



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 17

Украинистика

Чижев Михаил Михайлович, аспирант Кафедры стран постсоветского зарубежья РГГУ

Отношения Украины и ЕС в контексте программы «Восточное партнерство»

Учреждение Восточного партнерства является проявлением заинтересованности Евросоюза в наращивании своего экономического, культурного и политического влияния на пространстве к востоку от его границ, а также в использовании своего в целом удачного опыта расширения на страны Средиземноморья, Центральной и Восточной Европы. Восточное партнерство можно рассматривать как проект, направленный на усиление восточного измерения Европейской политики соседства (ЕПС).

ЕПС, которая была разработана в контексте расширения Евросоюза в 2004 г., предполагает особый, привилегированный характер отношений ЕС с его непосредственными соседями: постепенную интеграцию на основе системного распространения европейской нормативной базы, но без гарантированного предоставления странам-соседям перспективы присоединения к ЕС на основе полноправного членства. Основным инициатором оформления восточного измерения ЕС выступила Польша, а повод подала Франция. В 2007 г. новый президент Франции Николя Саркози выступил с инициативой укрепления средиземноморского направления внешней политики ЕС, а также с идеей создания Средиземноморского союза¹.

Вскоре польский МИД при поддержке шведских коллег выступил с инициативой Восточного партнерства (Eastern Partnership). Основная идея польско-шведских предложений заключалась в необходимости углубления отношений ЕС с восточными соседями (прежде всего, с Украиной) в формате Восточного партнерства, которое, основываясь на положениях политики соседства, было бы, тем не менее, автономным механизмом сотрудничества. Восточное партнерство должно было охватить 6 постсоветских стран-соседей – Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину. Ключевой идеей предложений стала интенсификация регионального сотрудничества между восточными партнерами в нескольких тематических плоскостях.

28 мая 2008 г. в ходе визита Н.Саркози в Польшу между сторонами была достигнута негласная договоренность о взаимной поддержке инициатив Восточного

¹ Sarkozy sounds out basis of Mediterranean Union // Euractiv.com. 16 July 2007. URL: <http://www.euractiv.com/energy/sarkozy-sounds-basis-mediterrane-news-218527>

партнерства и Средиземноморского Союза². Две недели спустя, Европейский Совет одобрил инициативу оформления восточного измерения политики соседства Евросоюза и поручил Комиссии выработать детальные предложения. В заключении Совета особо отмечалось, что будущее восточное измерение должно быть составной частью ЕПС, наравне с такими инициативами как Северное измерение и Черноморская синергия.

Украина в силу целого ряда объективных причин (размеры территории, масштабы экономики, численность населения, региональная политическая значимость) занимает ключевое положение в политике соседства Европейского Союза и программе Восточное партнерство. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС, являвшееся правовой базой взаимодействия сторон, было подписано еще в июне 1994 г. и вступило в действие в 1998 г. Реакция украинской стороны на инициативу создания Восточного партнерства, одобренную Советом ЕС в мае 2008 г., была сдержанной. Дело в том, что польско-шведское предложение не содержало принципиально новых для Украины моментов. Более того, к тому времени Украина уже вела переговоры с Францией (председатель в Совете ЕС во второй половине 2008 г.) и Европейской Комиссией об особом формате отношений ЕС-Украина в рамках политики соседства. Формат получил название «27+1» и предполагал участие Украины в обсуждении со странами-членами Евросоюза вопросов общего интереса³. После утверждения концепции Восточного партнерства Европейским советом в июне 2008 г. украинская сторона не теряла надежды на установление особого формата отношений ЕС-Украины.

В сентябре 2008 г. ЕС и Украина подвели промежуточные итоги переговорного процесса по Соглашению об ассоциации ЕС-Украине. Сторонам удалось достичь договоренности по содержанию преамбулы, по большей части сфер раздела об экономическом и секторальном сотрудничестве, по основным механизмам институционального взаимодействия⁴. 9 сентября 2008 г. в Париже состоялся очередной саммит Украина-ЕС. Перед саммитом ряд стран-членов Евросоюза потребовал указать в итоговом заявлении саммита, что будущее Соглашение об ассоциации не предоставит Украине перспектив членства в ЕС, хотя окончательное решение по этому вопросу так и не было принято. Учитывая намерения ЕС охватить восточным измерением ЕПС 6 стран-соседей с разным качеством взаимодействия с ЕС и разными взглядами на европейскую интеграцию, предоставление перспектив одному из этих государств подорвало бы целостность всего Восточного партнерства. В ходе саммита было решено начать консультации ЕС-Украины по безвизовому режиму.

Дальнейшее взаимодействие ЕС и Украины после парижского саммита происходило в сложном контексте. Имеется ввиду, прежде всего, мировой финансовый кризис и начавшийся в Европе экономический спад. Кроме того, о влиянии российско-украинских отношений на безопасность Европы напомнил российско-украинский газовый конфликт зимы 2008-2009 гг.

В ноябре 2009 г. Совет сотрудничества ЕС-Украина принял Повестку дня ассоциации ЕС-Украина. Данный документ заменил существовавший до этого План действий ЕС-Украина. Повестка дня представляет собой набор условий, по результатам успешного выполнения которых Европейский Союз готов заключить с Украиной Соглашение об ассоциации. В Документе было четко прописано, что переговоры и процесс ратификации соглашения об ассоциации могут занять годы. В связи с чем,

² *Мартинюк В.* Трансформация восточной политики Европейского союза в формат инициативы «Восточного Партнерства». Киев, 2009. С.12

³ *Тереценков Е.* Эволюция политики соседства Европейского Союза в отношении Беларуси, Молдовы и Украины (2003-2010 гг.). СПб., 2011. С. 101

⁴ Другий спільний звіт про прогрес у переговорах щодо угоди про асоціацію між Україною та ЕС / Міністерство иностранных дел Украины. URL: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/37713.html>

Повесткой предусмотрена возможность заключения облегченного Временного соглашения об ассоциации.

В Повестке повторяются две ключевых задачи ассоциации Украины и ЕС – о политической ассоциации и об экономической интеграции Украины в ЕС. Политическая часть документа включала положения о:

- необходимости конституционной реформы, которая обеспечила бы баланс между институтами государственной власти, в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии;
- продолжении продвинутого сотрудничества ЕС и Украины по Приднестровскому урегулированию, в т.ч. в формате 5+2;
- имплементации Украиной Римского статута Международного уголовного суда.

Базовые положения об экономическом сотрудничестве практически дублировали основные требования МВФ к Украине образца 2009 г.: макроэкономическая стабильность, обеспечение независимости Национального банка Украины, эффективное планирование бюджета, продолжение пенсионной реформы, эффективная налоговая система, невмешательство государства в ценообразование, прозрачность приватизации⁵.

В повестке были сформулированы и положения о торговле, выполнение которых необходимо для создания зоны свободной торговли. Они включали в себя необходимость приведения в соответствие с европейскими стандартами украинских технических регламентов, санитарных и фитосанитарных мер, правил предоставления государственной помощи субъектам экономической деятельности.

Повестка также предполагала интеграцию энергетических рынков ЕС и повышение энергетической эффективности украинской экономики, внедрение энергосберегающих технологий в коммунальном хозяйстве. Также указывалось на необходимость достижения соглашения об участии Украины в программах и агентствах ЕС.

Для контроля за ходом реализации положений Повестки было предусмотрено создание Совместного комитета высокого уровня представительства, который будет собираться не менее 1 раза в год. В тот же день комитет был создан.

На следующем саммите Украина-ЕС 4 декабря 2009 г. двустороннее сотрудничество ЕС-Украины и участие Украины в Восточном партнерстве были четко отделены друг от друга. В первом случае, стороны констатировали факт продолжающихся переговоров по Соглашению об ассоциации и по безвизовому режиму. В том, что касается участия Украины в Восточном партнерстве, отдельное внимание было уделено развитию сотрудничества регионов ЕС и Украины: упоминалась Совместная инициатива ЕС и Крыму; стороны приветствовали развитие сотрудничества Украины и Беларуси в контексте Восточного партнерства. О важности интенсификации переговоров по зоне свободной торговли между ЕС и Украиной говорилось на четырнадцатом саммите Украина-ЕС, прошедшем 22 ноября в Брюсселе, в ходе которого был подписан Протокол, открывающий Украине участие в программах ЕС. Главным событием саммита стала передача президенту В.Януковичу Плана действий по либерализации визового режима. Введение безвизового режима между Украиной и ЕС было определено как долгосрочная задача.

В начале 2010 г. украинская сторона настаивала на названии «дорожная карта» по аналогии с подобными документами ЕС с Балканскими странами, имеющими перспективы членства в ЕС. Однако Евросоюз и в этом вопросе решил не создавать прецедентов. Документ был назван Планом действий по безвизовому режиму.

⁵ EU-Ukraine Association Agenda. 23 November 2009 / European External Action Service. URL http://www.eas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf

В Плане действий перечислялись 4 блока условий:

- введение биометрических паспортов и повышение степени защищенности других путевых документов;
- улучшение управления границами (техническое оснащение пунктов пропуска, сбор и обработка данных о пересечении границы, профессиональная подготовка персонала), а также вопросы нелегальной миграции (реадмиссия) и предоставления убежища;
- борьба с преступностью, наркотрафиком, терроризмом и коррупцией;
- выполнение международных обязательств, касающихся свободы передвижения⁶.

Помимо выполнения собственно 4 блоков условий, препятствием на пути продвижения к безвизовому режиму между Украиной и ЕС оставалась неурегулированность границ Украины с Молдовой, Россией и Беларусью, а также вопрос параллельного существования безвизового режима ЕС-Украина и, например, Украина-Россия.

Арест лидера украинской оппозиции Юлии Тимошенко в августе 2011 года поставил перспективы подписания Соглашения об ассоциации под сомнение. Приговор, оглашенный в октябре того же года вызвал однозначно негативную реакцию ЕС, создав угрозу развития как двусторонних отношений, так и диалогу в рамках Восточного партнерства. Представители ЕС отмечали, что оппозиционеры на Украине преследуются по политическим мотивам, а правосудие в республике действует избирательно. Так в феврале 2011 года посол ЕС на Украине Жозе Мануэль Тейшейра заявил, что в настоящее время Украина не соответствует минимальным для обсуждения вопроса членства в ЕС⁷. Однако в марте 2012 года Украина и Евросоюз парафировали соглашение об ассоциации, которое предусматривает создание зоны свободной торговли и упрощение визового режима. Не смотря на это, в представительстве ЕС на Украине отмечают, что данная процедура – сугубо технический шаг и что до вступления соглашения в силу еще далеко.

Программа Восточное партнерство расширила повестку дня отношений ЕСУкраина, однако формат отношений расширился, фактически, на базе тех представлений ЕС, которые были сформулированы еще в 1996 г. в Сообщении Комиссии «План действий для Украины». Украинское руководство демонстрировало преемственность в утверждении о том, что двусторонний формат сближения с ЕС является приоритетным. Инициатива Восточного партнерства приобрела поддержку, но вызвала сдержанную реакцию с украинской стороны.

⁶ Ukraine's visa-free travel action plan with european union (full text of doument) // Kyivpost. November 24, 2010. URL: <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/ukraines-visa-free-travel-action-plan-with-europea-91142.html>

⁷ ЕС не возражает против членства Украины – Тешейра // ukrinform.ua. 2 июня 2012. URL: http://www.ukrinform.ua/rus/news/es_ne_vozragaet_protiv_chlenstva_ukraini_teysheyra_1425638