст. 1

випустити її зі сфери свого геополітичного впливу. Підвищення цін на газ, припинення кооперації у сфері військово-технічного співробітництва, торговельні війни стали одними з методів впливу на Україну з метою припинення її подальшої еволюції в сторону Заходу.

Спір щодо ціни на газ, який постачався до України та транзит російського газу тривав протягом майже всього 2005 року, але домовленостей так і не було досягнуто. А в ніч на 1 січня 2006 року російський «Газпром» припинив поставки газу до України, мотивуючи своє рішення відсутністю підписаного щорічного міжурядового протоколу щодо обсягів транзиту, розміру платежів та обсягів поставок газу в оплату транзиту. Зниження обсягів поставок газу до України зачепило також європейських споживачів, адже для технологічного забезпечення транзиту російського газу територією України «Нафтогазу України» довелось використовувати частину цього газу. В ніч з 3 на 4 січня сторонам вдалось підписати договір, відповідно до якого були підвищені ціни на газ для України, підвищена також ціна транзиту газу територією України, а головне – введений непрозорий посередник «РосУкрЕнерго» у схему торгівлі газом.

1 січня 2009 року о 10.00 поставки газу до України знову припинилися через спір про ціну газу. Російська сторона наполягала на підвищенні ціни газу майже вдвічі без підняття ціни на транзит російського газу до Європи територією України. Україна для внутрішнього забезпечення почала піднімати газ зі сховищ, а для забезпечення транзиту – відбирати транзитний російський газ, про що було офіційно оголошено. В той же час, російська сторона назвала відбір газу на технологічні потреби крадіжкою та 7 січня повністю перекрила всі газопроводи, звинувативши в цьому Україну. Україні довелось реверсувати ГТС. Країни Південної та Центральної Європи, які значною мірою залежали від поставок російського газу та не мали шляхів диверсифікації, постраждали від російсько-української газової кризи найбільше.

Домовленостей вдалось досягти тільки 19 січня, відповідно до яких ціна газу тепер визначалась за формулою з прив'язкою до цін на корзину нафтопродуктів. В той же час, базова ціна газу, закладена в формулу, була настільки високою (\$450), що вже у 2010 році ціна газу для України стала вищою за середньоєвропейську. Росія наполягала на дотриманні умов контракту, а повна зміна керівництва країни, яка відбулась на початку 2010 р., призвела до того, що питання забезпечення національних інтересів були розміняні на примарну «знижку» в ціні на газ.

В той же час, Росія зберегла важіль політичного впливу на Україну, адже відміна експортного мита на газ у розмірі 30% пов'язана з продовженням базування російського Чорноморського флоту в Криму до 2042 року. Це перекреслює Україні шлях євроатлантичної інтеграції, закріплює російську військову присутність на її території, відновлює атмосферу недовіри не тільки в Чорноморському регіоні, але й Центрально-Східній Європі. Україна, формально декларуючи позаблоковість, практично еволюціонує в бік російської військово-політичної парасольки, що у випадку реалізації запропонованих РФ низки інтеграційних ініціатив в ключових секторах (енергетика, авіапром, кораблебудування), посилить її ідентифікацію не як позаблокової країни, а як союзника Росії.

Аналіз найбільш характерних ознак газових криз дозволяє виділити наступні спільні риси для подій 2006 та 2009 років:

- **кризи носили пан-європейський характер та розгорталися у тристоронньому форматі.** Іншими словами, до кожної із згаданих газових криз були залучені три провідні європейські актори: російська сторона – постачальник газу, українська сторона – транзитер газу та сторона ЄС – споживач газу;
- **кризи розгорталися практично за одним сценарієм:** постачальник газу скорочував (а у січні 2009 року – повністю припинив) постачання газу

в Україні, що призводило до зменшення (а у січні 2009 року – до повного припинення) транзиту газу через територію України. Як наслідок, європейські споживачі недоотримували обсяги газу, законтраковані ними у російського постачальника;

- **жодній із криз не вдалося запобігти ні політичними, ні юридичними засобами;**
- **кризи були врегульовані політичним шляхом.** Юридичні механізми не були задіяні або відігравали другорядну роль. Досягнуті врегулювання не мали комплексного характеру та можуть розглядатися як свого роду ad hoc врегулювання;
- кінцеві споживачі, національні уряди країн-споживачів та Європейська Комісія не мали повної картини перебігу кризи, базованої на даних інструментального контролю, оскільки **системи об'єктивного контролю руху газових потоків просто не існує.**

Таким чином, пан-європейські газові кризи 2006 та 2009 років продемонстрували відсутність ефективних та дієвих механізмів запобігання та врегулювання спірних ситуацій щодо поставок та транзиту природного газу на Європейському континенті. Юридичні механізми врегулювання газових спорів – як на багатосторонньому, так і двосторонньому рівнях, з одного боку, та як на міждержавному, так і на корпоративному рівнях, з іншого боку – виявилися неефективними та незастосовними в силу різних причин.

Програма «Східне партнерство» може стати дієвою платформою для посилення енергетичної безпеки не тільки ЄС, а й в цілому на європейському континенті. З однієї сторони, 5 країн-партнерів мають важливе значення для забезпечення енергетичної безпеки ЄС:

1. Україна, як ключовий транзитер газу та нафти до ЄС зі Сходу, що відображено в Меморандумі між Україною та Європейським Союзом про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі від 01.12.2005 р. та Брюссельській декларації від 23.03.2009 р.
2. Азербайджан, як постачальник нафти (Баку – Тбілісі – Джейхан) та в перспективі газу (Баку – Тбілісі – Ерзурум), а також як транзитер нафти і газу зі Східного Каспію та, за певних обставин (реалізації проекту "Білий потік"), частини іранського газу.
3. Грузія, як ексклюзивний транзитер нафти і газу Каспію на ринок ЄС.
4. Білорусь, як транзитер нафти ("Північна Дружба") та газу (Ямал – Європа).
5. Молдова, як транзитер газу для Південної Європи (Румунія, Болгарія, Греція, Туреччина, Балкани).

З іншої сторони, поширення нормативно-правових засад функціонування енергетичного ринку в ЄС на країни-партнери допоможе подолати негативні сторони національних енергетичних секторів (корупцію, технологічну недосконалість, низьку енергоефективність).

В ході напрацювання пропозицій для програми «Східне партнерство» українські експерти визначили декілька основних пунктів, які мають важливе значення для всіх країн-партнерів і ЄС, зокрема:

1. Створення **Європейського інтегрованого газового контуру (ЄІГК)** – об'єднаної системи газопостачання ЄС, що технічно була б здатна забезпечити необхідні циркуляції газових ресурсів з місць зберігання до регіонів виникнення дефіциту. Базовим компонентом ЄІГК повинні стати

підземні сховища газу (ПСГ). Граничний строк створення ЄІПК – не пізніше, ніж поставки енергоресурсів із РФ досягнуть понад 50% від загального імпорту ЄС. У цьому контексті українська система ПСГ може бути базовою для ЄІПК на сході ЄС. В контексті ЄС дана пропозиція знайшла відображення у низці резолюцій, спрямованих на розвиток інтерконекторів та відповідної договірної бази між країнами-членами ЄС з метою надання допомоги у випадку виникнення проблем з постачанням традиційними напрямками. Також було запропоновано фінансову допомогу національним урядам через міжнародні фінансові інституції, що також можна розглядати в якості важливого стимулу для їх розвитку. Разом з тим, дані ініціативи ЄС не поширюються на країни-партнери, що зменшує ефективність їх імплементації і ставить під питання доцільність енергетичного виміру програми «Східне партнерство».

2. З метою уникнення в майбутньому повторень „енергетичної агресії” було запропоновано ініціювати систему заходів довіри євразійського масштабу – від видобування до споживання. За патронату ЄС такі заходи могли би розпочатися у форматі «Східного партнерства». Ця система може іменуватися **Ініціативою енергетичної транспарентності (ІЕТ)**, в її основу повинно бути покладено фундаментальне право знати споживачів, за що вони сплачують. Основний перелік інформації, яка має бути доступною, має містити таке:

- обсяг запасів енергоресурсу;
- обсяг видобутку;
- обсяг ресурсу, переданого для транспортування;
- наявні потужності трубопроводу;
- наявні вільні потужності;
- тарифи на транспортування та зберігання;

- обсяг енергоресурсу на вході та виході з трубопроводів транзитера;
- обсяг, отриманий споживачем;
- потреби споживача в енергоресурсі;
- структура споживання;
- робочий тиск у трубопроводі та його коливання протягом доби.

Відкритість ланцюжка "видобуток – транспортування – споживання" один перед одним створить режим довіри. Особливо це стосується газового сегмента, оскільки тут працюють переважно монополістичні структури. Кожен споживач має право знати, чи він сплачує економічно обґрунтовану ціну, куди і яким чином спрямовуються та розподіляються доходи державних монополістів, яку роль відіграють посередники та скільки за це платить споживач. Така система прозорості може стати своєрідним механізмом діагностики та завчасного попередження появи потенційних проблем. ЄС спільно з країнами-партнерами, через територію яких проходять найбільш значущі для ЄС енергетичні магістралі, міг би виступити ініціатором створення подібного механізму чи то як окремого починання, чи як поширення вже наявної з 2003 року Ініціативи прозорості видобувної промисловості (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) на сферу транспортування енергоносіїв. Відповідна пропозиція була оприлюднена на 4-й Глобальній конференції Ініціативи прозорості видобувної промисловості в столиці Катару, м. Доха, у лютому 2009 року.

Подальше експертне опрацювання можливостей запровадження загальноєвропейських механізмів забезпечення енергетичної безпеки дозволило сформуванню більш комплексно запропоновану вище IET під назвою Energy Transparency Regime (ETR). ETR пропонується просувати за галузевим принципом, розділивши його на ETR-gas (контроль потоків газу), ETR-oil (контроль потоків нафти), ETR-electricity (контроль потоків електроенергії).

Технологічним вирішенням даного режиму могла б стати система телеметричного контролю в он-лайн режимі з наданням доступу до відповідної інформації усім сторонам (постачальникам – транзитерам – споживачам).

Для запровадження такої системи необхідно провести технологічне переоснащення існуючих вимірювальних пунктів, побудувати окремі нові вимірювальні пункти (зокрема, на східному кордоні України), та об'єднати їх в окрему незалежну мережу. У порівнянні з пропонованими маршрутами диверсифікації постачання енергоресурсів в обхід транзитних країн шляхом побудови нових газопроводів ETR потребує незначного фінансування і може бути запроваджений в короткостроковій перспективі.

В якості оператора цієї системи може виступати Міжнародне енергетичне агентство, Генеральний директорат Європейської комісії або спеціальна комісія ООН. Для договірного регулювання відносин доцільним є ініціювання підписання багатостороннього договору про Механізм раннього попередження з передачею відповідних функцій одній з означених організацій. Даний договір має замістити існуючі договірні положення між ЄС і Росією, ЄС і Україною, ЄС та іншими країнами-партнерами для забезпечення єдиної правової бази відносин в енергетичній сфері.

ETR може бути ефективним доповненням до чинної Європейської енергетичної хартії і Ініціативи щодо забезпечення прозорості видобувних галузей для формування комплексного механізму моніторингу енергетичних відносин на Європейському континенті. Будучи незалежним від національної політики окремих держав, ETR стане також елементом перевірки на готовність діяти за загальноприйнятими правилами прозорості і посилить відповідальність усіх учасників енергетичних відносин за можливі порушення та зловживання.

Актуальність ETR буде зростати в міру появи нової інфраструктури для транспортування енергоносіїв з сходу на захід для попередження сегментації

європейського енергетичного ринку через двосторонні договірні відносини в форматі постачальник-споживач з приховуванням їх змісту, мотивуючи це загальноприйнятими умовами конфіденційності.

Створення багатостороннього механізму раннього попередження вже обговорювалося 10-11 січня 2010 року на рівні міністрів закордонних справ України та Іспанії під час президентства останньої в ЄС, а також 12 січня 2010 року під час іспансько-російських переговорів в Москві. В цілому позиція Росії до створення такого механізму в тристоронньому форматі (постачальник – транзитер – споживач) видається достатньо конструктивною, про що свідчить висловлювання міністра закордонних справ Росії Сергія Лаврова на прес-конференції в Брюсселі 19 жовтня 2009 року після засідання Постійної ради Партнерства Росія – ЄС: «Убеждены, что нужно искать решение, включая схему т.н. раннего оповещения, раннего предупреждения на трехсторонней основе с участием основного производителя, основного транзитера и основных потребителей. Убеждены, что решение нужно искать на основе баланса интересов всех сторон этого треугольника»⁴⁸. Намір розвивати прозорість в енергетичних відносинах також закріплений серед заходів та механізмів імплементації Енергетичної стратегії Російської Федерації.

Напрацювання спільних механізмів відповідає пункту 8 **Спільної декларації** за результатами установчого Празького саміту програми «Східне партнерство»⁴⁹. Більш деталізовано воно відзначено серед ключових цілей Робочої програми з тематичної платформи «Енергетична безпека» на 2009-2011 роки⁵⁰, що забезпечує можливість проведення консультацій на урядовому рівні під час її засідань.

⁴⁸ Стенограмма выступления и ответов Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на вопросы СМИ в ходе совместной пресс-конференции по итогам пленарного заседания Постоянного совета партнерства Россия-ЕС на уровне министров иностранных дел в Брюсселе, 19 октября 2009 г.

⁴⁹<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/78&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁵⁰ http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3_051109_en.pdf

Враховуючи вищезазначене, доцільним є ініціювання консультацій з усіма зацікавленими сторонами щодо створення багатосторонніх режимів прозорості всіх технологічних ланцюжків транскордонного постачання енергетичних ресурсів і продуктів в якості одного з базових інструментів для багатостороннього механізму раннього попередження і запобігання енергетичних криз.

Програма «Східне партнерство» в 2010 році розвивала в першу чергу свої інституційні елементи. В 2011 році має розпочатися виконання окремих завдань, які покладені на тематичні платформи, а також підготовку та започаткування імплементації флагманських ініціатив. Провідну роль в цій діяльності може взяти на себе Польща, як одна з молодих, однак вже впливових країн-членів ЄС під час свого президентства в ЄС через анонсування цього наміру серед пріоритетів своєї програми діяльності. Зважаючи на її тісну співпрацю з Угорщиною, яка буде головує в ЄС у першій половині 2011 року, обидві країни могли б забезпечити проведення попередніх консультацій із зацікавленими сторонами і підготувати на черговий саміт «Східного партнерства» в травні 2011 року рамковий документ щодо багатостороннього механізму раннього попередження і запобігання енергетичних криз.

У випадку відповідної підготовки такий документ, ухвалений на черговому саміті ЄС і країн-партнерів, може стати ключовою подією даного заходу та показати результативність дворічного існування програми «Східне партнерство» в енергетичній сфері.

Рекомендації

Для забезпечення власної енергетичної безпеки ЄС варто більш активно проводити власну зовнішньополітичну діяльність. Одним з найбільш важливих елементів є створення механізмів загальноєвропейського масштабу, які б давали

змогу об'єктивно здійснювати моніторинг ситуації в енергетичній сфері на протязі усього технологічного ланцюжка від видобутку до споживання.

Такий механізм має ґрунтуватися на багатосторонній договірній базі із зобов'язанням відкрити для моніторингу окремі аспекти роботи кожної із сторін в енергетичній сфері.

Дієвим способом моніторингу в щоденному режимі могла б стати система щоденного он-лайн спостереження за рухом фізичних обсягів енергоносіїв, відкрита для всіх учасників енергетичних відносин і підконтрольна незалежній міжнародній організації.

Республіка Польща могла б ініціювати проведення відповідних переговорів та додати до зародженої спільно з Швецією ініціативи важливий дієвий елемент забезпечення енергетичної безпеки як ЄС так і всієї Європи.

Поряд з підтримкою політики енергоефективності та розширення частки відновлювальних видів енергії в найбільш залежних від імпорту енергоносіїв країнах-членах ЄС та країнах-партнерах зазначені вище ініціативи можуть зробити вирішальний вклад у енергетичну безпеку та сприяти подоланню непрозорості відносин в цій сфері.

д-р АРТУР ДЖЕВІЦКІ

Програма ЄС «Східне Партнерство». Виклики для Польщі

Аналіз принципів та цілей програми «Східне Партнерство» (СП), особливо у контексті розуміння основ концепції, що розробляється польською владою, вимагає її розгляду у кількох площинах, обумовлених багатьма процесами, котрі відбиваються не лише у Польщі, а й на усьому європейському континенті. Це означає, що перед Польщею, *як ініціатором створення «Східного Партнерства», найближчим часом стоїть кілька принципових завдань*, вирішення яких у кінцевому підсумку відіб'ється не тільки на динаміці Програми, а й на можливості її трансформації у базові принципи «східної політики ЄС» у її поточному розумінні. *Стисло їх можна окреслити у такий спосіб:*

- Досягнення розуміння суті проекту державами-учасницями Програми;
- «Нейтралізація» фінансових аспектів як головного критерію оцінки доцільності реалізації проекту і єдиної «доданої вартості»;
- Обмеження на даному етапі сфери і темпів формування у рамках Програми членства «двох швидкостей» і протидія вибірковому характеру участі різних країн у Програмі;
- Запобігання перетворенню проекту з урядового виключно на форум суспільно-громадянського співробітництва;
- Утримання постійної зацікавленості проектом держав-членів ЄС і країн-учасниць проекту (т. зв. СП-6);

У даному контексті, одним з найважливіших завдань, що стоять перед творцями проекту, є *ознайомлення його адресатів із справжньою метою*

і завданнями Східного Партнерства. Йдеться, передовсім, про переконання кожної з країн у його ефективності як рішення системного, розрахованого на багато років. Головною метою СП не є побудова разових чи тимчасових механізмів, або концепцій, що являють собою кумуляцію політичних рішень, спрямованих на розширення ЄС, а прагнення до утворення багатоетапного і багатопланового механізму покращення і поглиблення двостороннього і багатостороннього співробітництва між Євросоюзом і країнами-учасниками Партнерства. І, тим самим – діяльність, спрямована на їх модернізацію. У цьому аспекті, метою Програми може бути тільки підтримка певних політичних рішень, а не їх заміщення. А це означає, що участь у Партнерстві не гарантує майбутнього членства даної країни у ЄС, але, як у випадку України, не становить і альтернативи для повної інтеграції з Євросоюзом. Тому роз'яснення усім країнам головної мети Програми і здобуття їхньої прихильності внаслідок сприйняття участі в ній на визначених умовах складає основу успіху її реалізації.

Розуміння і сприйняття системного характеру Програми, безперечно, певною мірою *дозволить обмежити фінансові очікування країн-учасниць проекту.* Для цього необхідне не тільки ознайомлення адресатів проекту із принципами функціонування механізмів фінансування ЄС, але й створення можливості визначення «доданої вартості» Східного Партнерства, котра виходить поза межі фінансових аспектів, а у деяких випадках навіть відсуває їх на дальший план дискусії.

Особлива критика і нерозуміння стосуються фінансових коштів, призначених на реалізацію Східного Партнерства (600 млн. євро) і повільного процесу втілення та фінансування його конкретних проектів. Якщо і можна погодитися із сумнівами щодо розмірів суми, передбаченої на реалізацію цілей Східного Партнерства у 2010 – 2013 роках, то важко мати претензії щодо того, що гроші Євросоюзу витрачалися за принципами, встановленими самим ЄС.

Слід пам'ятати, що сам процес виділення фінансового траншу, незалежно від його реальної величини, триває у Євросоюзі протягом від півтора до двох років з моменту прийняття відповідного рішення. Ситуацію погіршує високий ступінь складності і багатоаспектності кожної зі сфер, охоплених дією Партнерства, котрі вимагають тривалої підготовки. Тут можна згадати передовсім про програми підтримки реформ і політики когерентності.

Беручи додатково до уваги нинішню фінансову кризу, не слід сподіватися, що у зв'язку із переговорами щодо бюджету ЄС на 2014 – 2020 роки, розмір сум, призначених безпосередньо на реалізацію Східного Партнерства, може бути підданий відчутним змінам. У контексті таких міркувань, надзвичай важливим для Польщі стає *переконання країн-участниць Партнерства, що суть фінансового аспекту Програми полягає у виробленні певних механізмів і широкому їх застосуванні – про що, зрештою, говориться дуже мало – згідно із принципом субсидіарності («допоміжності»)*, тобто, у відповідності з однією з найголовніших ідей, що стали основою для створення Європейських Співтовариств. Це означає також потребу розробки нових інструментів активізації участі у СП, котрі відповідали б мірі залучення до нього кожної з країн та представленим ними ідеям щодо реалізації головних настанов Програми. Цьому повинна додатково сприяти польська концепція втілення принципів Партнерства у відповідності з ідеєю «доброї волі», котра становить базову засаду ЄС у переговорах з країнами-кандидатами щодо їх майбутнього членства. Вона означає, що країна, яка більшою мірою залучена до реалізації проектів Партнерства, а тим самим – і до процесу реформ, природньо, отримує більше можливостей інтеграції і просто посилення співробітництва, а також можливостей користування різного роду ресурсами Програми.

Тим самим, створення «доданої вартості» згідно із визначенням цього поняття, а не з його поточним розумінням, повинно бути спільним комплексом бачень цілей участі у проекті усіх сторін, для досягнення котрих

учасники готові відмовитися від власних попередніх очікувань. Можливість такого роду дій обумовлена, предовсім, переконанням, що намічена мета є спільною, і її реалізація може принести більше користі, аніж відмова від самої ідеї СП у зв'язку з браком широкої підтримки власних постулатів і позицій.

Основою для формування доданої вартості є ініціативи політичного характеру, зазначені у самих основоположних принципах Партнерства, а саме: пропозиція політичної асоціації, широка економічна інтеграція, безвізовий рух, підтримка процесу перенесення стандартів ЄС до кожної з країн-учасниць Програми. Вони створюють умови для вироблення спільного розуміння Партнерства як цінності у собі. Адже, поза всяким сумнівом, очевидною перевагою Програми є можливість її використання для стійкого «закорінення» процесу поглиблення політичних, економічних і соціальних відносин з країнами, охопленими Партнерством, у процедурах планування і процесі прийняття рішень Європейського Союзу. Це тягне за собою не лише виокремлення кожної конкретної держави колишнього СРСР із загальної, досить слабкої концепції Європейської Політики Сусідства (ЄПС), але й, у першу чергу, створення постійної форми політичного співробітництва, котра, як проект перманентного характеру і з більш чітко, у порівнянні з ЄПС, визначеними цілями, може бути сприйнята усіма членами Євросоюзу, навіть за неоднозначного ставлення до її настанов з боку російської Федерації. Особливо істотне у даному випадку – у зв'язку із збільшенням її ролі із набуттям чинності Лісабонського Договору – велике зацікавлення Програмою з боку Європейської Комісії. Її діяльність стосується усіх форм співробітництва у рамках СП – починаючи від головних політичних ініціатив, включаючи участь у самітах Партнерства і зустрічах міністрів, і закінчуючи участю у підготовці тематичних платформ і експертних груп.

Ініціатива Східного Партнерства, як правило, розглядається у двох площинах, що відображають сферу її діяльності. А саме: двосторонній, тобто такий, що стосується відносин ЄС із кожною з країн – учасниць Партнерства, і багатосторонній, що залучає до співробітництва усіх учасників Програми у регіональному вимірі – держави-члени ЄС, країни СП-6 і Європейську Комісію. З точки зору Польщі, у двосторонньому діалозі найбільшою активністю характеризується діяльність влади Молдавії. Незважаючи на досить нестабільну політичну ситуацію, Кишинів розпочав переговори щодо договору про асоціацію (12.2009 р.) і досяг значного прогресу у сфері скасування віз. Участь цієї країни у багатосторонньому співробітництві також оцінюється Варшавою як зразкова.

У випадку України не відмічено успіхів, котрі могли б задовільнити обидві сторони. Це тим більш істотно, що програма Східного Партнерства, безперечно, опрацьовувалася передовсім у контексті підтримки процесу зближення України з Європейським Союзом, і передбачалося, що вона відповідає новим потребам у цій сфері. Вона, з одного боку, віддзеркалює негативні настрої відносно подальших етапів розширення у Євросоюзі, а з іншого – зсуви у європейській політиці України, що подаються як «раціоналізація» зусиль України щодо набуття членства у ЄС, а також реальні можливості підтримки Польщею європейських амбіцій цієї держави. Як і у випадку інших країн-учасниць Партнерства, беручи, звичайно, до уваги різний ступінь їхньої інтеграції з Євросоюзом, головною метою польської влади є заміна «разових механізмів підтримки» «стратегією еволюційного включення і залучення». Таким чином, головною метою стає модернізація, що розуміється як досягнення певних цивілізаційних стандартів, з метою створення належної платформи для прийняття у майбутньому відповідних політичних рішень, котрі у данному випадку розуміються як згода на вступ до ЄС.

У практичному вимірі, хоча переговори України щодо набуття асоційованого членства тривають згідно зі своєю власною динамікою, значною мірою незалежною від настанов Партнерства, найбільшим викликом для польської сторони залишається питання лібералізації візового режиму. Вибір даного питання як головної мети діяльності Партнерства обумовлений цілою низкою причин. З одного боку, він являє собою конкретну проблему у контексті суспільного виміру зближення кожної з країн з ЄС, що відбивається на успішності ключової мети партнерства – цілісної модернізації усіх країн-учасниць у відповідності з критеріями Євросоюзу, з іншого – та обставина, що Польща залишається прикордонною державою, природнім чином призводить до постійної зацікавленості Варшави даним питанням. У обох випадках, досягнення бодай мінімального прогресу у процесі послаблення візового режиму, з огляду на специфіку проблеми і відчутні ефекти від прийняття більш оптимальних рішень у даній сфері, можна буде представити як аргумент на користь не лише обґрунтованості створення Східного Партнерства, а й його інтенсифікації та розширення сфер його діяльності. І це стосується як аргументів, що представляються державам-членам ЄС чи безпосередньо Комісії, так і владі країн, охоплених Програмою.

Білорусь, незважаючи на свій обмежений статус у рамках Програми, головним чином, бере участь у багатосторонніх формах співробітництва, прикладом чого можуть слугувати переговори з Україною та Литвою на тему спільних проектів у області транспорту, енергетики та спрощення візових процедур. З точки зору Програми, головною метою (а на сьогодні – практично єдиною, можливою для реалізації, пердовсім з огляду на низький ступінь політизованості), є лібералізація візового режиму. Слід, однак, вказати на створені нині основи європейської політики Білорусі, котра досі практично не існувала як окремий вектор. Ця зміна відмічається і підтримується польською владою. Тим не менше, головною проблемою тут залишається

відсутність комплексного підходу Мінська до питання основних настанов Програми. Це проявляється у вибіркового використанні механізмів Програми. Передовсім це помітно у ситуаціях, коли готовність білоруської влади до розширення співробітництва обмежується практично виключно діяльністю економічного характеру, тоді як аспекти соціально-політичної сфери (програми обміну для молоді, процес демократизації політичного життя, модернізація правової системи у відповідності до принципів правової держави) апріорі трактуються як теми табу.

Серед держав Південного Кавказу найбільш активним учасником є Грузія, котра, зокрема, досягла домовленості про спрощення візового режиму, що нині очікує імплементації. У даний момент вона проходить технічні процедури у ЄС. Також помітна участь у проекті Вірменії. Значно складніше розвивається співпраця у даній царині з Азербайджаном, котрий, незважаючи на декларовані наміри продовження двостороннього діалогу у рамках Партнерства, відкидає можливість участі у багатосторонньому співробітництві, котре включало б проекти за участю Єревана. Як і у випадку Білорусі, це призводить до вибіркового трактування проекту.

Випадок Білорусі й Азербайджану вказує на *загрозу ослаблення проекту через порушення його структурної цілісності, що може призвести до фрагментації проекту, а у кінцевому підсумку – до обмеження масштабів його діяльності, наприклад, лише соціальною цариною, і зведення його до розрізнених сфер двостороннього співробітництва.* Польща повинна цьому рішуче протистояти і, таким чином, слід очікувати підвищеної активності у даному питанні. Така ситуація, природньо, спричинила б обмеження значення Програми, зниження у ЄС зацікавленості «східним питанням» і дискредитації на майбутнє подібного роду ініціатив, розрахованих на виокремлення з ЄПС певного географічного регіону. У результаті це означало б поступове «зведення Програми нанівець» чи обмеження її виключно до одного

з компонентів її діяльності, наприклад – громадсько-неурядового, що дедалі частіше пропонують німецькі експерти. Не підлягає сумніву, що такий поворот справи призвів би також до послаблення ролі Польщі як розробника «східних» програм ЄС, що явно не відповідає не тільки інтересам Варшави, але й, як виглядає, передовсім більшості країн Східної Європи і Південного Кавказу.

Звісно, не підлягає сумніву, що вже зараз помітний явний розподіл на країни, що домінують у Партнерстві (Молдавія і Грузія, а також, у певних відношеннях, Україна) і країни, що відстають від них, тобто Вірменія і Білорусь, а передовсім – Азербайджан. Це неминуче, хоча б з огляду на різні політичні устремління різних країн та напрямки їх розвитку. Така ситуація дозволяє говорити про появу у рамках Партнерства держав-учасниць «двох швидкостей». Втім, це поняття *не може означати розробки для них окремих правил, чи допущення вибіркової участі у окремих проектах, а лише адаптацію настанов Партнерства до рівня досягнень у галузі модернізації та інтеграції, відповідно до рівня залучення до нього конкретних держав*. І цьому також може слугувати згаданий принцип «доброї волі», тобто відповідна «винагорода» за більш активну участь у Програмі. Найкращим прикладом застосування такої процедури є Молдавія і створення т. зв. Групи Друзів Молдавії. Хоча ця, діюча з 2009 року неформальна структура, що об'єднує уряди держав Євросоюзу (представлені на щаблі міністрів закордонних справ), інститути ЄС та міжнародні фінансові організації, діє поза рамками Східного Партнерства, її діяльність на підтримку молдавської держави є безпосередньою похідною активності Молдавії у СП. У результаті, під час третьої зустрічі Групи в Кишиневі 30 вересня 2010 року, вона оголосила про перерахування протягом 3 років 2 млрд. євро на цілі продовження розпочатих реформ і розширення інтеграції з ЄС.

Наступною з цілей Польщі залишається *збереження міжнародного характеру проектів, що реалізуються у рамках Східного Партнерства*. Хоча

ця програма значною мірою виокремила у сфері своєї діяльності так званий громадський компонент, наслідком чого стало, зокрема, створення Форуму Громадянського Суспільства (зустрічі: Брюссель, 16 – 17.11.2009 р., Берлін, 18 – 19.11.2010 р.), котрий об'єднує представників недержавних організацій з ЄС і країн-учасниць Партнерства, а також участь NGO у тематичних платформах, однак Варшава повинна відкидати можливість цілковитої еволюції Східного Партнерства у цьому напрямку. Безперечно, це була б деградація значення Програми з огляду на позбавлення її атрибутів рушійної сили та істотних механізмів політичних впливів і співробітництва у процесі європейської інтеграції. В той же час, враховуючи недоліки функціонування демократичних інститутів у деяких країнах, наприклад, у Білорусі та в Азербайджані, це означало б практичне призупинення участі цих країн у Програмі. Тому, у випадку Польщі, підтримка громадського компоненту не може означати перетворення проекту на сферу діяльності виключно неурядових суб'єктів. Як виглядає, деякі держави, у тому числі ФРН, були б зацікавлені у поступовому послабленні політичного характеру партнерства, вважаючи, що, у даному випадку, діяльність громадського характеру є найбільш зручною, якщо взяти до уваги політичну ситуацію у регіоні, а передовсім – досить амбівалентну позицію Росії у цьому питанні. Москва, з одного боку, хотіла б впливати на форму та реалізацію Партнерства, а з іншого – все ще сприймає Програму у геополітичних категоріях, як потенційну загрозу своїй гіпотетичній сфері впливів. До того ж, при оцінці можливостей усупільнення Програми «Східне Партнерство» важливе значення має, на жаль, раціональна оцінка у державах – членах Євросоюзу досить сумнівної ефективності урядових структур деяких країн колишнього Радянського Союзу у процесі модернізації суспільств і держав.

У даному випадку ключового значення набуває використання послідовності президентств, котрі у ЄС будуть підряд здійснювати держави, що

беруть активну участь у розвитку Східного Партнерства і розробці східної політики Євросоюзу, а саме: Угорщина (з 1.01.2011 р. та Польща (з 1.07.2011 р.). Цьому служить інтенсифікація співробітництва Варшави з Будапештом, доказом чого є численні консультації на рівні прем'єрів та різноманітних міністерств. Результатом стала, зокрема, взаємодія двох держав при підготовці саміту Східного Партнерства у травні 2011 року, котрий відбудеться у Будапешті (саміти Партнерства повинні відбуватися що два роки). Щоб запобігти зменшенню ролі Східного Партнерства у рамках ЄС після закінчення «сприятливих» для проекту президентств, істотним елементом стратегії польського уряду буде організація проведення у другій половині 2011 року перевірки реалізації Програми. У разі позитивної оцінки, була б можливість вже у період польського президентства прийняти рішення про перехід до II етапу її виконання – зміцнення зв'язків країн СП-6 з ЄС.