

ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ОТНОШЕНИЮ К УКРАИНЕ

Линас Линкявичюс*

Резюме

Украина с ее размером, населением, геополитическим положением и двойственной внешней ориентацией – важный элемент в оценке воздействия инициатив Европейского Союза (ЕС) на инициативы в бывшем Советском Союзе. События после «Оранжевой революции» только усилили эту амбицию. Эта страна констатирует критический испытательный случай и вызов жизнеспособности и успеху политики соседства ЕС. Настоящая статья представляет обширное исследование развития европейской политики соседства (ЕПС) по отношению к Украине. Она представляет глубокий анализ оценки отношений между Украиной и ЕС и роли России как препятствия в восстановлении отношений Украины и ЕС. Анализ так же представляет роль других государств-членов ЕС в свете проблемы расширения ЕС.

Введение

В последние годы, роль ЕС как региональной власти в «расширенной Европе» стала одним из главных приоритетов внешней политики ЕС. Как упоминается в европейской стратегии безопасности, ЕС нуждается в расширении преимуществ экономического и политического сотрудничества со своими соседями на Востоке, решая там политические проблемы, и расширение не должно создавать разделительные линии в Европе.¹ ЕПС установила общую стратегию для соседних стран с целью создания «круга друзей» вокруг Союза.² ЕПС знаменует шаг в направлении создания более гармо-

* **Линас Линкявичюс (Linās Linkevičius)** – референт Отделения международных операций Департамента международных связей и операций Министерства обороны Литовской Республики, Вильнюс. Эл. почта: linas.linkevicius@kam.lt. Статья основана на основном документе, составленном во время международных учений в Женевском центре политики безопасности в 2008 г.

¹ European Union *European Security Strategy: A Secure Europe in Secured World* (Европейский Союз, *Европейская стратегия безопасности*), 12 декабря 2003 г., <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

² Европейская политика соседства сначала была обрисована в общих чертах в Комиссии коммуникации расширенной Европы в марте 2003 г., после более развитого документа стратегии евро-

ничного подхода, но она предоставляет более общую структуру, которая как таковая не помогает браться за решение конкретных вызовов в соседних восточных странах.³ Формулировка политики ЕС по отношению к странам этого региона была осложнена их тесными связями с Россией, которая намеревалась держать бывшие советские территории в сфере своего влияния.

ЕПС, как альтернативный механизм, разработанный для предложения взаимосвязанного процесса выработки политики в международном аспекте взаимоотношений со стратегически важными соседями ЕС, не полагается на новые инструменты, а предлагает способ интеграции имеющихся инструментов через «мягкие» рамочные программы (в том числе заключения Евросвета и политические документы Еврокомиссии) с целью повышения безопасности и стабильности на периферии.⁴ Основная цель ЕПС – взаимный интерес ЕС и соседей в продвижении реформы, принципа господства закона, стабильной демократии и благосостояния – через соседство расширенного Евросоюза.⁵

Украина – самое красноречивое государство в соседстве, заявляющее о своем желании присоединиться к ЕС. Украина остается ведущим партнером ЕС в Восточном соседстве, уже начались переговоры по расширенному соглашению, которое глубоко охватит свободную торговлю, упрощенный визовый режим, диалог по энергетическим вопросам, сотрудничество в области правосудия и внутренних дел и связи с общей внешней политикой и политикой безопасности.⁶ Демократическое развитие Украины было доста-

пейской политики соседства, изданного в мае 2004 г. Этот документ конкретными терминами излагает, как ЕС предлагает более близко работать с этими странами. Как часть ее отчета о выполнении, в декабре 2006 г. Комиссия выдвинула предложения относительно того, как можно было бы далее усилить политику, и 5 декабря 2007 г. был выпущен следующий документ: Коммюнике от Комиссии Сильная европейская политика соседства.

³ В целом, политика ЕС по отношению к Востоку охватывает 12 стран, которые мы можем разделить на четыре категории стран: (1) Россия, (2) Украина, Беларусь и Молдова, (3) три южно-кавказских – Армения, Азербайджан и Грузия, и (4) пять стран СНГ в Средней Азии. Восточное измерение ЕПС включает Украину, Беларусь, Молдову и три южно-кавказские страны.

⁴ Copey N., Mayhew A., “European Neighbourhood Policy: the Case of Ukraine”, *SEI Seminar Papers Series No1. 2006 Sussex European Institute*, <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/sei_seminar_papers_n_o1_.pdf>, 03 04 2008.

⁵ European Commission, *The Policy: Frequently asked questions, European Neighbourhood Policy* (Европейская Комиссия, *Политика: Часто задаваемые вопросы, европейская политика соседства*) <http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm>.

⁶ Emerson M., Noutcheva G., Popescu N., “European Neighbourhood Policy Two Years On: Time indeed for an “ENP plus””, *CEPS Policy Brief No126, March 2007, Centre for European Policy Studies*, <http://shop.ceps.eu/download.php?item_id=1479>.

точно хорошим, хотя ее достижения все еще не являются консолидированными.

По словам комиссара Ферреро-Уолднер, «ЕПС не является политикой расширения. Она не закрывает двери европейским странам, которые в будущем могут пожелать стать членами ЕС, но она также и не предусматривает конкретную перспективу вступления». ⁷ Для этих стран не предполагается расширять ЕС, политики не видят их в Европе, но ЕС имеет сильную заинтересованность в создании рамочной программы, посредством которой предполагается экспортировать такой же эффект построения мира, какой произвело расширение ЕС. ⁸ Практические выгоды перспективного членства в ЕС были доказаны успешным переходом Польши, Балтийских стран и других новых членов ЕС. Поскольку процесс предварительной стадии вступления в ЕС начался, он создает сильную мотивацию и решительность в странах-кандидатах, особенно в соседних странах, осуществлять политические и экономические реформы. С самого начала, одной из центральных целей объединения Европы было обеспечение мира в Европе. В этом отношении, расширение было одной из самых успешных политик ЕС. ⁹ Даже если на Украине понимают, например, что принятие норм ЕС необходимо для страны в любом случае, наличие перспективы членства все же создало бы стимул уникальной силы. Статус кандидата также предоставляет очень конкретную экономическую выгоду, такую как увеличение иностранных инвестиций и внешней торговли, которые стимулируются повышением политической стабильности и верховенства закона.

Данная статья будет фокусироваться на восприятии европейской политики соседства по отношению к Украине с обеих сторон: ЕС и Украина.

⁷ Ferrero-Waldner B., "To launch first seven Action Plans under the European Neighbourhood Policy", Press Conference, 9 December 2004 («Ввести в действие первые семь планов действий по политике европейского соседства», пресс-конференция, 9 декабря 2004 г.), <http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2004/sp04_529.htm>.

⁸ Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report No160, 17 January 2005 (Кризисная группа, *Способность ЕС реагировать на кризисы, пересмотрено, европейский отчет №160, 17 января 2005 г.*), <<http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=1614&tid=3220&type=pdf&lid=1>>.

⁹ Rehn O., "A stronger Europe through deepening and widening", *EPP Conference on Enlargement and consolidation of the European Union*, 8 April 2008, («Более сильная Европа через углубление и расширение», *EPP конференция по расширению и консолидации Евросоюза, 8 апреля 2008 г.*), <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/184&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>, 21 03 2008.

Анализируя официальные документы ЕС, независимые аналитические материалы и статистические данные, мы попытаемся найти важные факторы, которые могли бы ускорить (роль новых государств-членов в отношениях ЕС-Украины) или определить (фактор России) текущие отношения между ЕС и Украиной и предсказать будущие события.

1. Повестка дня ЕС по отношению к Украине

В Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС) от 1 апреля 1998 г. ЕС и Украина приняли на себя обязательства создать партнерство, которое предусматривает создание тесных политических и взаимовыгодных торговых и инвестиционных отношений наряду с экономическим, социальным, финансовым, гражданским научным, технологическим и культурным сотрудничеством.¹⁰ После событий, приведших к «Оранжевой революции» в конце 2004 г., под руководством президента Ющенко Украина преследует повестку дня амбициозных реформ с целью прочного укрепления в стране демократии и рыночной экономики. Среди новых восточных соседей ЕС, вопрос предложения перспективы членства является самым неотложным в случае Украины. Страна просила этого на протяжении многих лет, но поскольку политические и прочие критерии оставались невыполненными, ЕС мог довольно легко и обоснованно сказать «нет».¹¹ «Оранжевая революция» и победа демократических сил на президентских выборах в конце 2004 г. многое изменили. Сильное выражение обязательства по демократии и «европейскому выбору», сделанное украинцами во время «Оранжевой революции», стало неожиданностью для ЕС и большинства внешних наблюдателей. Новый президент, Виктор Ющенко, определил членство в ЕС как главный приоритет под его руководством. Украина добивается вступления

¹⁰ European Commission, *Ukraine Country Strategy paper 2007-2013*, European Neighbourhood and Partnership Instrument. (Еврокомиссия, *Документ стратегии Украины на 2007-2013 г.г.*, Инструмент европейского соседства и партнерства), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf>.

¹¹ Gromadzki G., Lopata R., Raik K., "Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova". *FIIA report 2005. The Finnish Institute of International Affairs* («Друзья или семья? Финская, литовская и польская перспективы в политике ЕС по отношению к Украине, Беларуси и Молдове». *Доклад FIIA 2005. Финский институт международных дел*), <http://www.upi-fiia.fi/document.php?DOC_ID=127#FIIA-report_12.pdf>.

в ЕС после прихода к власти Ющенко, когда он объявил, что Украина преследует цель начать переговоры о вступлении в ЕС в 2007 году, но это не произошло.¹²

После «Оранжевой революции» руководитель внешней политики ЕС Хавьер Солана и комиссар внешних сношений Бенита Ферреро-Уолднер утверждали, что Украина сделала «стратегический выбор» в пользу реформ, а инаугурация Ющенко открыла новые возможности, поэтому «необходимо найти правильные действия для поддержки этого выбора в конкретные сроки».¹³ Однако ЕС отказался рассматривать Украину в качестве потенциального государства-члена. Это подчеркнуло, что принятый план действий предлагает достаточную материю и конкретные цели для взаимоотношений. По словам некоторых аналитиков, есть несколько причин, почему ЕС воздерживается говорить о членстве новых восточных соседей. Во-первых, Украина, а также и Молдова и еще более очевидно Беларусь далеки от удовлетворения критериям членства. Во-вторых, есть серьезная обеспокоенность относительно способности Союза абсорбировать постоянно растущее число членов. Имеется опасение, что ЕС просто не будет в состоянии функционировать с более чем 30 государствами-членами (включая западные Балканские страны, которые уже считаются потенциальными участниками). В-третьих, в Союзе накопилась значительная «усталость от расширения», вместе с чувством, что теперь фокус должен концентрироваться на все еще остающихся кандидатах (то есть Хорватии) и на развитии существующей политики и структур. И наконец, ЕС, особенно некоторые крупные государства-члены, обеспокоены отношением и реакциями России.¹⁴

¹² Brand C., "Ukrainian President Viktor Yushchenko called on the European Union to commit by 2007 to membership talks for his country". *Associated Press*, 26 January 2005. («Украинский президент Ющенко призвал ЕС принять обязательство в 2007 г. начать переговоры о членстве его страны в ЕС». *Associated Press*, 26 января 2005 г.)

¹³ 24 января 2005 г. Хавьер Солана, верховный представитель по общей внешней политике и политике безопасности, и госпожа Бенита Ферреро-Уолднер, член Еврокомиссии, отправили письмо, адресованное г-ну Жану Ассельборну (Jean Asselborn), министру иностранных дел Королевства Люксембурга, касающееся конкретных предложений о способах укрепления сотрудничества с Украиной.

¹⁴ Gromadzki G., Lopata R., Raik K., "Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova". *FIIA report 2005. The Finnish Institute of International Affairs* («Друзья или семья? Финская, литовская и польская перспективы в политике ЕС по отношению к Украине, Беларуси и Молдове». *Доклад FIIA 2005. Финский институт международных дел*), <http://www.upi-fii.fi/document.php?DOC_ID=127#FIIA-report_12.pdf>.

Своим соседям ЕС предлагает привилегированные взаимоотношения, полагаясь на взаимную приверженность общим ценностям (демократия и права человека, верховенство закона, надлежащее управление, принципы рыночной экономики и устойчивое развитие), однако самый важный фактор – будущее членство в ЕС, в данном случае не является целью. Уже упомянутые аналитики утверждают, что главный общий знаменатель в ЕПС – расширение ценностей ЕС и норм соседям через условность. Несмотря на то, что условность эффективно работала на страны, у которых членство было в пределах досягаемости, нет никакого свидетельства эффективности условности в других внешних отношениях ЕС. Они отмечают, как ЕПС без предложения членства в ЕС может избежать учреждения новых подразделений в Европе.¹⁵

По словам Андрея Загорского, инструменты условности, разработанные и применяемые ЕС по отношению к Содружеству Независимых Государств (СНГ), в общем оказались неэффективными. Во многих случаях ЕС был неспособен использовать свои рычаги, чтобы иметь значение в регионе, особенно когда события в СНГ пошли не так, как надо. В частности, связь между демократизацией, сотрудничеством и технической помощью от ЕС, которая была встроена в концепцию соглашений о партнерстве и сотрудничестве, не работает так хорошо, как ожидалось.¹⁶

Хотя Украина испытывает недостаток в официальном статусе страны-кандидата, многие наблюдатели придерживаются мнения, что Украина, однажды присоединится к ЕС. 55 % всех респондентов в Германии, Франции, Италии, Испании, Польше, и Великобритании говорят, что они голосовали бы в пользу присоединения Украины к ЕС, а приблизительно треть (34 %) респондентов говорят, что они будут против. Однако важно отметить, что в ЕС Украину поддерживают больше, чем Турцию (40%).¹⁷ До настоящего времени реакция ЕС на «Оранжевую революцию» была очень умеренной, что касается предложений конкретной политики. Однако заметные изменения произошли в отношении упрощенного визового режима, стартовых

¹⁵ Там же.

¹⁶ Zagorski A., *Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus, In European Union Foreign and Security Policy: toward a neighbourhood strategy*, edited by R. Dannreuther. 2004, Routledge, p. 79-97.

¹⁷ Yalta European Strategy, *Yalta European Strategy Survey, January 2007* <http://yes-ukraine-old.finport.net/en/survey/January__2007.html>.

консультаций по новому расширенному соглашению, укрепления диалога по проблемам энергии и продвижения контактов между людьми. В настоящее время один из главных практических приоритетов взаимоотношений Украина–ЕС заключается в движении по направлению к области свободной торговли. Чтобы продвинуться в этой проблеме, Украина сначала должна была получить статус рыночной экономики (ЕС в 2005 г. и США в 2006 г. предоставили Украине статус рыночной экономики) и присоединиться к ВТО (16 мая 2008 г. Украина стала 152-ым полноправным членом Всемирной торговой организации).

ЕС – самый большой торговый партнер Украины и ее крупнейший рынок, он заменил Россию как передового торгового партнера Украины и составляет приблизительно одну треть ее внешней торговли. В 2006 г. общая товарная торговля Украины с 25 странами ЕС составила приблизительно 26.6 миллиардов евро, число, которое постоянно росло, начиная с экономического кризиса в 1998 г., прирост которого составляет 9% из года в год. ЕС, безусловно, является крупнейшим зарубежным инвестором на Украине, с его ежегодно растущей долей (71.7 % по состоянию на конец 2005 г.). Поток непосредственных иностранных инвестиций из ЕС в 2006 г. составил 5,5 миллиардов евро по сравнению с чуть больше 230 миллионами евро в 2003 г.¹⁸ Однако между Украиной и ЕС имеется огромный торговый дисбаланс – в 2006 г. ЕС абсорбировал 25% экспорта Украины стоимостью 8,7 миллиардов евро и поставил 42% своего импорта стоимостью 17,8 миллиардов евро.¹⁹ Украина сделала существенный прогресс в создании более предсказуемого и безопасного инвестиционного климата, что важно для привлечения более высоких уровней инвестирования. Однако, как заявляет Еврокомиссия, эта область требует дальнейших усовершенствований. Основными препятствиями, с которыми до сих пор сталкивались инвесторы ЕС, были частые изменения в правилах, недостаточная прозрачность, нена-

¹⁸ European Commission, *Bilateral Trade Relations with Ukraine*, (Европейская Комиссия, *Двухсторонние торговые отношения с Украиной*), <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index_en.htm>.

¹⁹ European Union, “EU and Ukraine agree terms for Ukrainian WTO accession”, *Press Releases IP/08/57, 17 January 2008* (Евросоюз, «ЕС и Украина согласовывают условия вступления Украины в ВТО», *IP/08/57, 17 января 2008 г.*), <<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/57&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

длежащее внедрение и применение законов, дискриминационное регулирование и коррупция.²⁰

В 2006 г. Еврокомиссия предложила новое расширенное соглашение с Украиной, которое будет включать переговоры о зоне свободной торговли с целью укрепления экономической интеграции между этими двумя экономиками. Членство в ВТО является необходимым основанием для такого соглашения.

Некоторые аналитики утверждают, что Украине не следует больше участвовать в ЕПС, в политической инициативе, в которой большинство членов не находятся на географической территории Европы.²¹ Как указал Чарльз Грант, участие Украины в ЕПС следует продолжать при условии, если ей предоставят статус, отличающийся от статуса членов ЕПС, которые находятся вне Европы и поэтому не имеют юридическое право вступить в ЕС согласно Римскому договору 1957 г.²² Географическое распределение членов ЕПС отражает факт, что политика ЕС по отношению к Украине не является достаточно продуманной.²³ В состав членов ЕПС включены неевропейские государства в Северной Африке и на Ближнем Востоке, а также три европейские страны: Украина, Молдова, Беларусь и три страны с Южного Кавказа²⁴ – Армения, Азербайджан и Грузия. ЕПС не включает Западные

²⁰ European Commission, *Bilateral Trade Relations with Ukraine*, (Европейская Комиссия, *Двухсторонние торговые отношения с Украиной*), <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index_en.htm>

²¹ "Strategy And Tactics Of Euro-Atlantic Integration", *Kiev Ukraine News Blog 13 January 2008*. <<http://blog.kievukraine.info/2008/01/strategy-and-tactics-of-euro-atlantic.html>>.

²² Согласно Чарльзу Гранту, статья 49 Римского соглашения ЕС ограничивает членство в «европейских» странах. Североафриканские страны не находятся в Европе, а поэтому не могут присоединиться. Grant C., *Europe's blurred boundaries, Rethinking enlargement and neighbourhood policy*. Centre for European Reform, October 2006 (Грант С *Стертые границы Европы. Повторное осмысление политики расширения и соседства*. Центр европейской реформы, октябрь 2006 г.), <http://www.cer.org.uk/pdf/p_696_boundaries_grant_29.pdf>.

²³ Orange Ukraine, *Euro-Atlantic Intergration and European Intergration*, January 10 2008 (Оранжевая Украина, *Евро-атлантическая и европейская интеграция*, 10 января 2008 г.), <<http://orangeukraine.squarespace.com/journal/2008/1/10/ukraine-euro-atlantic-intergration-and-european-intergration.html>>.

²⁴ В 2004 ЕС включил в ЕПС Армению, Азербайджан и Грузию. Согласно сообщению Кризисной группы (2006), увеличение деятельности ЕС в этой области было предложено главным образом в связи с нерешенными конфликтами в Нагорном Карабахе, Абхазии и Южной Осетии, у которых есть потенциал разжигания настоящей войны в соседстве Европы. Однако, географическая близость, энергетические ресурсы, трубопроводы и вызовы международной преступности и торговли наркотиками делают стабильность в регионе явным интересом ЕС.

Балканы (с соглашениями о стабилизации и вступлении и объявленной перспективой членства) или Турцию (кандидат на членство с 2005 г.), в то время как Россия исключила себя, предпочитая осуществлять двухсторонние отношения с ЕС.

С перспективы ЕС, определенный для страны подход в пределах ЕПС обеспечивает гибкость и дифференцирование, и в этой сфере имеется столько возможных ответов, сколько имеется стран-партнеров. Согласно Коммюнике из Комиссии «Сильная европейская политика соседства», обсуждаемое в настоящее время с Украиной расширенное соглашение, ведущиеся переговоры с Марокко о «перспективном статусе» и с Израилем о модернизации взаимоотношений демонстрируют это дифференцирование. Чем больше будет развиваться политика, тем более отчетливой будет становиться эта дифференциация.²⁵

По словам Бениты Ферреро-Уолднер, европейская политика соседства – это стратегическая политика для поддержки повестки дня реформы в странах-партнерах ЕС и повышения процветания и стабильности в соседствующих с Европой странах. Внедрение Плана действий поддерживается существенной помощью ЕС, до 2013 г. через новый инструмент европейского соседства и партнерства ЕС предоставит почти 12 миллиардов евро помощи в виде субсидий. Это на 32% больше, чем в предшествующий срок рамочной программы поддержки приоритетов реформ и создания более сильного международного сотрудничества.²⁶ В 2007 г. 144 миллиона евро из средств помощи ЕС было выделено для Украины (120 миллионов евро по Национальной программе и 22 миллиона евро из Средств управления). Бюджеты национальной помощи ЕС Украине за последние годы утроились с 40 миллионов евро в 2002 г. до 120 миллионов евро в 2007 г.²⁷ В Таблице 1 представлены данные о помощи Еврокомиссии Украине с 1991 г. по 2006 г.

²⁵ European Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, Communication from the Commission, COM(2007) 774 final (Еврокомиссия, *Сильная европейская политика соседства*, Коммюнике из Комиссии, COM(2007) 774 окончательное), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf>.

²⁶ Ferrero-Waldner B., “The European Neighbourhood Policy and the Regions”, Structured Dialogue – Committee of the Regions. SPEECH/07/829, 18 Decembre 2007 («Европейская политика соседства и регионы», Структурный диалог – Комитет регионов. ДОКЛАД/07/829, 18 декабря 2007 г.), <<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/829&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

²⁷ European Commission, *The European Neighbourhood Policy Fiches on Partners*, ENP Conference On Strengthening the ENP, 3 September 2007. (Еврокомиссия, *Европейская политика соседства до-*

Таблица 1. Помощь ЕС Украине, 1991–2006 г.г. (в млн. евро)^{*28}

	1991–1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
ТАСИС национальная программа	407**	38.6	48	43	47	50	70	88	100	892
ТАСИС ядерная безопасность (включая фонд Чернобыльского саркофага и план действий UKR G7)***	304	50.3	3.5	69.4	44	46.6	34.3	28.4	40.3	621
ТАСИС международное сотрудничество****		5.2	1	5.5	0.5	3	3	18	4	40.2
ТАСИС региональная программа****		3.7	6	9.1	10.5	6	6	8.7	tbc	50
Дефицит топлива	-	-	25	20	20	-	-	-	-	65
ЕЧО (гуманитарная помощь)	12	6.3	1.3	0.9	0	-	-	-	-	20.5
Макрофинансовая помощь (займы)	565	-	-	-	110	-	-	-	-	675
Права человека (EIDHR)		0.2	-	1.3	0.6	0.6	0.5	1.8	0.95	5.95
Миграция (AENEAS)	-	-	-	-	-	1.3	-	1.5	tbc	2.8
Противомины	-	-	-	-	-	-	7	-	-	7
Вклад в STCU		3	4.5	4	4	4	4	5.5	5	34
Всего	1288	107	89.3	153	237	112	125	152	150	2413

* Цифры 2006 г. носят показательный характер, отсутствуют цифры по каждой позиции

** Общая цифра по технической помощи в 1991–98 г.г. (в основном Tacis) Источник: AIDCO A/1

*** Включает и национальные проекты и оцененную долю многосторонних проектов, в 2005 г. и 2006 г. выделенные на Чернобыль средства все еще являются объектом возможных изменений.

**** Расчетная пропорциональная доля для Украины в международных и региональных программах.

стигает партнеров, ЕПС Конференция по укреплению ENP, 3 сентября 2007 г.), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp-country-2006_en.pdf>.

²⁸ European Commission, *Ukraine Country Strategy paper 2007–2013*, European Neighbourhood and Partnership Instrument (Еврокомиссия, *Документ стратегии Украины 2007–2013*, Инструмент европейского соседства и партнерства), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf>.

Украина рассматривается как важный деятель, который мог оказать положительное влияние на решение конфликта в Приднестровье. ЕС идентифицирует важную роль Украины в усилении сотрудничества по региональным и международным проблемам, предотвращению конфликтов и управлению кризисами. Согласно Плану действий ЕС-Украины, «Украина продолжит свои конструктивные усилия в качестве посредника в процессе урегулирования с целью решения конфликт Приднестровья в Молдове».

Поэтому «вопрос», почему для ЕС важно признать Украину в качестве основного регионального игрока по отношению к другим восточным соседям Союза, относится к нескольким важным причинам. Во-первых, уже упомянутое стратегическое значение для ЕС в усилении и обеспечении процветания и безопасности в соседних странах. Во-вторых, урегулирование замороженных конфликтов в Восточном соседстве с поддержкой со стороны Украины.²⁹ В-третьих – безопасность поставки энергии в страны ЕС из России через Украину. Это один из важнейших вопросов во взаимоотношениях между ЕС и Украиной. Как упомянуто в европейской стратегии безопасности, энергетическая зависимость – это особая озабоченность Европы. Европа является крупнейшим в мире импортером нефти и газа. Сегодня импорт составляет приблизительно 50 % потребляемой энергии. В 2030 г. он возрастет до 70%. Импорт в основном осуществляется из Персидского залива, России и Северной Африки.³⁰

Хосе Мануэль Барросо, президент Еврокомиссии, заявил, что укрепление энергетической безопасности в области ЕС-ЕПС является ключевым приоритетом для сотрудничества с партнерами-соседями ЕС. На европейской конференции по политике соседства, которая состоялась 3 сентября 2007 г., он выдвинул Украину в качестве отличного примера по развитию прочных

²⁹ Прежде всего, это касается конфликта в Приднестровье, где ЕС и Украина должны тесно сотрудничать. Миссия пограничной помощи (EUBAM), начатая в декабре 2005 г., помогает управлять украинско-молдавской границей, включая внедрение совместного соглашения о таможене от 2006 г. EUBAM помогает в решении таких вопросов как контрабанда наркотиков, незаконная торговля, в том числе торговля людьми, а также способствует поиску решения Приднестровского конфликта.

³⁰ European Union, *European Security Strategy: A Secure Europe in Secured World*, 12 December 2003. (Европейский Союз, *Европейская стратегия безопасности: Безопасная Европа в безопасном мире*, 12 декабря 2003 г.), <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

энергетических отношений в этом регионе.³¹ Меморандум взаимопонимания (МВ) по энергетическим вопросам между ЕС и Украиной был подписан в декабре 2005 г. и в настоящее время внедряется. Этот МВ предусматривает повышение сотрудничества в этой области и потенциальную будущую интеграцию энергетических рынков ЕС и Украины – это повысит способность Украины ввести решающие реформы в газовом, нефтяном, угольном и электрическом секторах и поможет обезопасить атомные электростанции Украины в соответствии с международными стандартами. Как заявлено в Коммюнике из Еврокомиссии Евросовету и Европарламенту «Энергетическая политика для Европы», Договор об энергетическом сообществе³² уже действует как основание для нового регионального энергетического рынка и должен преследовать цель постепенного расширения за пределы ЕС и Западные Балканы, чтобы инкорпорировать таких соседей, как Молдова, Норвегия, Турция и Украина.³³

2008 год для ЕС будет сложным в связи с тем, что необходимо возобновить взаимоотношения с Украиной (а также и с двумя другими странами-партнерами – Молдовой и Израилем). Согласно новому стратегическому документу ЕС по ЕПС, опубликованному 5 декабря 2007 г., возобновление Планов действий на один год, без изменения по сути, является самым прагматическим способом продолжать работу над Планами действий в ожидании результата переговоров по новому соглашению с Украиной (или любых возможных будущих договоренностей с Республикой Молдова и Израилем). В любом случае Планы действий обновляются соглашением между

³¹ Barroso J.M.D. “Shared challenges, shared futures: taking the neighbourhood policy forward”, European Neighbourhood Policy Conference, 3 September 2007. («Совместные вызовы, совместное будущее: продвижение политики соседства», Европейская конференция по политике сотрудничества, 3 сентября 2007 г.)

³² Энергетическое сообщество – это процесс, который преследует цель расширить внутренний энергетический рынок ЕС до юго-восточного региона Европы. Договор энергетического сообщества был подписан в Афинах 25 октября 2005 г... Главные цели состоят в том, чтобы создать устойчивую и регулируемую структуру рынка, способную к привлечению инвестиций; создать единое регулируемое пространство для торговли; повысить безопасность поставки; улучшить экологическую ситуацию и развить конкуренцию рынка электричества и газа в более широком географическом масштабе.

³³ European Commission, *An Energy Policy for Europe*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2007) 1 final. (Европейская Комиссия, *Политика Энергии для Европы*, Коммюнике от Комиссии Евросовету и Европарламенту, COM (2007)), <http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/01_energy_policy_for_europe_en.pdf>.

сторонами, когда это необходимо для поддержания их эксплуатационной стоимости.³⁴ Это означает, что ЕС пока не имеет ясного видения, как продолжить партнерство с Украиной, и не сформулировал политику будущего сотрудничества с восточными соседями. Во всяком случае, пока не принято никакое решение, чтобы предложить Украине перспективу членства. Новое соглашение с Украиной будет в значительной степени зависеть от коалиций между странами внутри ЕС, между странами, которые поддерживают более близкий и более быстрый процесс интеграции Украины в ЕС, и теми странами, которые хотят замедлить этот процесс.

2. Роль новых государств-членов в отношениях ЕС-Украины

Обсуждение определенной политики по отношению к новым Восточным соседям, которые стали граничить с ЕС в мае 2004 г., началось задолго до первого восточного расширения. Мнения в ЕС и среди прежних стран-кандидатов разделились с тех пор, как в повестке дня ЕС в 2001 г. появился вопрос Восточного соседства. Тогдашние Восточные страны-кандидаты (в настоящее время новые члены) поддерживали идею отдельной Восточной политики или «Восточного измерения» – в отношении инициативы финского северного измерения, которая была установлена как политика ЕС конца 90-х годов. Самым сильным сторонником «Восточного измерения» была Польша.³⁵

Уже до вступления Польши в ЕС, польские власти попытались представить предложения относительно Восточной политики ЕС. В 2002 году Министерство иностранных дел Польши подготовило неофициальный документ по политике ЕС по отношению к восточным соседям, в котором

³⁴ European Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, Communication from the Commission, COM(2007) 774 final, (Еврокомиссия, *Сильная европейская политика соседства*, Коммюнике из Комиссии, COM(2007) 774 окончательное), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf>.

³⁵ Cimoszewicz W., “The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View”, The EU Enlargement and Neighbourhood Policy Conference, 20 February 2003, («Восточное измерение Европейского Союза. Польский взгляд», Конференция по политике расширения и соседства ЕС, 20 февраля 2003 г.), <<http://www.msz.gov.pl>>.

определило концепцию «Восточного измерения».³⁶ Географический охват «Восточного измерения» включал Украину, Беларусь, Молдову и Россию. Было очевидно, что документ отдавал приоритет взаимоотношениям с Украиной, Беларусью и Молдовой, в то время как Россия играла вторичную роль. И все же, концепция «Восточного измерения», предложенная Польшей, потерпела неудачу в результате принятия ЕС концепции «Расширения Европы до вступления Польши в Союз. После вступления в ЕС действия Польши по отношению к Восточным соседям остались такими же: правительство этой страны продолжает поддерживать дальнейшее расширение ЕС вне его границ, со специальным фокусом, остающимся на Украине. Президент Лех Качинский при соответствующих случаях продолжает подтверждать, что его страна заинтересована в том, чтобы открыть для Украины «двери в Европу» и чтобы ЕС в будущем расширялся, это означает, что политика Польши по отношению к Украине остается неизменной.³⁷ Польша предоставляет Украине помощь в размере приблизительно 3–4 миллиона евро в год, в частности в следующих областях: реформа публичного администрирования, поддержка самоуправления и экономических реформ.³⁸

Литва также замечена как сильный защитник более быстрой и более близкой интеграции восточноевропейских стран в ЕС. Президент Литвы в своем послании высшему законодательному органу в 2008 г. повторил, что его страна будет поддерживать «стремление Украины присоединиться к семье европейских наций в качестве полноправного члена».³⁹ Согласно докладу ФПА, Литва начала разрабатывать свое видение будущих взаимоотношений с Беларусью, Украиной и Молдовой на рубеже 2002 г. Это видение основывалось на том, что было достигнуто в Литве и регионе в предшествующее десятилетие, и это видение преследовало три основные цели. Во-первых, границы Литвы должны быть среди самых дружественных и

³⁶ Там же.

³⁷ UNIAN, “Poland to support Ukraine’s EU membership in future”, 17 January 2008. (UNIAN, «Польша в помощь членству Украины в ЕС в будущем», 17 января 2008 г.), <<http://www.unian.net/eng/news/news-231332.html>>.

³⁸ European Commission, *Ukraine Country Strategy paper 2007-2013*, European Neighbourhood and Partnership Instrument (Еврокомиссия, *Документ стратегии Украины на 2007-2013 г.г.*, Инструмент европейского соседства и партнерства), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf>.

³⁹ Адамкус А., «Послание Президента высшему законодательному органу – Сейму ЛР о положении в стране», 2008 г.

сотрудничающих во всей Европе. Во-вторых, необходимо укрепить общие интересы с Восточными соседями в региональном экономическом росте и процветании. В-третьих, Литва заинтересована в том, чтобы ее соседи были демократичными и миролюбивыми как внутренне, так и в своих отношениях с другими соседями.⁴⁰

Во время украинского политического кризиса в 2004 г. Польша и Литва, уже будучи государствами-членами ЕС, играли существенную роль на переговорах. Их вклад был исключено важен не только для решения кризиса непосредственно, но и продемонстрировал способность новых государств-членов ЕС вносить добавленную стоимость в ЕПС. Однако было бы несправедливо не упомянуть другие страны ЕС, которые тоже поддерживают «Восточное измерение» ЕПС. Также наиболее явными партнерами являются другие Балтийские, Скандинавские и Вышеградские⁴¹ страны, которые уже развили относительно активные двухсторонние отношения с Украиной, Беларусью и Молдовой и заняли схожую, проактивную позицию по отношению к этой области в ЕС. Из EU-27 Швеция, Великобритания, Дания, Германия, Нидерланды, Республика Словакия и Польша предоставляют помощь Украине.⁴² Помощь сфокусирована на укреплении демократии, экономической и социальной реформы, реформы охраны окружающей среды, ВИЧ/СПИД и публичного администрирования, независимых СМИ, борьбе с торговлей людьми и так далее.

Крайне важно включать Германию в группу стран, продвигающих политику ЕС на Востоке. Без поддержки Германии Восточные и Скандинавские государства-члены вряд ли могли бы получить достаточную поддержку их позиций в ЕС.⁴³ Германия развивает интенсивное двухстороннее сотрудничество с Украиной с начала 90-х годов с целью укрепления демократии, главенства закона и реформ рыночной экономики. С 1993 г. по 2004 г. Фе-

⁴⁰ Gromadzki G., Lopata R., Raik K., "Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova". *FIIA report 2005. The Finnish Institute of International Affairs*, («Друзья или семья? Финская, литовская и польская перспективы в политике ЕС по отношению к Украине, Беларуси и Молдове». *Доклад FIIA 2005. Финский институт международных дел*), <http://www.upi-fiaa.fi/document.php?DOC_ID=127#FIIA-report_12.pdf>.

⁴¹ Республика Чехия, Венгрия, Польша и Словакия.

⁴² Gromadzki G., Lopata R., Raik K., "Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova". *FIIA report 2005. The Finnish Institute of International Affairs*, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf>.

⁴³ Там же.

деральное правительство предоставило Украине безвозмездную поддержку в общей сложности составляющую 115 миллионов евро по правительственной программе TRANSFORM. Бюджет на 2005–2006 г.г. составил 48 миллионов евро.⁴⁴

В отличие от новых государств-членов, Франция выступила против дрейфа к более авторитарному выражению «Европейской перспективы» (такой, которая была предложена Балканам в 2000 г.). С такой же неохотой Франция видит предстоящие переговоры о расширенном соглашении с Украиной. Хотя Франция, как и Португалия и Испания, особенно чувствительна к этому вопросу, она никоим образом не изолируется в связи с ее средиземноморской ориентацией.⁴⁵ Великобритания и Германия, которые обычно видят перспективу последующих расширений в восточном направлении более позитивно, признают текущие препятствия.

Последнее расширение ЕС создает ясное смещение ресурсов в восточном направлении. Во время следующей финансовой рамочной программы (2007–2013 г.г.), 100 миллионов жителей новых государств-членов (включая Болгарию и Румынию) получают 150 миллиардов евро (только через региональные фонды). 100 миллионов жителей стран-кандидатов (Турция и Балканы) получают 10 миллиардов евро (в качестве пособия перед вступлением). И только 400 миллионов человек южного и восточного соседства (включая Россию) получают 10,5 миллиардов евро через новый инструмент соседства.⁴⁶

В Таблице 2 мы можем найти точные цифры помощи ЕС трем Восточным соседям (кроме Южного Кавказа) и сравнить их с помощью ЕС России, всему Восточному соседству, Польше и Средиземноморскому

⁴⁴ European Commission, *Ukraine Country Strategy paper 2007-2013*, European Neighbourhood and Partnership Instrument (Еврокомиссия, *Документ стратегии Украины на 2007-2013 г.г.*, Инструмент европейского соседства и партнерства), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf>.

⁴⁵ Исторически, культурно и по географическому местоположению Франция – это средиземноморская страна, морская держава и, таким образом, наряду с другими южными членами ЕС подчеркнула южное измерение европейской политики соседства. Более конкретно, она обеспокоена, что ЕПС может потенциально создать расхождение между Востоком (просящим европейской перспективы) и Югом (все более оставляемым за пределами европейских событий).

⁴⁶ Overhaus M., Maull H.W., Harnisch S., “The New Neighbourhood Policy of the European Union, Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova”, *Foreign Policy in Dialogue* Volume 7 No19, 27 July 2006, A Quarterly Publication on German and European Foreign Policy, <<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf>>.

региону. Имеется значительное различие между поддержкой ЕС Средиземноморским странам через программу MEDA и Восточным соседям – Украине, Беларуси, Молдове и России. Различие составляет приблизительно 1 миллиард евро за финансовый год. Например, в период 2000–2003 г.г. Восточные соседи через программу TACIS получили 1,3 миллиарда евро, в то время как MEDA – всего 2,4 миллиарда евро.

Таблица 2. Помощь ЕС (млн. евро) трем восточным соседям (кроме Южного Кавказа), по сравнению с помощью России, всему Восточному соседству (TACIS), Польше и Средиземноморскому региону (MEDA).⁴⁷

	1991–1994	1995–1999	2000–2003	2004–2006	Запланировано на 2007–2013	Всего
Беларусь*	61	93	52	16 (04–05)		222
Молдова*	73	92	73	n/a		238
Украина*	171	298	483	128 (04)		1 080
Россия*	865	1 426	711	n/a		3 002
TACIS всего	1 757	2 464	1 300	1 800		7 321
Польша**	809	931	3 970	2 808		8 518
MEDA всего	n/a	3 435	2 400	2 900		8 735
ЕПСИ запланировано					14 900	14 900

* Помощь ЕС Беларуси, Молдове, Украине и России включает программу TACIS, макроэкономическую помощь, гуманитарную помощь и программы поставки пищи.

** Помощь ЕС странам-кандидатам, в частности Польше, включает программы PHARE, SAPARD и ISPA.

3. Повестка дня Украины по отношению к ЕС

Консенсус о европейском выборе Украины был сформулирован в Декларации о государственном суверенитете Украины, утвержденной Парламентом 16 июля 1990 г., и постановлением Верховной Рады «О внедрении

⁴⁷ Gromadzki G., Lopata R., Raik K., “Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU’s policy towards Ukraine, Belarus and Moldova”. *FIIA report 2005. The Finnish Institute of International Affairs*, <http://www.upi-fii.fi/document.php?DOC_ID=127#FIIA-report_12.pdf>.

Декларации о государственном суверенитете Украины во внешних сношениях» от 15 декабря 1990 г.⁴⁸ Отношение Украины к ЕС было абсолютно ясным с самого начала, когда страна стала независимым государством, и в настоящее время эта позиция имеет очень высокую общественную поддержку – во время последнего опроса общественного мнения, свыше 63% украинцев высказались за присоединение к блоку.⁴⁹ Очевидно, что Украина получила бы большую выгоду от членства в ЕС, а больше всего – экономическую выгоду. Членство Украины в ЕС, наверняка, оказало бы влияние не только на ситуацию безопасности этой страны, но также и распространило бы ценности на те региональные страны, которые стремятся к более широкой интеграции с ЕС, например на Молдову.

Украина хочет полного членства в ЕС, и, прежде всего, она нуждается в том же типе Договора об ассоциированном членстве, как и европейские соглашения, предложенные центральным восточноевропейским странам. С точки зрения Украины, ЕПС является разочарованием, поскольку она включает страну в ту же самую группу, что и Марокко и другие Средиземноморские страны, у которых нет ясной европейской перспективы (как в случае с Украиной). Такое восприятие ЕПС было очевидным из многочисленных высказываний и комментариев украинских политиков и аналитиков.⁵⁰ Как указывает Ирина Соловенко, хотя политическая элита на Украине не была удовлетворена долгосрочными перспективами ЕПС, она понимала, что без нее и успешного осуществления Плана действий ЕПС ЕС-Украины какое-либо последующее сближение с ЕС, которое включает перспективу вступления Украины в ЕС, было бы невозможным. Поэтому Украина приняла ЕПС в качестве краткосрочной и промежуточной рамочной программы и старается наилучшим образом использовать предоставляемые ею возможности.⁵¹

⁴⁸ Верховная Рада Украины, «Декларация о государственном суверенитете Украины», принята Верховной Радой Украинской Советской Социалистической Республики, 16 июля 1990 г. <http://gska2.rada.gov.ua/site/postanova_eng/Declaration_of_State_Sovereignty_of_Ukraine_rev1.htm>.

⁴⁹ BBC, “Ukrainians dream of EU future”, 28 January 2008 (Би-би-си, «Мечта украинцев о будущем ЕС», 28 января 2008 г.), <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7212672.stm>>.

⁵⁰ Overhaus M., Maull H.W., Harnisch S., “The New Neighbourhood Policy of the European Union, Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova”, *Foreign Policy in Dialogue Volume 7 No19, 27 July 2006, A Quarterly Publication on German and European Foreign Policy*, <<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf>>.

⁵¹ Там же.

После «Оранжевой революции» правительство Украины попросило ЕС пересмотреть План действий ЕПС и предложило другой план действий, адаптированный с измененной политической ситуацией в стране. 21 февраля 2005 г. Украина подписала План действий ЕПС, дополненный 10 пунктами.⁵² Подписание Плана действий ЕПС ознаменовало новый этап процесса приближения законов на Украине к требованиям ЕС. Например, в области защиты прав человека и фундаментальных свобод правительство Украины предприняло усилия по присоединению к многосторонним соглашениям, Верховная Рада ратифицировала Конвенцию гражданского права Евросовета «О коррупции». Благодаря ратификации этой конвенции, Украина получила членство в группе ГРЕКО (Совет стран европейской группы против коррупции). В экономической и социальной областях украинские высшие органы власти и законодательная власть приложили серьезные усилия с целью либерализации рынка услуг страны и с целью ускорения структурных реформ.⁵³ Согласно совместному оценочному отчету, за три года осуществления Плана действий ЕС-Украины во многих областях сотрудничества был достигнут хороший прогресс: демократические парламентские выборы⁵⁴, начало переговоров по новому расширенному соглашению, включая зоны свободной торговли как основной элемент, завершение и вступление в силу договоров об упрощенном визовом режиме и выдаче нелегальных мигрантов⁵⁵, начало положительного сотрудничества с Миссией погранич-

⁵² 10 пунктов были предложены верховным представителем ЕС по иностранным делам Хавьером Соланой и комиссаром иностранных дел Бенитой Ферреро-Уолднер после Оранжевой Революции. Не простираясь за перспективу членства для Украины, эти 10 пунктов предложили Украине новые стимулы, такие как поддержка ЕС вступлению Украины в ВТО и предоставление статуса рыночной экономики, начало переговоров об упрощенном визовом режиме для украинцев, увеличение помощи ЕС, в том числе в области демократии, верховенство закона, законодательное приближение, поддержка укрепления гражданского общества и контактов между людьми, и дополнительное финансирование со стороны Европейского инвестиционного банка.

⁵³ Copey N. and Mayhew A., "European Neighbourhood Policy: the Case of Ukraine", *SEI Seminar Papers Series No1. 2006 Sussex European Institute*, < http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/sei_seminar_papers_n_o1_.pdf>, 03 04 2008.

⁵⁴ Международная миссия по наблюдению за выборами под руководством ОБСЕ сделала заключение, что парламентские выборы, состоявшиеся на Украине 30 сентября 2007 г., были проведены в полном соответствии с международными обязательствами и стандартами демократических выборов, и подтвердила открытую и конкурентную среду для проведения процесса выборов.

⁵⁵ Верховная Рада Украины 15 января 2008 г. ратифицировала соглашение между Украиной и Европейским Союзом об упрощении визового режима и о выдаче нелегальных мигрантов (1 января 2008 г. ЕС ввел упрощенный визовый режим для украинцев и обязался в этом году пре-

ной помощи ЕС, тесное сотрудничество по энергетическим вопросам и, наконец, завершение процесса вступления Украины в Всемирную торговую организацию (ВТО).⁵⁶ В области энергетики, особенно после конфликта с поставкой газа между Украиной и Россией в марте 2006 г. и недавно в марте 2008 г., следует отметить, что Украина выплатила свои долги России за импорт газа и полностью рассчиталась по накопленным долгам за природный газ.⁵⁷

Бывший президент Украины Леонид Кучма, отвечая на вопрос, насколько членство Украины в ЕС удовлетворяло бы интересам страны, подчеркнул, что прежде, чем его страна присоединится к ЕС, Украина должна заняться тремя основными задачами дома: во-первых, стать жизнеспособным государством, во-вторых, иметь конкурирующую экономику и, в-третьих, стать нацией с учрежденной национальной идентичностью. Такая интеграция предполагает активную политику не только по отношению к Западу, но также и по отношению к Востоку и всестороннее углубление сотрудничества с Россией. ЕС не заинтересован в Украине, которая отделена от России «Китайской стеной».⁵⁸

Политика Украины по отношению к европейской интеграции изменилась после «Оранжевой революции» и стала отличаться от политики под президентством Кучмы. Кроме того, так называемая многовекторная внешняя политика Украины была довольно противоречивой.⁵⁹ Наиболее очевидным примером было решение Украины в сентябре 2003 г. присоединиться к еди-

доставить Украине 30 миллионов евро с целью основания центров для выданных нелегальных мигрантов).

⁵⁶ European Commission, *EU-Ukraine Action Plan*, Joint Evaluation Report, March 2008 (Европейская Комиссия, *План действий ЕС-Украины*, Совместный оценочный отчет, март 2008 г.), <http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/docs/ukraine_eu_joint_evaluation_2008_en.pdf>.

⁵⁷ 28 апреля 2008 г. Премьер-министр Украины Юлия Тимошенко заявила, что Украина выплатила свои долги России за импорт газа и полностью рассчиталась по накопленному долгу за природный газ. Премьер-министр России Виктор Зубков заявил, что урегулирование долгов открыло дверь для переговоров по долгосрочным контрактам на поставки (Агентство Рейтер, 28 апреля 2008 г.).

⁵⁸ RIAN, "Leonid Kuchma: I am concerned by the uncertain prospects for the country's development", 15 January 2000., (РИАН, «Леонид Кучма: я обеспокоен неопределенными перспективами развития страны», 15 января 2000 г.) <<http://en.rian.ru/analysis/20080115/96824988.html>>.

⁵⁹ Overhaus M., Maull H.W., Harnisch S., "The New Neighbourhood Policy of the European Union, Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova", *Foreign Policy in Dialogue Volume 7 No19*, 27 July 2006, *A Quarterly Publication on German and European Foreign Policy*, <<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue19.pdf>>.

ному экономическому пространству с Россией, Казахстаном и Беларусью, что предвидело в среднесрочной перспективе создание таможенного союза и наднациональных учреждений. Решение Киева управлять газопроводом Одесса–Броды «в обратном режиме» также встречено с явно негативным откликом. Это решение противоречило оглашенным Украиной целям по отношению к ЕС.⁶⁰ После «Оранжевой революции» и подписания Плана действий ЕС–Украины в феврале 2005 г. представители украинских органов власти подтвердили, что они осведомлены о необходимости развивать внутреннее измерение европейской политики страны. Имеется в виду единство всех ветвей власти Украины относительно обязательств, касающихся Европейского и Евро-атлантического блоков, что является очень важным сигналом для стран ЕС о намерениях Украины продолжить процесс интеграции с ЕС.⁶¹ Следует отметить, что по завершении дискуссий о вступлении Киева в ВТО, в апреле на саммите НАТО в Бухаресте президент Украины Виктор Ющенко, премьер-министр Юлия Тимошенко и председатель парламента Арсений Яценюк отправили генеральному секретарю НАТО Джаапу де Хуп Шефферу письмо с просьбой включить Украину в План действий по присоединению к НАТО.⁶² Это означает, что новое руководство продолжает интеграцию в западные организации, а эти два события просто подтвердили выбранный путь.⁶³

Однако, несмотря на успешные последние достижения в отношениях ЕС–Украины, со стороны Брюсселя имеется много критики по отноше-

⁶⁰ Газопровод Одесса–Броды (с дальнейшим расширением к Польше) должен был стать одним из первых маршрутов транспортировки энергии из Каспия и среднеазиатского региона в Европу как альтернатива маршрутов, которые контролирует Россия. В результате давления со стороны Российской Федерации в 2004 г. правительство Кучмы согласилось использовать газопровод в обратном направлении от Броды к Одессе.

⁶¹ 18 января 2008 г. министр иностранных дел Украины Володимир Охрышко встретился с комиссаром ЕС по европейской политике внешних сношений и соседства Бенитой Ферреро-Уолднер и обсудил проект нового расширенного соглашения между Украиной и ЕС и вопрос об осуществлении договора об упрощенном визовом режиме. Во время встречи министр иностранных дел Украины подчеркнул единство всех ветвей власти по отношению к Европейской и Евро-атлантической интеграции (Украинское радио, 2008 г.).

⁶² Украинское радио, «Министр иностранных дел Украины в Брюсселе передал письмо генеральному секретарю НАТО Джаар де Хуп Шеффер», 18 января 2008 г., <<http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=148&listid=58919>>.

⁶³ Саммит стран НАТО в Бухаресте не достиг консенсуса, и перспектива включения в список стран-кандидатов НАТО Украине не была предложена, однако в заключительной декларации страны согласились, что Украина и Грузия «станут членами НАТО» и «План действий является следующим шагом на их непосредственном пути к членству в НАТО».

нию к Украине в связи с ею предпринятыми усилиями по осуществлению необходимых реформ. ЕС обеспокоен отсутствием прогресса на Украине в направлении экономической и политической трансформации, а также в связи с угрозами безопасности, такими как ядерная безопасность, организованная преступность, торговля наркотиками и нелегальная иммиграция, распространение болезней и загрязнение окружающей среды. Этот пробел во взаимных ожиданиях между ЕС и Украиной стал источником взаимного разочарования и разногласий.⁶⁴ Еврокомиссия утверждает, что, начиная с 2005 г., был достигнут прогресс в разных областях, но внедрение стратегий реформ осуществляется с отставанием, начиная с начала 2006 г., в основном в связи с политической нестабильностью предвыборного и поствыборного периодов.⁶⁵ Продолжительный политический кризис после парламентских выборов на Украине в 2006 г. приостановил экономическое развитие, процесс реформ, связанных с интеграцией в ЕС. По словам Романа Петрова, иностранные инвесторы были обеспокоены ситуацией на Украине, их отпугивала экономическая нестабильность, в связи с чем они просили правительство Украины обеспечить две основные гарантии: 1) определенную степень предсказуемости государственной политики по отношению к инвесторам, и 2) высокие стандарты равенства между всеми игроками на рынке.⁶⁶

Андрей Загорский утверждает, что сотрудничество ЕС–Украины вряд ли можно назвать историей успеха и не только в связи со слабым прогрессом и ограниченным систематическим эффектом этого сотрудничества. «Стратегическое партнерство» ЕС–Украины является неудачным примером взаимоотношений между двумя сторонами, преследующими очень разные повестки дня, с устремлениями Украины, которые значительно более амбициозны, чем те, которые готово принять ЕС.⁶⁷

⁶⁴ Zagorski A., *Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus, In European Union Foreign and Security Policy: toward a neighbourhood strategy*, edited by R. Dannreuther. Routledge, 2004, p. 79–97.

⁶⁵ European Commission, *ENP Progress report Ukraine*, Communication from the European Commission to the Council and European Parliament On Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006) 726 final (Европейская Комиссия, *Доклад о достигнутых результатах ЕПС Украина*, Коммюнике из Еврокомиссии Евросовету и Европарламенту «Об укреплении политики европейского соседства», COM(2006) 726), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1505-2_en.pdf>.

⁶⁶ Copsey N., Mayhew A., “European Neighbourhood Policy: the Case of Ukraine”, *SEI Seminar Papers Series No1. 2006 Sussex European Institute* < http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/sei_seminar_papers_n_o1_.pdf>, 03 04 2008.

⁶⁷ Zagorski A., *Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus, In European Union Foreign and Security Policy: toward a neighbourhood strategy*, edited by R. Dannreuther. Routledge, 2004, p. 79–97.

Президент Еврокомиссии недавно призвал Украину достичь политической стабильности и экономических реформ для того, чтобы иметь будущее с ЕС. На встрече с премьер-министром Юлией Тимошенко Барросо сказал, что политическая стабильность, основанная на демократии и верховенстве закона, является основным инструментом, который позволит Украине ускорить политическую и экономическую реформу: «Мы уверены, что политическая стабильность может стать реальностью на Украине... Украина все больше и больше приближается к Евросоюзу». Поэтому Тимошенко еще раз повторила обещания сделать украинских политиков честными и прозрачными после того, как международные обозреватели повторно сказали, что страна охвачена коррупцией: «Мы попусту теряли время, мы не всегда выполняли наше домашнее задание. Наше правительство намерено решительно наверстать упущенное время». Премьер-министр также обнадежила, что Украина не будет использовать свое членство в ВТО в качестве рычага против России.⁶⁸

4. Россия – важный фактор, влияющий на развитие «Восточного измерения»

Россия не участвует в ЕПС и имеет специальный статус в ее взаимоотношениях с ЕС. По словам Всеволода Самохвалова, одной из причин, кроющихся за отказом России участвовать в ЕПС, был факт, что последняя была разработан и представлена без какой-либо причастности со стороны России. Другая причина заключалась в том, что постсоветские государства в ЕПС рассматривались как законный объект политики ЕС. Москва почувствовала, что у нее возникла неотложная задача сохранения влияния России на постсоветское пространство.⁶⁹ Мы можем предположить, что важность России в ее отношениях с ЕС определяется двумя причинами: Россия – важный экономичный партнер (то есть энергоснабжение); 2) это самый большой

⁶⁸ REUTERS, "EU urges stability in Ukraine for closer ties", 28 January 2008 (АГЕНТСТВО РЕЙТЕР, «ЕС убеждает стабильность в Украине для более близких связей», 28 января 2008) <<http://uk.reuters.com/article/oilRpt/idUKL2839974620080128?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>>.

⁶⁹ Samokhvalov V., "Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: "zero-sum game" or not?" *European Union Institute for Security Studies*, No 68, September 2007, <<http://www.iss.europa.eu/occasion/occ68.pdf>>.

сосед ЕС; 3) политика расширения ЕС достигает все больше постсоветских стран.

Вместо того, чтобы участвовать в ЕПС, Россия получила от ЕС предложение сотрудничать путем создания в долгосрочной перспективе четырех «общих пространств» в структуре Договора о партнерстве и сотрудничестве: 1) экономика, 2) свобода, безопасность и правосудие, 3) внешняя безопасность и 4) исследование, образование и культура.

Энергетическая политика стала важным аспектом ЕПС и взаимоотношений между ЕС и Россией, особенно после того, как Москва решила снизить поставки газа на Украину и другим странам-клиентам.⁷⁰ Согласно новому договору между Украиной и Россией, Украина платит значительно более высокую цену за импорт газа, начиная с 2008 г.⁷¹ Этот кризис показал, насколько европейские страны все еще зависят от российского газа. Россия снабжает Европу четвертью своего природного газа. 80% газа транспортируется через газопроводы, которые проходят через Украину.⁷² Вопрос энергетической безопасности в настоящее время является главным фактором во взаимоотношениях Россия–ЕС. Вследствие этого ЕС начал разрабатывать энергетическую стратегию, которая включает внешний компонент – другие регионы и соседние страны. Диверсификация поставок играет главную роль, в особенности через страны европейского соседства. Энергетическое измерение важно для России, потому что это одна из немногих областей, где Россия может вести переговоры с Европой наравне. Кит Смит утверждает, что, если бы Украина открыла свой энергетический сектор с применением рыночных цен и снижением барьеров к иностранным инвестициям, она уменьшила бы влияние России на принятие решений экономической политики на Украине и могла бы даже побудить Россию ввести дополнительные реформы в ее собственный энергетический сектор. Динамичный,

⁷⁰ Спор между российским ОАО «Газпром» и Украиной о ценах на природный газ начался в марте 2005 г (о ценах на природный газ и ценах на транзит газа «Газпрома» в Европу). Эти две стороны не смогли достичь соглашения в решении спора, и Россия сократила экспорт газа на Украину 1 января 2006 г. Поставка была возобновлена 4 января, после подписания газовыми компаниями предварительного соглашения.

⁷¹ UNIAN, “Ukraine macroeconomic situation-November 2007”, 14 January 2008 (АГЕНТСТВО УНИАН «Украина макроэкономический ноябрь ситуации 2007г.», 14 января 2008), <<http://www.unian.net/eng/news/news-230729.html>>.

⁷² BBC, “Ukrainians dream of EU future”, 28 January 2008 (АГЕНТСТВО ББС, «Украинская мечта о будущем ЕС», 28 января 2008) г. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7212672.stm>>.

эффективный сектор энергии является основной препосылкой развития Украины в энергичную рыночную экономику, которая будет быстро повышать стандарты жизни.⁷³

Вопрос демократии и прав человека также остается важным в повестке дня России–ЕС, вот почему фактические отношения как с Россией, так и с Украиной все еще занимают нижние строки повестки дня ЕС.⁷⁴ В результате не были сформулированы никакие соображения приоритетности и было приложено мало усилий по разработке всесторонней стратегии по отношению к России и Украине, которая должна была бы учитывать текущую ситуацию в обеих странах и сложные отношения между двумя государствами.⁷⁵

Есть ощущение, что, вводя концепцию расширения Европы и ЕПС, ЕС эффективно проник в регион, который Россия рассматривает как сферу ее жизненных национальных интересов. Всеволод Самохвалов утверждает, что и ЕС, и Россия преследуют свои собственные стратегии с одной и той же целью в голове – охват постсоветских стран согласно их видению. Обе стороны объявили, что они были не конкурентами, а только партнерами. Тот факт, что и ЕС и Россия решили действовать в постсоветских странах с разными целями, неизбежно приведет к точке, в которой их стратегии и методы создадут определенное напряжение или даже серьезные проблемы в их двухсторонних отношениях.⁷⁶

Наряду с только что рассмотренными политическими и экономическими вопросами очень важно упомянуть факторы культуры и идентичности, которые играют важную роль в дебатах по общему характеру внешней политики на Украине, в том числе и заинтересованные группы, лоббирующие пророссийскую или проевропейскую ориентацию. По словам Ивайло Гатева, представление, что этнокультурные основы украинской национальной идентичности тесно связаны с внешней ориентацией украинского государства, сделало внешнюю политику приоритетом для украинцев националистического толка. Западные украинцы с глубоким подозрением относятся к

⁷³ Smith K. "Ukraine's energy challenges – net assessment", *US-Ukraine Business Council* Washington, D.C., 9 January 2008 <<http://en.for-ua.com/forum/read.php?10,44793,44810>>.

⁷⁴ Интервью должностного лица Евросовета, Брюссель, ноябрь 2006 г.: Всеволод Самохвалов (Vsevolod Samokhvalov)

⁷⁵ Samokhvalov V., "Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: "zero-sum game" or not?" *European Union Institute for Security Studies*, No 68, September 2007 <<http://www.iss.europa.eu/occasion/occ68.pdf>>.

⁷⁶ Там же.

намерениям России по отношению к Украине и настроены против любой формы интеграции с Россией как вредной для консолидации украинской идентичности, в то же время националисты видят членство в ЕС и НАТО как твердую гарантию нахождения вне сферы влияния России. Восточные украинцы видят себя восточными славянами и открыто заявляют о тесных исторических, культурных и лингвистических связях с Россией.⁷⁷ Следует также отметить, что если бы Украина присоединилась к ЕС, то вместе с лицами русской национальности в Балтийских странах, численность русских в ЕС составила бы 8,5 млн. чел., т.е. 6 % населения России.

С 1991 года вплоть до настоящего времени политический процесс на Украине характеризуется постоянным колебанием между этими двумя парадигмами: «пронезависимость» против «прагматизма». Всякий раз, когда украинская националистическая элита пыталась осуществить программу про-независимости, прагматики указывали на ее негативные последствия, такие как разрыв производственных связей, утрата рынков в России и т.д. Украинское общество, а иногда и сама элита, не были подготовлены платить экономическую и политическую цену за выбор «про-независимости».⁷⁸ Ивайло Гатев придерживается мнения, что, кроме страха российского капитала, украинцы привыкли полагаться на деловые контакты с Россией, благодаря которым обеспечивается работа украинских предприятий. Точка зрения, что Россия является более обещающим поставщиком благополучия и потенциальным партнером по интеграции по выбору, была подкреплена недостаточностью принципиально важных западных инвестиций на Украине.⁷⁹

⁷⁷ Gatev I., "The EU's New Neighbourhood Policy Towards Ukraine", European Foreign Security Policy Conference, LSE, 2-3 July 2004. *University of Bath* (Гатев И., «Новая политика соседства по отношению к Украине», Конференция по европейской внешней политике безопасности, LSE, 2-3 июля 2004 г. *Университет Бата*), <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Gatev.doc>>.

⁷⁸ Samokhvalov V., "Relations in the Russia-Ukraine-EU triangle: "zero-sum game" or not?" *European Union Institute for Security Studies*, No 68, September 2007, <<http://www.iss.europa.eu/occasion/occ68.pdf>>.

⁷⁹ Gatev I., "The EU's New Neighbourhood Policy Towards Ukraine", European Foreign Security Policy Conference, LSE, 2-3 July 2004. *University of Bath* (Гатев И., «Новая политика соседства ЕС по отношению к Украине», Европейская конференция по политике внешней безопасности, LSE, 2-3 июля 2004 г. *Университет Бата*), <<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPC/Papers/Gatev.doc>>.

Заключение

ЕПС пытается убрать вопрос членства из повестки дня, однако ключевым вопросом, на который ЕС должен ответить в течение следующих нескольких лет, остается: предложит ли он перспективу членства Украине? Поэтому ЕПС не может преуспеть, если не будут разъяснены перспективы вступления. Одновременно двусмысленность ЕПС и нехватка ясных приоритетов в Плане действий ЕС-Украины могут рассматриваться как возможность, потому что, несмотря на ее характер региональной политики, она соблюдает индивидуальный подход, который в значительной степени зависит от прогресса и инициативы отдельных стран ЕПС. Несмотря на критику, согласно которой путь Украины к европейской интеграции не является столь быстрым, как предвиделось после «Оранжевой Революции», продвижение, которое Украина сделала в прошлом году, уже открыло дверь для новой стадии взаимоотношений ЕС-Украины и в некоторой степени перенесло Украину на более передовые позиции по сравнению с другими странами ЕПС. Однако 2008 г. будет решающим годом в этом контексте, когда истечет срок первого Плана действий и новое Соглашение ЕС-Украины заменит текущее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Начиная с 2008 г., Украина может или переместиться на новую стадию ее взаимоотношений с ЕС, которая имела бы совсем другое качество, или остаться одной из многих стран в пределах ЕПС. Новое правительство Украины, которое было успешно избрано 30 сентября 2007 г., должно продолжить реформы и приложить больше усилий для более тесного сотрудничества с ЕС, должно упорно трудиться и показать реальные результаты, а не только амбиции.

Членство Украины в ЕС могло бы оказать положительное влияние на ситуацию безопасности в регионе, особенно для тех стран, которые стремятся к более широкой интеграции с ЕС, например, Молдова, Грузия, и, вероятно, ускорилось бы урегулирование конфликта в Приднестровье. Даже Россия была бы затронута, если бы в результате интеграции Украина открыла бы свой энергетический сектор с использованием рыночных цен и снижением барьеров для иностранных инвестиций: это уменьшило бы влияние России на принятие решений экономической политики на Украине и могло бы даже побудить Россию ввести дополнительные реформы в ее собственный энергетический сектор.

У многих государств-членов ЕС имеются разные отношения к ЕПС, вот почему ЕС могло бы поддержать своим авторитетом действия отдельных

государств-членов, у которых есть необходимая компетенция. Один из способов преследовать эффективную Восточную политику ЕС – поддерживать усилия отдельных членов. В связи с тем, что Европейский Союз, вероятно и естественно, будет нести первичную ответственность за формирование отношений и события в Восточном соседстве, то необходим единый подход среди государств-членов к тому, как строить отношения с Россией в будущем.