

УДК 32(477)(4-672ЄС)

Європейська політика сусідства: концептуальні хиби конструкції

Тетяна Сидорук,

кандидат історичних наук,
доцент кафедри країнознавства
Національного університету
„Острозька академія”

Розглядаються концептуальні засади Європейської політики сусідства, аналізуються її слабкі місця. Доводиться, що політика сусідства не розв'язує основних проблем, які стоять перед ЄС у його політиці щодо країн Східної Європи та Південного Середземномор'я.

Ключові слова: Європейська політика сусідства, географічне охоплення, спільні цінності, принцип „обумовленості”, стимули.

The article reviews the conceptual framework of the European Neighbourhood Policy, analyzes its weaknesses. The author argues that the ENP does not solve the basic problems facing the EU in its policy towards Eastern Europe and Southern Mediterranean.

Keywords: European Neighbourhood Policy, geographical coverage, shared values, the principle of „conditionality”, incentives.

Аналіз шести років реалізації Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) дозволяє припустити, що вона відстає від далекосяжних цілей, поставлених перед нею на початку. Процес підготовки проєктів Союзу для Середземномор'я та Східного партнерства у 2008 – 2009 роках, покликані оживити і вдосконалити інструменти ЄПС, показав, що держави-члени Європейського Союзу не спроможні домовитися про напрями позитивної еволюції ЄПС, що призвело до продовження існування ЄПС у її нинішньому малопрацевдатному вигляді – ці проєкти пропонують дуже мало нового їх учасникам.

Мета нашої праці – розглянути основні вади, від яких страждає ЄПС, та оцінити їх вплив на ефективність політики Європейського Союзу щодо його східних і південних сусідів. Автор робить це, спираючись на документи ЄС, які лягли в основу ЄПС, передусім – Комунікації Європейської Комісії [2 – 5; 16], а також аналіз наукової літератури з проблеми, яка в зарубіжній європеїстиці, на відміну від української, нагромаджується дуже швидко [1; 6 – 15; 17].

Основними концептуальними вадами, які підривають потенціал ефективності політики сусідства, бачимо такі: невиправдано широке географічне охоплення; необгрунтоване припущення про можливість налагодження тісної співпраці з сусідніми країнами на основі визнання і дотримання „спільних цінностей”; штучне перенесення з політики розширення принципу „обумовленості” як основної засади співпраці без врахування кардинально різних умов; брак реальних стимулів з боку ЄС для підтримки внутрішніх реформ у країнах-партнерах по ЄПС.

Географічне охоплення ЄПС

Спочатку ініціатива Європейської політики сусідства розроблялась для вирішення проблем з сусідами ЄС на Сході європейського континенту, а саме для Росії, України, Білорусі та Молдови. Однак такий підхід не задовольняв Росію, яка намагалася самостійно вибудувувати особливі відносини з ЄС, а не опинитися „в пакеті” з іншими східноєвропейськими країнами, а також для держав-членів, традиційно зацікавлених у середземноморському регіоні. Відтак географія новостворюваної політики змінилася, по-перше, виключенням Росії зі списку країн-адресатів, і, по-друге, включенням за наполяганнями Франції та Італії середземноморських держав, які на той час уже співпрацювали з ЄС у рамках багатосторонньої ініціативи Євро-Середземноморського партнерства (Барселонського процесу) [9, с. 7]. Це від самого початку призвело до плутанини, оскільки середземноморський компонент зовнішньої політики ЄС вже в значній мірі був розроблений за рахунок Євро-Середземноморського партнерства, а на Сході Європи багатосторонніх рамок для співпраці ЄС з сусідами взагалі не існувало. Крім того, країни Східної Європи і країни Середземномор'я вже тоді плекали принципово різні очікування щодо розвитку відносин з ЄС: кінцева мета європейських партнерів полягала у приєднанні до ЄС у якості повноправних членів, а цілі середземноморських держав обмежувалися закріпленням політичної стабільності в регіоні, підвищенням економічного зростання, збільшенням обсягів торгівлі з ЄС, боротьбою з нелегальною міграцією тощо [9, с. 7 – 8].

Географічна сутність ЄПС була додатково змінена з включенням до неї трьох країн Закавказзя — Вірменії, Азербайджану і Грузії.

Таким чином, географічно Європейська політика сусідства, що реалізується з травня 2004 року, адресована 16 країнам (Україна, Молдова, Білорусь, Грузія, Вірменія, Азербайджан, Алжир, Єгипет, Ізраїль,

Йорданія, Ліван, Лівія, Марокко, Сирія, Туніс, Палестинська автономія). На практиці участь потенційних партнерів у ЄПС є диференційованою, оскільки її реалізація залежить від рамок чинних угод між ЄС і кожним партнером, а також готовності партнерів до участі в ЄПС. Це означає, що деякі держави, такі як Білорусь, Лівія і Сирія, хоч і включені до списку партнерів, однак нині де-факто не користуються інструментами цієї політики за браком двосторонніх договірних відносин з ЄС. У деяких випадках ЄПС не поширюється на географічні частини окремих партнерів, які де-юре поки що не володіють власною міжнародною правосуб'єктністю. До них належать Придністров'я, Абхазія, Південна Осетія, Нагірний Карабах та окуповані території Західної Сахари [14, с. 203].

Виникає закономірне запитання: що об'єднує країни, зібрані під егідою Європейської політики сусідства? Видається, що правильною буде відповідь: „насправді нічого”, окрім сухопутного чи морського кордону з ЄС і невключення їх в інші програми й проекти, передбачені для більш розвинутих і/або більш важливих партнерів (держав-кандидатів, які продовжують відносини з ЄС у межах політики розширення, держав Європейської Економічної Зони тощо).

Втім, як відверто відзначав президент Європейської Комісії Ж. М. Баррозу, такий „збалансований” підхід до найближчого оточення мав більше шансів бути схваленим усіма державами-членами ЄС: „Звертаючись до широкої європейської і середземноморської зони, ЄПС змогла отримати більшу підтримку з боку держав-членів ЄС, ніж якби практикувався індивідуальний підхід до кожної держави-сусідки” [13, с. 17].

Однак хоча єдина політика, яка поширюється на всі сусідні країни на Сході та Півдні, могла бути розроблена в теорії, на практиці все звелось до спроби об'єднати те, що неможливо розмістити під одним дахом. Прямим наслідком вибору „кільця друзів”, зробленого стосовно географічного охоплення ЄПС, став „розрив між південним і східним напрямками, який проходить через усі дискусії щодо ЄПС на робочому і політичному рівнях ЄС” [12, с. 180, 182]. Географічне охоплення ЄПС розчарувало як деяких держав-членів (особливо Польщу, де „Східний вимір” є чутливим питанням зовнішньої політики), так і деяких партнерів з ЄПС (Україна та Молдова були розчаровані і здивовані у зв'язку з рішенням ЄС розмістити їх поруч із середземноморськими країнами), що від самого початку підірвало потенційну привабливість нової політики і зумовило зниження рівня її підтримки, а тим самим і політичне значення [6, с. 16].

Зрештою, внаслідок об'єктивної різниці між групами партнерів по ЄПС, політика диференціації між ними стала конче необхідною. Отже, шляхом створення Союзу для Середземномор'я і Східного партнерства у 2008 – 2009 роках ЄС лише намагається виправити основний початковий недолік цієї політики.

Тетяна Сидорук

Спільні цінності

Європейська політика сусідства охоплює дуже широке коло питань і напрямів співпраці, включаючи питання торгівлі та економічної інтеграції, мобільності та міграції, врегулювання регіональних конфліктів тощо. Основну роль, безумовно, відіграє компонент безпеки, спрямований на об'єднання зусиль країн ЄС і країн-партнерів з метою створення зони безпеки, миру і добробуту навколо Союзу, що принесе користь усім. Однак, мабуть, закономірно поставало питання, що може відіграти роль точки дотику, аби ЄПС могла подолати відмінності між двома (або й більше) різними світами – маємо на увазі передусім різницю у рівнях розвитку між самим ЄС та його сусідами, а також між окремими групами сусідніх держав. Очевидно, що це не міг бути економічний розвиток, військовий чи будь-який інший напрям конкретної співпраці. 16 країн, які увійшли до переліку потенційних партнерів, не просто різні – відмінності між ними подекуди абсолютні. Отже, Європейська Комісія вирішила обрати за таку точку дотику „спільні цінності” [9, с. 11]. Привілейовані стосунки з державами-партнерами повинні будуватися на взаємному визнанні і зобов'язанні дотримуватися спільних цінностей, таких як верховенство права, ефективне державне управління, демократія, дотримання прав людини, принципів ринкової економіки, сталого розвитку тощо [2]. І саме тут, у риториці спільних цінностей, приховується друга істотна вада в конструкції ЄПС. Це пов'язано з необґрунтованістю (штучністю) проекції цінностей ЄС, викладених у його основоположних договорах, на партнерів. Це не є аргументом проти універсальності цінностей ЄС, таких як демократія, дотримання прав та основних свобод людини, верховенство права тощо, однак те, що Європейська Комісія виходить з факту, що 16 країн, охоплених ЄПС, дотримуються (чи в найближчому майбутньому будуть дотримуватися) цього набору цінностей, видається абсолютно безпідставним.

Чи так це насправді? В усякому випадку очевидно, що значення верховенства закону, демократії і захисту прав людини в Алжирі та Азербайджані не може зрівнятися з таким в Іспанії чи Фінляндії. Якщо буде визнано, що спільні цінності, на яких має базуватись ЄПС, не виконуються або навіть не існують, то це може мати для неї критичні наслідки.

Принцип „обумовленості”

Можна припустити, що зона безпеки, миру і процвітання на основі дотримання спільних цінностей все ще має шанси бути створеною, якщо такі цінності розглядати не як статичне, а як динамічне поняття. Тобто, сусіди ЄС в рамках ЄПС взяли на себе зобов'язання дотримуватися спільних цінностей шляхом їх поступового приєднання до низки багатосторонніх договорів, а також виконання двосторонніх угод з ЄС. В такому випадку Європейський Союз, як зацікавлена сторона, повинен

пильно стежити за рухом цих країн у напрямі необхідних реформ, які б впроваджували такі цінності, надавати успішним партнерам позитивних стимулів для продовження цього руху („позитивна обумовленість” – привілейовані відносини з ЄС, сприятливий торговельно-економічний режим чи фінансова допомога стають винагородою за проведення реформ) і позбавляти певних пільг у випадку невдалого вибору політики („негативна обумовленість” – позбавлення певних переваг, найчастіше – фінансової допомоги, санкції, якщо реформи не проводяться) [1, с. 277; 10]. По суті, саме такої філософії „обумовленості” (conditionality) дотримувався Європейський Союз під час підготовки східного розширення, і вона засвідчила свою високу життєздатність.

Як базована на цінностях „обумовленість” функціонує в рамках ЄПС?

Якщо партнери по ЄПС насправді не бажають проводити демократизацію і дотримуватися спільних з ЄС цінностей, то стимули з боку ЄС мають бути настільки вагомими, щоб компенсувати втрати, які неминуче будуть заподіяні політичним елітам країн у випадку реформ. Практично це важко, якщо не неможливо собі уявити, наскільки істотними мають бути стимули, щоб спровокувати необхідні зміни в Білорусі, Сирії чи Лівії або навіть в Алжирі чи Азербайджані. Таким чином, із суто практичної точки зору, видається, що принцип „обумовленості” навряд чи сприятиме змінам в неготових чи неохочих до них державах-партнерах. Відтак, має рацію Н. Токсі, коли говорить, що якщо демократизація і забезпечення поваги до прав людини вимагають перерозподілу повноважень між владними інститутами, докорінної трансформації правових та організаційних засад урядування і підвищення політичної участі, залишається незрозумілим, як відносини ЄС з державами, методи управління в яких часто зводять нанівець ці речі, можуть призвести до їх впровадження [15, с. 23, 29]. Звідси випливає, що „обумовленість” далеко не панацея в контексті створення „кільця друзів”. Як з певною дозою іронії, однак цілком слушно зауважує Д. Коченов, якщо встановлення привілейованих відносин з ЄС на основі поваги до спільних цінностей вимагає не менше, ніж зміни режиму, то правлячий уряд ніколи „не буде в змозі” виконати будь-яку вимогу ЄС [9, с. 14]. Ідеали відкритості, лібералізації економіки та верховенства закону в значній мірі чужі для багатьох партнерів по ЄПС, що робить принцип „обумовленості” не тільки недоцільним, але й просто непридатним для використання як інструменту в такому контексті.

Більше того, застосування політичної „обумовленості” навіть у випадку із зацікавленими партнерами, такими як Україна, Грузія чи Молдова, теж навряд чи увінчається успіхом. В політиці розширення основною винагородою для успішних кандидатів було набуття членства, а зазнати невдачі під час підготовки до вступу означало її позбавлення, відтак можна було очікувати від країн-кандидатів співпраці з ЄС у найщирішій формі. „Обумовленість” же ЄПС відрізняється тим, що стимули, які стоять „на кону”, набагато скромніші. За словами М. Кремони і Ч. Хайліон, штучне

перенесення процедури підготовки до вступу у політику з протилежними цілями, задуману як альтернативу приєднання і призначену головно для підвищення безпеки Союзу, може підірвати не лише її поточну ефективність, а й довгострокову життєздатність [6, с. 26].

Ймовірно, саме у зв'язку з різними кінцевими цілями ЄПС принцип „обумовленості” в її рамках було сформульовано нечітко. В документах Єврокомісії, присвячених ЄПС, немає переліку демократичних норм чи конкретних політичних вимог до країн-сусідів. В рамках Планів дій ЄПС зобов'язання з дотримання прав людини і демократичних норм також неконкретні. Більше того, самі Плани дій не мають обов'язкової юридичної сили, а контроль над їх реалізацією багато в чому формальний і фрагментарний. В результаті, попри формальне зобов'язання країн-партнерів ЄПС дотримуватися демократичних принципів, протягом всього періоду існування ЄПС немає чіткого розуміння заходів, за виконання яких Євросоюз надає „винагороду” [1, с. 277 –278]. Це серйозно знижує ефективність принципу „обумовленості” в ЄПС.

У відносинах з арабськими середземноморськими державами, Закавказьким регіоном, а після останніх президентських виборів, ймовірно, і з Україною Європейський Союз зустрічається з дилемою „стабільність чи демократія”: якщо пріоритетами співпраці є безпека, боротьба з нелегальною міграцією і забезпечення поставок енергоносіїв до ЄС, то розвиток демократичних практик в країнах-сусідах перестає бути значимим напрямом політики Євросоюзу. ЄС не застосовує санкцій до середземноморських партнерів, а у відносинах з Азербайджаном чи Білоруссю санкції не принесли очікуваного ефекту. У взаєминах з орієнтованими на європейську інтеграцію Україною, Грузією та Молдовою цілеспрямоване застосування принципу „обумовленості” стримується небажанням Європейського Союзу брати на себе додаткові зобов'язання стосовно майбутнього цих країн (перспективи членства), що неминуче напрошувалося б у випадку настійливих наполягань ЄС на виконанні Планів дій ЄПС (Порядку денного асоціації для України) [1, с. 278, 280].

У цілому, у порівнянні з середземноморськими угодами про асоціацію, а також східноєвропейськими угодами про партнерство і співпрацю, Європейській політиці сусідства не вдалося встановити жорстку взаємозалежність між виконанням країнами-партнерами вимог і наданням їм економічної і політичної допомоги. Отже напрошується висновок, що „обумовленість” може бути добрим регулятором відносин лише з „партнерами-добровольцями” і тільки тоді, коли далекосяжні цілі обох сторін будуть ідентичними.

Слабкі стимули

ЄПС пропонує дуже слабкі стимули, які не можуть зацікавити партнерів і спонукати їх до впровадження справжніх змін. Як зазначає Ч. Грант, стимули, які має у своєму розпорядженні Європейська політика

сусідства, не можуть стати основою демократизації політичних режимів і модернізації економіки країн-партнерів [8, с. 51]. Йдеться, передусім, про те, що в ЄПС немає „символічного капіталу” у вигляді перспективи членства для східноєвропейських країн при тому, що лише він, ймовірно, міг би призвести до радикального реформування спотворених державних та економічних систем у Східній Європі.

Характер економічних стимулів для країн-партнерів й досі залишається надто розмитим. У документі „Ширша Європа – сусідство...” йдеться про можливість участі країн-партнерів у просторі „чотирьох свобод” і про надання їм „частки у внутрішньому ринку” ЄС [2]. У подальшому в жодному документі Єврокомісії з проблематики ЄПС про участь країн-партнерів у просторі „чотирьох свобод” не згадується, формула „частка у внутрішньому ринку ЄС” не була конкретизована. Згодом її замінили на „створення зон вільної торгівлі” (далі – ЗВТ) [3; 4]. З 2006 року в документах Єврокомісії вказується, що робота над створенням мережі ЗВТ поступово призведе до спільної для країн-партнерів регуляторної бази і схожого ступеня доступу до ринку ЄС, що уможливить появу в довгостроковій перспективі економічної спільноти сусідства, яке дозволить включити такі питання, як застосування спільних регуляторних рамок та поліпшення доступу до товарів і послуг серед країн ЄПС, а також деяких інституційних механізмів, таких, зокрема, як механізми вирішення спорів [3]. Отже, по-перше, щодо створення у віддаленому майбутньому економічної спільноти сусідства, то про нього й до цього часу відомо не так багато, окрім того, що воно залишається чистою гіпотезою, а, по-друге, очевидно, що в ході розробки ЄПС економічні стимули стають все менш привабливими.

З політичних стимулів для країн-партнерів, які успішно впораються з виконанням Планів дій ЄПС, пропонується можливість укладення двосторонніх угод нового покоління. Першу таку угоду, яка відповідно до вже досягнутих домовленостей носитиме назву угоди про асоціацію, буде укладено з Україною. Оскільки угода між Україною та ЄС буде першою у своєму роді, то вона може вплинути на зміст майбутніх документів, укладених з іншими східноєвропейськими та кавказькими партнерами (більшість середземноморських держав ще до започаткування ЄПС уклали з ЄС угоди про асоціацію), що, без сумніву, підвищує значення поточних переговорів між Україною та ЄС.

Хоча про конкретний зміст майбутніх угод нового покоління говорити поки що передчасно, все ж можна прогнозувати, що вони матимуть більший потенціал, щоб стати реальним інструментом посилення відносин між ЄС та партнерами по ЄПС, ніж їх попередники – угоди про партнерство і співпрацю. Механізм асоціації передбачений статтею 217 Договору про функціонування Європейського Союзу (стаття 310 Договору про заснування Європейського Співтовариства), згідно з якою „Союз може укласти з однією чи більше державами чи міжнародними організаціями

Тетяна Сидорук

угоди про створення асоціацій, які передбачають взаємні права та обов'язки, спільні дії та особливі процедури" [5]. Укладення угоди про асоціацію означає, перш за все, що вона носитиме юридично обов'язковий характер (на відміну від Плану дій ЄПС), іншими словами, ЄС і країни-партнери рухаються у напрямі до розробки правової політики, а це означає менше „м'якого права" і більше визначеності стосовно правил і умов імплементації. Україна буде зобов'язана виконувати визначені угодою завдання відповідно до чітко встановлених часових меж. Що стосується змістового наповнення угоди про асоціацію, то логічно очікувати, що нова угода з Україною буде „не меншим варіантом" порівняно з угодами про асоціацію з середземноморськими партнерами, тому що це, по-перше, суперечило б ставленню ЄС до України як справді передового партнера по ЄПС, а по-друге, могло б підірвати узгоджений підхід ЄС до східного і південного сусідства, знизивши потенціал відносин між ЄС і країнами Східної Європи у порівнянні з південними партнерами. Безумовно, найважливішим економічним аспектом майбутніх угод про асоціацію буде створення зон вільної торгівлі. Однак, видається, що для майбутнього України та її відносин з ЄС менше значення матиме конкретний зміст цього документа, ніж міг би мати короткий абзац у преамбулі, в якому визнавались би її європейські прагнення та передбачалась перспектива членства в ЄС.

Немає жодних підстав очікувати, що нове покоління угод про асоціацію, першу з яких буде укладено з Україною, буде близьким за правовим характером і змістом до європейських угод про асоціацію, укладених з державами Центрально-Східної Європи в першій половині 1990-х років, які з часом почали відігравати роль „передвступних" документів. Майбутні угоди про асоціацію будуть за своїм значенням „сусідськими" угодами, що після набрання чинності Лісабонським договором буде закріплено на рівні основоположних договорів ЄС. Зокрема, в Договорі про реформування ЄС є положення, яке впроваджує в установчі договори ЄС принцип Європейської політики сусідства і можливість укладення з державами-сусідами особливих угод. Документ містить нову статтю 7-а, згідно з якою „ЄС розвиває особливі відносини з країнами-сусідами з метою створення простору добробуту та добросусідства, який базуватиметься на цінностях Союзу та характеризуватиметься тісними, дружніми відносинами на принципах співпраці" [16]. Друга частина цієї статті передбачає можливість укладення спеціальних угод з країнами, охопленими політикою сусідства [16]. Внесення положення про політику сусідства до основоположних актів ЄС може стати для східноєвропейських країн суттєвим обмежувальним фактором на шляху європейської інтеграції, оскільки таке формулювання може звужити відносини ЄС з країнами-сусідами рамками ЄПС на невизначену перспективу.

Загалом, політичні стимули, які є в розпорядженні ЄПС (можливість встановлення особливих відносин з ЄС на основі укладення угод нового

типу), не видаються досить привабливими для країн-партнерів, аби стимулювати проведення глибоких і комплексних внутрішніх реформ.

Як потенційний стимул до тіснішої співпраці з ЄС і внутрішнього реформування може розглядатися, зокрема, фінансова допомога, яка виділяється для країн-партнерів у рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства (далі – ЄІСП). У рамках ЄІСП на період 2007 – 2013 років для держав-партнерів виділено понад 12,4 мільярда євро, що на 32 % більше, ніж у попередньому бюджетному періоді (8,6 мільярда євро в 2000 – 2006 роках) [3], однак і ці кошти дуже скромні у порівнянні, наприклад, з допомогою, яка надається державам-кандидатам на приєднання. Крім того, фінансовий бік допомоги не може служити вагомим стимулом з двох причин: по-перше, практично будь-якої виділеної суми буде недостатньо, щоб „купити” зміну режиму в країнах-партнерах, а по-друге, всі виділені кошти потрапляють до рук цих же проблематичних режимів, що робить їх ще сильнішими.

Особливо слабкою ланкою у відносинах ЄС з партнерами по ЄПС є нездатність політики сусідства полегшити міжлюдські контакти і послабити візові правила в умовах розширення Шенгенської зони. Власне, сприяння більшій мобільності населення та лібералізація візового режиму постулюється Європейською Комісією як один зі стимулів для країн-партнерів по ЄПС [3; 4]. Однак до сьогодні подорожі громадян з країн, охоплених ЄПС, на територію країн Шенгенської групи майже завжди супроводжуються численними бюрократичними труднощами. На відміну від Великої Британії, яка видає довгострокові багаторазові в'їзні візи, в межах Шенгенської системи надаються головним чином одноразові візи з коротким терміном дії. З урахуванням адміністративних проблем, пов'язаних з отриманням такої візи, ця система дуже несприятлива для поїздок і робить їх непривабливими, якщо не неможливими. Дослідники характеризують цей стан справ в межах Шенгену як „синдром закритої спільноти” [17, с. 143] і критикують провальні спроби в межах ЄПС хоч би щось виправити в цьому напрямі [17, с. 143, 148]. Так, попри укладення 2007 року угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз, яка запровадила спрощену та безплатну процедуру оформлення Шенгенських віз для певних категорій громадян України, аналіз процесу практичної лібералізації візового режиму з боку ЄС свідчить, що деякі країни, найчастіше „нового” Шенгену, практикують більш жорстку політику щодо в'їзду громадян України на територію ЄС, ніж це передбачено угодою, а положення щодо видачі безплатних та багаторазових віз пільговим категоріям громадян виконуються не в повному обсязі.

Хоча дослідження показують, що зв'язок між візовим режимом і масштабами нелегальної міграції не є суттєвим [7], питання про візовий режим більше пов'язане в Європейському Союзі із страхом перед сусідами, аніж з раціональним сенсом. Тим часом, цей страх (а він відчувається і в самому ЄС у відносинах між „старими” і „новими” державами-членами),

завдає шкоди відносинам ЄС з країнами-партнерами. Отже, погодимось з Р. Заотті: „...наголос на безпеці в рамках ЄПС не тільки обмежує можливості ЄС, щоб виправдати очікування країн-партнерів, а й створює підвалини для запровадження щодо сусідів додаткових обмежень та низки обтяжливих зобов'язань” [17, с. 143, 151].

Крім політичних, економічних і фінансових стимулів, країнам-сусідам пропонується технічна допомога, можливість вивчати кращі практики діяльності в ЄС та державах-членах, обмін інформацією і знаннями, участь в агенціях і програмах ЄС, що свідчить, у цілому, про позитивну динаміку еволюції стимулів, які ЄС готовий надати партнерам по ЄПС. Розуміючи, що рівень привабливості з огляду на стимули, пропоновані ЄПС, низький, Європейська Комісія намагається вдосконалювати системи інструментів і стимулів з кожним оновленням цієї політики. Однак результати еволюції неоднозначні. Хоча у 2006 – 2008 роках з'явилися нові стимули, як от участь в агенціях і програмах ЄС, зникли деякі попередні, як, наприклад, приєднання до простору „чотирьох свобод”, яке замінили на перспективу створення зон вільної торгівлі.

Основною причиною спорадичності і низької привабливості пропозицій ЄС для держав-партнерів в політиці сусідства є різниця у баченні цілей і призначення ЄПС кожною з 27 держав-членів. В ЄС немає консенсусу щодо пріоритетів співпраці зі східними і південними сусідами і торгових та фінансових стимулів, які можуть бути їм запропоновані, а наднаціональні інституції ЄС, передусім Європейська Комісія, не мають повноважень, щоб здійснювати політику сусідства без згоди держав-членів [9, с. 26].

З 2006 року реалізовано низку ініціатив, спрямованих на реформування ЄПС, з тим, щоб зробити її більш дійовою і привабливою для сусідніх держав (див. Повідомлення Європейської Комісії „Про посилення Європейської політики сусідства” від 4 грудня 2006 року [3] і документ „Сильна Європейська політика сусідства” від 5 грудня 2007 року [4]). Однак ці оновлення політики сусідства залишили її концептуальні межі без змін. Вони не скасовували попередніх підходів ЄС до стосунків з сусідніми країнами, які довели свою неефективність, і водночас не пропонували якісних новацій. Привабливість політики сусідства і її здатність стимулювати реальні зміни на околицях ЄС залишаються обмеженими.

Спробою більш радикальних реформ можуть бути ініціативи 2008 року зі створення Союзу для Середземномор'я та Східного партнерства. Однак, на нашу думку, попри цілком новаторські пропозиції зацікавлених держав-членів ЄС (у першому випадку – Франції, а в другому – Польщі і Швеції), додана вартість кінцевого формату новостворених структур була зведена практично до нуля. Європейський Союз в черговий раз не спромігся серйозно переглянути концептуальні вади ЄПС, що пов'язано з цілою низкою причин, однак, головним чином, з браком спільного бачення відносин з різними групами сусідніх країн серед держав-членів ЄС.

ЄПС у її нинішньому вигляді навряд чи принесе очікувані результати; її необхідно глибоко реформувати. Ця реформа має піти настільки далеко, щоб усунути основні вади політики сусідства.

Література:

1. **Стрелков А. А.** Применение Европейским Союзом принципа политической обусловленности в рамках Европейской политики соседства / А. А. Стрелков // Известия Алтайского государственного университета. – 2008. – №4 – 5. – С. 277 –281.

2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. – Brussels, 11.3.2003 / European Commission. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf

3. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighborhood Policy. – Brussels, 4 December 2006 / European Commission. – Режим доступу: http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf.

4. Communication from the Commission. A Strong European Neighbourhood Policy. – Brussels, 05/12/2007 / European Commission. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en/pdf

5. Consolidated versions of the Treaty of European Union and the Treaty of the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. Series C. – 2008. – Vol. 51. – № 115. – 388 p.

6. **Cremona M.** L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy / M. Cremona, Ch. Hillion ; EUI Working Papers Law. – 2006. – № 2006/39. – 34 p.

7. **Emerson M.** European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP Plus / M. Emerson, G. Noutcheva, N. Popescu. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. – Режим доступу: http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1479

8. **Grant Ch.** Europe's Blurred Boundaries: Rethinking Enlargement and Neighbourhood Policy / Ch. Grant. – London: Centre for European Reform, 2006. – 78 p.

9. **Kochenov D.** The Eastern Partnership, The Union For The Mediterranean And The Remaining Need To Do Something With The ENP / D. Kochenov ; University of Groningen, Netherlands ; CRCEES Working Papers. – WP 2009/01. – 36 p.

10. **Kochenov D.** The ENP Conditionality: Pre-accession Mistakes Repeated / D. Kochenov. – Режим доступу: <http://ssrn.com/abstract=1310780>

11. **Liberti F.** The European Union and the South Mediterranean Partners: L'Union pour la Mediterranee, a French Attempt to Refocus the EU Engagement toward the South / F. Liberti // Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood / Delocour L. and Tulmets E (eds.). – Baden-Baden: Nomos, 2008. – P. 93 – 102.

12. **Lippert B.** The EU Neighbourhood Policy – Profile, Potential, Perspective : contribution to the forum „The Neighbourhood Policy of the European Union” / B. Lippert // Intereconomics. – 2007. – P. 180 – 182.

13. **Longhurst K.** Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine? / K. Longhurst // Russie. Nei.Visions. – 2008. – № 32. – 28 p.

14. **Parmentier F.** The ENP Facing a de Facto State. Lessons from the Transnistrian Question / F. Parmentier // Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood / Delocour L. and Tulmets E (eds.). – Baden-Baden: Nomos, 2008. – P. 201–208.

15. **Tozzi N.** Can the EU Promote Democracy and Human Rights through the ENP? The Case for Refocusing on the Rule of Law / N. Tozzi // The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation? : EUI Working Paper Law. – 2007. – 2007/21. – P. 23–32.

16. Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01) // Official Journal of the European Union. – 2007. – Vol. 50. – 271 p.

17. **Zaiotti R.** Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the “Gated Community Syndrome” / R. Zaiotti // European Integration. – 2007. – № 2. – P. 143–158.