

Рослонь Д.Т.

Партнерство Польщі з ЄС у зовнішній політиці Польщі

Із початком процесу вступу в ЄС Польща ініціювала дискусію про східний вимір ЄС. Це була спроба привернути увагу Брюсселя до питань, які були важливими для польської зовнішньої політики, а також зміцнити позицію Польщі в Європі. Відповіддю на це питання було впровадження Європейської політики сусідства в 2004 році.

Ключові слова: Європейська політика сусідства, східний вимір політики Європейського Союзу, Угода про партнерство і співробітництво, східне партнерство.

этот вопрос было внедрение Европейской политики соседства в 2004 году.

Ключевые слова: Европейская политика соседства, восточное измерение политики Европейского Союза, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, восточное партнерство.

With the start of the process of accession to the EU, Poland has initiated a discussion on the eastern dimension of EU policies. This was an attempt to draw attention to Brussels on issues important for the Polish foreign policy and a desire to strengthen the Polish position in Europe. The answer to this question was the implementation of the European Neighborhood Policy in 2004.

Key words: European Neighborhood Policy, the Eastern dimension of European Union policy, PCA, the Eastern Partnership.

УДК 327(438):061.1ЄС

Рослонь Д.Т.,
аспірант кафедри міжнародних відносин і дипломатичної служби Львівського національного університету імені Івана Франка

С началом процесса вступления в ЕС Польша инициировала дискуссию о восточном измерении ЕС. Это была попытка привлечь внимание Брюсселя к вопросам, которые были важными для польской внешней политики, а также укрепить позиции Польши в Европе. Ответом на

Зі вступом в Європейський Союз 1 травня 2004 року в Польщі було завершено тринадцятирічний акцесійний період, який почався після підписання Угоди про Асоціацію 1991 року. Вступ до ЄС також завершив етап намагань Варшави залучити Польщу до участі в політичних структурах і в процесі прийняття рішень – інституціоналізації місця Польщі в Європі. Ці зусилля увінчалися повним успіхом – вступом у 1999 році в НАТО, а в 2004 році – в ЄС. Перед Республікою на той час постав новий виклик – як використати своє членство в ЄС, щоб отримати всі переваги від цього. Дане членство в ЄС розглядалося Польщею лише як засіб для досягнення політичних цілей і мало скоріш інструментальний, а не стратегічний характер. Поширеним у польському суспільстві є твердження, що головним завданням Варшави є зміцнення своєї власної політичної позиції в ЄС і НАТО, що показує його власне інструментальну, а не стратегічну мету. Відразу ж виникає питання: чи Польща буде використовувати свої сильні позиції в структурах ЄС.

Із початком акцесійного процесу Польща ініціювала дискусію про необхідність створення нового Східного виміру політики ЄС. Це було спробою зосередити увагу Брюсселю на важливих для польської зовнішньої політики питаннях і ролі, яку Польща передбачала для себе як повноправного члена спільноти. Брюссель зробив кроки в напрямку створення стратегії, яка б відповідала змінам, які відбулися в міжнародному середовищі, та ризикам, пов'язаним із ними. Як відповідь на це було впроваджено Європейську політику сусідства, що сприяло подальшій співпраці між ЄС та країнами-учасниками відповідно до Плану Дій із кожною. Брюссель акцентував увагу на змінах у галузі економіки та інших сферах на

національному рівні. Таким чином, процес гармонізації норм і стандартів мав привести до поступової європеїзації безпосередніх сусідів ЄС, що зумовило створення «кола друзів» – групи стабільних і передбачуваних партнерів. Включення Вірменії, Азербайджану, Білорусії, Грузії, Молдови та України, а також середземноморських країн, що не входило у стратегічні плани польської дипломатії. Тому разом зі Швецією Польща створила програму Східного партнерства.

Розширення ЄС, яке відбулося в 2004 році, призвело до розширення зовнішніх кордонів ЄС на схід. У зв'язку із цим держави-члени змушені були взяти до уваги той факт, що Спільнота буде в безпосередній близькості до країн, що виникли після розпаду Радянського Союзу. Слід зауважити, що нові сусіди ЄС, будучи недостатньо стабільними, були потенційною загрозою для безпеки держав-членів Європейського Союзу. Це призвело до необхідності проведення послідовної політики щодо країн регіону. Згодом виникла необхідність у розробленні інституційних рамок співпраці з Білорусією, Україною, Грузією, Молдовою, Вірменією та Азербайджаном.

До розпаду Радянського Союзу відносини між СРСР і європейськими співтовариствами регулювалися Договором про торгівлю та співробітництво, підписаним 18 грудня 1989 року. Розпад Радянського Союзу відкрив нову еру в співпраці між цими країнами. Колективний договір був замінений угодою, що ЄС підписував із кожною із цих країн окремо, тобто двосторонньою Угодою про партнерство та співробітництво (УПС). Угоди про партнерство та співробітництво охоплювали політичну, торговельно-економічну та культурну сферу. На цій підставі було встановлено рамки двостороннього політичного діалогу між Європейським Союзом і

третьою країною. Угоди передбачали створення інститутів, відповідальних за проведення діалогу на багатьох рівнях: на рівні міністрів, парламенту, між дипломатами та високопосадовими офіційними особами, а також на рівні експертів. У першочерговому порядку передбачалося реформування економік сусідніх країн у напрямку вільної ринкової економіки і поступова лібералізація торгівлі. Угоди про партнерство та співробітництво були підписані на десять років із можливістю щорічного продовження. На сьогодні вони є формальною основою для співпраці між Європейським Союзом і третьою країною.

У другій половині 90-х рр. ХХ ст. політика ЄС поступово спрямовувалася на розширення співпраці з колишніми соціалістичними країнами Центральної та Східної Європи з метою можливого майбутнього членства в ЄС. Це призвело до оголошення процесу розширення ЄС в Європейській Раді в Люксембурзі в грудні 1997 року, а також подальших важливих рішень, прийнятих на засіданні Європейської ради в Гельсінкі в 1999 році. Було сформульовано список із 13 країн-кандидатів, дванадцять з яких на даний час є членами ЄС, а також проведено з ними переговори про вступ. Тринадцята країна – Туреччина – отримала статус «призначеного» до членства.

У той час серед лідерів ЄС також були проведені переговори про бачення відносин з іншими європейськими країнами, в тому числі з країнами на схід від запланованих кордонів розширень ЄС. Жодних загальних рішень не було зафіксовано в офіційних документах ЄС, однак було досягнуто консенсусу серед політичної еліти ЄС, що призвело до прийняття кількома роками пізніше узгоджених рішень.

У цей період єдиною державою на пострадянському просторі, яка висловила бажання приєднатися до ЄС, хоча й непослідовно, була Україна. Ще до саміту ЄС у Люксембурзі, 5 вересня 1997 року, на першому саміті Україна-ЄС у Києві було проголошено «європейський вибір України», який був схвалений ЄС. У той час у рамках неформальної політики «Russiafirst» ратифікацію Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) з Україною було відкладено. У червні 1998 року Україна офіційно повідомила про бажання асоціації з ЄС. У грудні 1998 року Європейська Рада ухвалила Віденську стратегію для Європи, яка в рамках «зміцнення стабільності і процвітання в Європі і у світі» виступала за підготовку першої загальної стратегії ЄС: в Росії, Україні і Середземноморському регіоні. У грудні 1999 року Європейська Рада ухвалила Спільну стратегію щодо України, підкресливши, що бере до уваги європейські прагнення і проєвропейський вибір Києва. Країни-члени ЄС не виразили підтримку потенційного членства в ЄС для України та тільки запропонували допомогу в політичній трансформації країни і тісну співпрацю.

У квітні 2002 року Рада із загальних питань звернулася з проханням до Європейської Комісії та Високого представника з питань спільної зовнішньої політики і безпеки, щоб виробити іншу ідею відносин ЄС зі своїми сусідами. Це було пов'язано з очікуваним рішенням Європейської ради в Копенгагені 12-13 грудня 2002 року про розширення ЄС. Офіційною причиною було прагнення уникнути створення нових роздільних ліній в Європі в процесі зміцнення нового кордону ЄС. Крім того, було бажання скористатися можливостями, які нададуть розширенню нового імпульсу в розвитку відносин зі своїми сусідами.

Відповіддю на прохання Ради був лист Комісара зі зовнішніх зв'язків Крістофера Паттена і Високого представника ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки Хав'єр Солана 7 серпня 2002 року в концепції «WiderEurope». Лист був адресований міністру закордонних справ Данії, яка головує в ЄС, а також був надісланий і до інших міністрів закордонних справ країн ЄС. Це надзвичайно важливо для аналізу даної проблеми, оскільки в цьому листі було представлено класифікацію сусідів Європейського Союзу і означено ставлення до них, що й стало основою нинішньої політики щодо них. У листі було поділено майбутніх кандидатів до вступу в ЄС на наступні групи: 1) середземноморські країни, охоплені Барселонським процесом (Європейсько-середземноморське партнерство); 2) Західні Балкани, залучені до Процесу стабілізації та асоціації (SAP); 3) східні сусіди, пострадянські країни, більшість з яких підписали Угоду про партнерство та співробітництво (УПС). Ці три групи були ідентифіковані як такі, що вимагають комплексного рішення. Виокремлено ще чотири групи: 4) держави ЄАВТ; 5) країни, охоплені процесом вступу, але в силу різних причин не підпадають у перше розширення (Болгарія і Румунія); 6) Туреччина, «призначена» для членства.

Країни Східної Європи, а також Україна, зважаючи на їхню внутрішньополітичну ситуацію, залишилися без чіткої відповіді про їх майбутній вступ в ЄС. Паттен і Солана підкреслили, що активна участь у політиці і поступ на шляху до ЄС тільки покращать їх позицію. Протягом десяти чи більше років східним сусідам запропоновано поступове впровадження європейських стандартів без будь-яких гарантій вступу в ЄС. Політики ЄС у публічних виступах спочатку давали зрозуміти, що, хоча ЄПС відрізняється від потенційного членства, однак це не виключає можливості таких устремлень і навіть підтримує їх. Згодом, однак, у наступних документах навіть досить туманна перспектива членства з'являлася все рідше. У наступні два роки документ про стратегію Європейської політики сусідства підкреслив, що пропозиція в рамках політики відрізняється від можливості подачі заявки на членство в Європейському Союзі, а також заходів

щодо приєднання. Таким чином, країни, охоплені Європейською політикою сусідства, в результаті політичного рішення ЄС в найближчому майбутньому не є членами ЄС і не будуть розглядатися як потенційні кандидати на членство. Навіть пізніше не було ніяких чинників, які могли б змінити це рішення. Ця політична концепція із серпня 2002 року ще була раз обговорена і позитивно прийнята на неформальній зустрічі міністрів закордонних справ у форматі «Gymnich». Потім, у процесі широких консультацій країн-членів ЄС і їх сусідів, ця Концепція була доопрацьована і офіційно оголошена в 2004 році як Європейська політика сусідства (ЄПС), в дещо іншому територіальному вимірі (не було включено Росію, але включено держави Південного Кавказу). Її метою є забезпечення безпеки Європи, запобігання поділу континенту вздовж нових кордонів ЄС, політичної та економічної нестабільності сусідів ЄС. ЄС підтримує реформи в сусідніх країнах із метою їх інтеграції (без членства). ЄС готовий до лібералізації торгівлі, значного відкриття свого внутрішнього ринку і навіть деяких політик Співтовариства. На цьому наголошується в ініціативах Східного партнерства, однак не надається жодних гарантій навіть найактивнішим та інтегрованим сусідам.

Повну відповідь на питання, чому в перші роки XXI століття пострадянські країни Східної Європи були поставлені на один щабель із мусульманськими країнами Північної Африки і Близького Сходу і в кінцевому рахунку приречені на вічну периферію, тим не менш, важко надати. Тут довелося мати справу з декількома причинами, які пов'язані з внутрішньою ситуацією в Європейському Союзі, внутрішньою ситуацією в цих країнах і чинниками в міжнародних відносинах. Західні політики добре знали, що населення країн-членів ЄС обмежене у своїх поглядах на розширення ЄС на схід. Наступне розширення не допомогло також впоратися зі зростаючою внутрішньою кризою ЄС, у тому числі інституціональною. Історія пострадянських країн Східної Європи із Заходом була відносно короткою. Навіть у випадку України вони були не надто глибокі. Ці країни повільно і непослідовно реалізували трансформацію економічної, політичної, правової та адміністративної сфери. Вони показали мало рішучості інтегруватися із Заходом, набагато менше, ніж це було у випадку пост-соціалістичних країн Центральної Європи. Витрати, пов'язані з їх приєднанням, і особливо найактивнішої України, були б набагато більшими, ніж це було у випадку Польщі. І, нарешті, російський фактор у цьому випадку відіграє набагато більшу роль, ніж у випадку з Польщею і Балканами.

Європейська політика сусідства із самого початку розглядається як продумана і з політичного боку є свідомою альтернативою подальшого розширення ЄС на Схід. Її головна мета полягала в тому, щоб зміцнити нинішній територіальний

союз на Сході через далекосяжну інтеграцію сусідів і партнерів, у тому числі економічну, але без членства в ЄС. Вічне сусідство, таким чином, є альтернативою потенційного розширення. Це чітко відображено в заявах посадових осіб ЄС, які приймають рішення, а не в документах ЄС.

Проте ніде не зазначені цілі ЄПС заважають досягнути інших цілей цієї політики. Із цієї причини політика сусідства замість інтеграції східних сусідів ЄС у деяких випадках розділяє їх. У складній і дорогій соціальній та економічній інтеграції із Заходом потрібні жести заохочення з боку політичної еліти ЄС. У той же час найбільш впливові європейські політики не проявляють до цього інтересу чи ентузіазму. Польські політики, на жаль, недостатньо впливові в Європейському Союзі, що не є таємницею для їх східних сусідів.

Перед впровадженням Європейської політики сусідства туманна перспектива членства в ЄС була найкращим стимулом інтеграційних зусиль. Це особливо стосується України, яка в кінці 90-х рр. XX ст. почала розробляти плани інтеграції. Проте у відповідь замість членства в перспективі отримала ЄПС із Планом дій, який не задовольняв офіційний Київ, хоча ці події відбувалися під час Помаранчевої Революції. Як результат, для багатьох політиків, навіть з «помаранчевого табору», було зрозуміло, що соціально-економічний процес зближення із Заходом і наближення до його стандартів був занадто політично складний, що призвело до його призупинення. Зміна риторики політиків ЄС (хоча б на нейтральну) зумовила б покращення результатів Європейської політики сусідства та Східного партнерства. Однак цього було важко досягти, тому що вся політика насправді була спрямована на створення проекту зближення сусідів, не даючи їм перспективи членства.

Незважаючи на відсутність перспектив членства в ЄС, європейська політика сусідства та Східне партнерство були дуже амбітні, оскільки прагнули до дуже високого ступеня інтеграції із сусідніми країнами Європейського союзу. Ці програми передбачали впровадження західних цінностей, імплементацію законодавства ЄС і адміністративної демократизації, запровадження реального верховенства закону, поваги прав людини, боротьбу зі злочинністю, корупцією і надмірною бюрократією, ринкових реформ і відкритості до вільної торгівлі, охорони навколишнього середовища, реформування системи охорони здоров'я, пенсійного забезпечення та добробуту. Пропоновані реформи на цьому не закінчилися. ЄС справедливо підкреслює, що ці зміни є корисними для створення основ для міцного і всебічного розвитку країн партнерів, що призвело б до добробуту, стабільності та прозорості.

Для досягнення цих цілей важливими є заходи, що здійснюються сусідніми країнами. Це триває

лий процес, складний і дуже дорогий. Від високих витрат на них дуже страждають майже всі соціальні верстви. Образно кажучи, від цих країн очікується більше реформ, набагато дорожчих і часово довших від тих, які зараз проводяться в постсоціалістичних країнах Центральної Європи. Потрібно пам'ятати, що суспільні витрати і опір громадськості до цих реформ були великими, що нерідко спричиняло сходження реформаторів із політичної сцени. Польща через кілька років акцесійного процесу отримала чітку перспективу членства в НАТО і Європейському Союзі. А нато-мість Захід не дає жодних гарантій Україні, Білорусії, Молдові, Грузії, Вірменії та Азербайджану.

ЄС підкреслює у своїх документах, скерованих до сусідів, що дає багато, зважаючи на ситуацію в країні, її проблеми та потреби, правову систему та управління. Використовуючи свої знання, ЄС допомагає розробляти проекти реформ. Пропонує допомогу в процесі реформування. Однак фінансова допомога є значно меншою, ніж безпосередні потреби (не кажучи вже про полегшення соціальних витрат), а крім цього, частину цих дотацій держава отримує тільки після успішного проведення реформ. Така ситуація є в торгівельній сфері – найбільші вигоди будуть з'являтися після успішної трансформації. Якщо говорити про найбільш активних партнерів, то переговори з ними є складними у сфері торгівлі, а також у сфері інтеграції з ЄС. Немає сумніву, що повільні темпи інтеграції та реформування гальмуються з вини східних сусідів. Треба звернути увагу, що реформаторам не завжди є чим пишатися перед своїм власним суспільством.

Очікування ЄС щодо східних сусідів майже настільки ж велика, як по відношенню до країн Центральної Європи і Балкан на шляху до членства в ЄС. Схожі також інструменти, які використовуються ЄС. Національні звіти в рамках ЄПС нагадують скринінг у процесі підготовки до вступу, де пропонуються зміни, вказані в Планах дій. Даний скринінг схожий на процес евалюації з боку Європейської комісії. Ми можемо говорити про далекосяжні запозичення з інших структур. Істотна відмінність полягає в тому, що Європейська політика сусідства, хоча і формулює подібні очікування, як у процесі підготовки до вступу та приєднання, використовує аналогічні інструменти, але не дає перспективи членства в Європейському Союзі. Вимог є майже стільки, скільки кандидатів на членство, але ЄС дає взамін набагато менше. Баланс прибутку і витрат для східних сусідів є набагато менш сприятливим, ніж для країн Центральної Європи і Балкан. Тому не дивно, що прихильність політичної еліти пострадянських сусідів до добросовісної інтеграції з ЄС без членства є набагато меншою. Перспектива глибшої і всеосяжної зони вільної торгівлі і підпи-

сання угод про асоціацію є більш слабким стимулом, ніж перспектива членства.

Одним із показників для вимірювання фактичної важливості політики є рівень фінансування. Особливо багато говорить порівняння витрат на середземноморський вектор і Європейську політику сусідства. Протягом 2006 року середземноморські країни були профінансовані в рамках програми *Mesures d'accompagnement financières et techniques*, а східні сусіди, включаючи Росію, – в рамках програми TACIS. З 2007 року було створено загальний фінансовий інструмент – Європейський інструмент сусідства та партнерства (ENPI).

Означення розміру фінансування ЄС є настільки складним, що існує велика різниця в часі між наданням засобів та їх остаточним врегулюванням. Як можна побачити, загальний обсяг допомоги для середземноморського регіону із самого початку з точки зору зобов'язань порівняно з пострадянськими країнами Східної Європи є більшим, ніж у два рази. Ключові питання зовнішньої політики Європейського союзу, як і раніше, вимагають однастайності, але фінансові питання вирішуються в процесі більшостю голосів. Указана вище диспропорція викликає сумніви щодо розподілу справедливого фінансування, що нерідко згадується в Польщі. Потрібно звернути увагу, що польські амбіції є недостатньо реалізовані в політиці ЄС.

Неприхильність західної політичної еліти до включення країн-сусідів є постійною і перешкоджає реконструкції східної політики ЄС, і ключовим залишається питання, як це впливає на можливість реалізації польських цілей на Сході. Тому зараз постає питання, чи є можливим при нинішній формі і повільній еволюції Європейської політики сусідства та Східного партнерства досягнення розширення ЄС.

Наведення мостів між Заходом і Сходом все ще можливо, навіть якщо Польща не відіграє в цьому процесі таку роль, про яку вона мріяла. Підтримка наших східних сусідів все ще можлива, хоча і не такою мірою, якою б вони хотіли. ЄПС та Східне партнерство можуть і в деякій мірі зупинити імперські тенденції Росії. Просування східної політики ЄС є досить складною метою в залежності розкладу сил всередині ЄС. У Польщі часто ця проблема постає як конфлікт середземноморської політики і східної. Польща в даному питанні сподівається на вплив Німеччини, зацікавленої у своїй політиці на схід. У той час, здається, амбіції Німеччини, так само як і амбіції інших великих країн ЄС, є набагато більші, ніж концентрація влади в одному географічному регіоні. Німеччина хоче бути глобальним гравцем. Проте поступове, повільне, розтягнуте в часі зміцнення східної політики, а також збільшення обсягів коштів ЄС, виділених на це, є цілком реалістичним.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Arteniuk S. Rosyjski MSZ o stosunkach z Polską / S. Arteniuk // Wiadomości OSW. – 2009. – Kwiecnie 30. – № 83.
2. Klingebiel D. Europejska Polityka Sąsiedztwa – alternatywa rozszerzenia UE? / D. Klingebiel // Pressje. – 2009. – Teka XV. – S. 120-136.
3. Joint letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana, available at: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_001_en.pdf
4. Żurawski vel Grajewski P. Nicejska równowaga / P. Żurawski vel Grajewski // Polska w Europie. – 2004. – № 1 (45). – S. 15-32.
5. www.msz.gov.pl/pl/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji