

Нормативно-правова та політична природа Європейської політики сусідства

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

У статті проаналізовано нормативно-правову та політичну природу Європейської політики сусідства, визначаються причини її формування головно на „м'якій” правовій основі, розривається специфіка її політичного дискурсу, який визначається в поняттях безпеки, стабільності і добробуту навколо зовнішніх кордонів ЄС.

Ключові слова: *Європейська політика сусідства, нормативно-правові засади, політична природа.*

The article analyzes the legal and political nature of the European Neighbourhood Policy, the reasons of its formation primarily on „soft” legal basis, its political discourse specificity, which is defined in terms of security, stability and prosperity around the EU’s external borders.

Keywords: *European Neighbourhood Policy, legal framework, political nature.*

В статье проанализированы нормативно-правовая и политическая природа Европейской политики соседства, определяются причины ее формирования в основном на „мягкой” правовой основе, разкрывается специфика ее политического дискурса, который определяется в понятиях безопасности, стабильности и благосостояния вокруг внешних границ ЕС.

Ключевые слова: *Европейская политика соседства, нормативно-правовые основы, политическая природа.*

Досліджуючи Європейську політику сусідства – започатковану в 2003–2004 рр. рамкову політику Європейського Союзу щодо його східних і південних сусідів, яка охоплює й Україну, потрібно з’ясувати передусім, якого типу відносини розвиває об’єднана Європа з навколишніми державами. При цьому варто враховувати, що сфера цих взаємин охоплює дуже широкий спектр. У зв’язку з цим слід зосередити увагу на декількох характерних вимірах, які, з одного боку, дадуть змогу зробити певні загальні висновки, а з іншого – ілюструватимуть унікальні, специфічні риси

Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) як однієї з найважливіших складових зовнішньої політики інтеграційного угруповання.

Коли політика сусідства була запущена, її суть подавалась у вигляді сформульованих тодішнім президентом Європейської Комісії Р. Проді гасел: „більше, ніж партнерство” і „все, крім інституцій”. Численні наукові дослідження й експертні дискусії вивели такі формули на означення суті ЄПС, як „інтеграція без членства” [2, с. 10], „заміна розширення” [6, с. 60], „альтернатива розширенню” [3, с. 190]. Утім, до сьогодні питання про її природу та сценарії можливої еволюції залишаються відкритими. Тому в цій статті розглядається нормативно-правова та політична природа політики сусідства Європейського Союзу, що дозволить зробити висновки про її специфіку, функціональне призначення та перспективи України у контексті взаємин з ЄС у рамках цієї політики.

Щодо нормативно-правового забезпечення ЄПС, то потрібно передусім відзначити, що не існує єдиного базового правового акту, який творив би її основу. Нормативно-правові засади політики сусідства представлені в різних документах. По-перше, вона базується на раніше сформованих правових підставах, зокрема Євро-Середземноморському партнерстві й угодах про асоціацію з середземноморськими партнерами, з одного боку, та угодах про партнерство і співробітництво зі східноєвропейськими партнерами, з іншого. ЄПС покликана доповнити ці інструменти, а не замінити їх. У випадку з останніми добігає кінця термін їх чинності, що зумовлює підготовку нових угод уже в рамках цілей Європейської політики сусідства. По-друге, базові двосторонні угоди доповнюються документами власне ЄПС, такими як: повідомлення Європейської Комісії, висновки Ради ЄС і Європейської Ради, листи, виступи, Плани дій, неофіційні документи, стратегічні документи, меморандуми про взаєморозуміння, звіти про виконання ЄПС тощо.

Як зазначає М. Кремона, за своїм нормативно-правовим характером ЄПС є багаторівневою політикою [2, с. 6]. Так, „жорсткі” зобов’язання двосторонніх угод доповнюються більш амбітними й далекосяжними „м’якими” інструментами (які не мають обов’язкової сили), такими як Плани дій. Із часом ситуація, ймовірно, зміниться, власне вже прийнято кілька нових „жорстких” правових документів: Європейський інструмент сусідства і партнерства, який замінив попередні програми допомоги ТАСІС і МЕДА, невдовзі побачимо й нові угоди на заміну угодам про партнерство і співробітництво, терміни дії яких наближаються до завершення, крім того, з деякими партнерами, в тому числі з Україною, укладено угоди про спрощення візового режиму та реадмісію. Таким чином, ЄПС включає широкий спектр інструментів: двосторонніх і багатосторонніх, офіційних і неофіційних. Крім того, вона може використовувати інструменти з-поза меж ЄПС, такі як різні галузеві угоди.

За критерієм способу створення / прийняття всі ці документи можна поділити на дві категорії. З одного боку, це повідомлення, висновки,

доповіді та інші документи, які є результатом внутрішнього процесу формування політики в Європейському Союзі. З іншого боку, це Плани дій – результат спільного процесу підготовки за участю Європейського Союзу та країн-партнерів.

Більш детально нормативно-правову природу ЄПС пояснює Б.-В. Воррен, який стверджує, що вона з самого початку є прикладом політики з „гібридним” правовим забезпеченням [12, с. 17]. ЄПС значною мірою була розроблена та обґрунтована в широкому спектрі документів „м’якого права”, які доповнили чинні на той час двосторонні угоди з країнами-партнерами. Хоча наявність таких договірних відносин була необхідною умовою для встановлення взаємин у рамках ЄПС, сьогодні можна з певністю стверджувати, що центральними інструментами реалізації цієї політики є не правові зобов’язання, закладені в згаданих угодах, а документи, які істотно трансформували ці угоди – Плани дій ЄПС. Б.-В. Воррен зауважує, що надання переваги в ЄПС „нормативним, але юридично не обов’язковим документам” – т. зв. „м’якому праву” може бути пояснене не тільки методологією ЄПС, а й широкими практичними вигодами, пов’язаними з його застосуванням у зовнішній політиці ЄС, зокрема у відносинах ЄС із його сусідами [12, с. 17–18].

До сьогодні точаться дискусії щодо допустимості використання концепції „м’якого права” в Європейському Союзі. Деякі науковці взагалі оскаржують його як явище, стверджуючи, що воно не має юридичної сили, не є законом і відтак не може містити жодних правових наслідків. Не втручаючись у дебати щодо характеру і природи „м’якого права”, ми розглядатимемо установчі документи ЄПС, використовуючи функціональний підхід – у контексті переваг або недоліків відсутності обов’язкової юридичної сили в документах ЄПС.

Перевагу „м’яких” правових документів у політиці сусідства, на нашу думку, можна пояснити потребою подолання суттєвих правових і процедурних перешкод, які впливають із багаторівневої природи зовнішньої політики ЄС. Основні вигоди від необов’язкового характеру Планів дій, які є свого роду „політичними контрактами”, полягають у тому, що інституції та держави-члени ЄС можуть зосередитися на досягненні цілей політики сусідства послідовно, обходячи спірні проблеми і питання, з яких важко знайти консенсус між національними урядами та (або) в наднаціональних інституціях. Ядром методології підготовки до вступу є обов’язкова юридична сила передвступних зобов’язань країн-кандидатів, що проявляється у забезпеченні дотримання суб’єктами передвступного процесу визначених правових норм, недопущенні їх недотримання, а також відповідальність за це та відшкодування понесених збитків, якщо такі мали місце. Без сумніву, така методологія навряд чи сумісна з дискурсом ЄПС – політики, заснованої на принципах партнерства, спільної власності та позиціонування Європейського Союзу як „полюсу тяжіння” для сусідніх країн [11, с. 197–198].

У прагненні до досягнення цілей ЄПС, що полягають у „європеїзації” околиць, Європейський Союз використовує безліч „м’яких” методів, які окреслюють у таких категоріях: „модель обумовленості”, „модель соціального навчання”, „модель уроку малювання” тощо [8, с. 38]. По суті, ці моделі передбачають експорт норм і цінностей Європейського Союзу в треті країни з метою забезпечення стабільності, безпеки та добробуту не через дотримання відповідного законодавства, а через потенційні вигоди або втрати, посилення чи зменшення фінансових та інших пільг або просто тому, що дотримання цих норм вважається цінним через їх ефективність чи з інших причин. Е. Тульмець з цього питання пише: „Інтерв’ю з членами Європейської Комісії показали, що переконання шляхом переговорів у комітетах або на форумах, а також осуд у щорічних доповідях розглядаються як більш ефективні форми відносин з третіми країнами, ніж традиційна обумовленість ... Взаємно узгоджені Плани дій були спробою ЄС відповісти на критику про асиметричність економічних угод (угоди про асоціацію, угоди про партнерство та співробітництво), а також про односторонній характер обумовленості ЄС” [11, с. 207].

Із функціонального погляду відсутність обов’язкової юридичної сили в документах ЄПС, на нашу думку, має для Європейського Союзу п’ять процедурних і сутнісних переваг:

- така природа ЄПС дозволила уникнути громіздких процедур прийняття двосторонніх документів із країнами-партнерами, у тому числі процедури ратифікації;
- переговори щодо юридично обов’язкових угод були б занадто обтяжливими з практичного погляду при тому, що Європейська Комісія дійсно має обмежені людські та інші ресурси для управління ЄПС; Плани дій вимагали менш інтенсивних переговорів у порівнянні з широкомасштабним переговорним процесом, якого вимагала б підготовка двостороннього договору;
- нові договірні зобов’язання з країнами-сусідами на етапі формування ЄПС не були бажаними для Європейського Союзу; можливість їх укладення розглядалась лише в дальшій перспективі (наприклад, у Плані дій Україна-ЄС зазначається, що „у світлі виконання цілей цього Плану дій та загальної еволюції відносин увагу буде приділено можливості започаткування нових договірних відносин” [1]);
- гнучкість Планів дій; можна стверджувати, що Плани дій дозволяють досить гнучко реагувати на зміну політичних та економічних реалій та / або амбіцій в країнах-партнерах, тоді як юридично обов’язкові угоди не мають такої переваги; через їх політичний характер Плани дій можуть бути легко замінені або доповнені іншими документами;
- така природа ЄПС дозволяє уникнути того, що її інструменти стають частиною правопорядку Союзу з супутніми правовими наслідками; Плани дій ЄПС не мають прямого стосунку до правової системи ЄС.

Отже, нормативно-правова конструкція ЄПС ідеальна з погляду подолання внутрішніх розходжень і суперечностей у Євросоюзі в питанні: „Що робити з сусідами?”. Основною причиною появи саме такого формату ЄПС є, на нашу думку, відсутність внутрішньої згоди в ЄС щодо довгострокового стратегічного бачення призначення Європейської політики сусідства.

Щодо політичного дискурсу ЄПС, то він із самого початку будується навколо трьох головних положень – безпека, стабільність і добробут, які деталізовано в окремих Планах дій і розширено за рахунок секторальних питань, таких як внутрішній ринок, співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ, сталий розвиток, зовнішня політика тощо. Такий дискурс, вочевидь, відповідає меті формування зовнішньої політики ЄС через експорт його внутрішньої ідентичності за кордоном. Варто погодитись з Е. Тульмець, що цей процес став можливим у ЄПС завдяки досвіду, отриманому в ході останнього розширення [10, с. 33].

Терміни безпека, стабільність і добробут постійно повторюються, як ключові цілі ЄПС. Так, наприклад, у висновках Європейської Ради від 16 червня 2006 р. має місце посилання на ЄПС, як „засіб зміцнення співробітництва з сусідами і розширення зони добробуту, стабільності та безпеки за межами кордонів Європейського Союзу” [Цит. за: 9]. Рада ЄС із загальних питань та зовнішніх зносин від 18–19 червня 2007 р. у висновках зазначила про „вирішальне значення ЄПС у консолідації кільця добробуту, стабільності й безпеки на основі прав людини, демократії та верховенства права на околицях ЄС” [4].

В основі концепції ЄПС лежить, безумовно, фактор безпеки, а стабільність і добробут розглядаються в контексті вирішення безпекових проблем. Так, у листі Солани–Паттена від серпня 2002 р., який ініціював широке обговорення політики сусідства, автори стверджували: „Цілями нашої політики сусідства є стабільність, добробут, просування спільних цінностей і верховенства закону біля наших кордонів – усі вони є фундаментальними для нашої власної безпеки” [7].

Рівень безпеки значною мірою залежить від рівня стабільності та добробуту. У ЄПС акцент робиться на сприянні стабільності як усередині, так і між сусідніми державами, а також на економічному і соціальному розвитку, який веде до зростання рівня добробуту. Як виразився Р. Даунрейтер, „ЄПС підтверджує переконання, що європейські демократичні цінності та економічні реформи мають важливе значення у більш глибокому контексті забезпечення безпеки в Європі” [3, с. 189].

Стабільність тісно пов'язана з демократизацією, політичними реформами і належним управлінням. Так, перший із „копенгагенських критеріїв” відсилає до стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини і повагу та захист меншин. Ідентичні формулювання про стабільність демократичних інститутів використовується як перший серед пріоритетів Плану дій Україна – ЄС

[1]. Це означає, що стабільність є необхідною умовою розвитку демократії, але є і зворотній зв'язок: як внутрішня, так і регіональна стабільність та безпека є плодом політичної модернізації та демократизації. Перший пункт Плану дій Україна – ЄС говорить про твердий намір України та Європейського Союзу розвивати їх відносини і сприяти стабільності, безпеці та добробуту [1]. Під стабільністю тут мається на увазі явно не лише стабільність політичних інститутів в Україні, але і стабільність на національному та регіональному рівнях, у чому проглядається чіткий зв'язок із безпековою проблематикою. Цей елемент згаданої тріади ЄПС, таким чином, підсилює політичний аспект стратегії сусідства, але стабільність має й інші виміри, в тому числі економічний.

Добробут як мета ЄПС чітко пов'язаний з економічними реформами, успішним переходом до ринкової економіки та економічною інтеграцією. Зростання рівня добробуту за межами зовнішніх кордонів ЄС відповідає його інтересам: це підвищить стабільність, знизить фактори ризику, пов'язані з незаконною міграцією, і допоможе забезпечити емний ринок для товарів і послуг з ЄС. У цьому контексті ЄПС містить два взаємопов'язаних аспекти.

Перший – це розвиток ринкової економіки в країнах-партнерах, у тому числі поліпшення інвестиційного клімату, модернізація нормативно-правової бази, особливо в галузях податкового права, фінансових послуг та корпоративного права, відкриття економік, приєднання держав-партнерів до СОТ тощо. У висновках Ради ЄС від 18 лютого 2008 р. підкреслюється значення цього аспекту: „ЄС знову заявляє про свою готовність і рішучість продовжувати надавати допомогу своїм сусідам у проведенні секторальних реформ і модернізації відповідно до Планів дій ЄПС, розглядаючи це як важливий крок на шляху досягнення добробуту і стабільності в нашому регіоні, базованих на правах людини, демократії та верховенстві права” [5].

Другий аспект – це участь в економічній інтеграції ЄС: створення зон вільної торгівлі, можливо, розширення інших свобод, наприклад свободи пересування населення і надання послуг, зближення правових норм, участь у політиках і програмах ЄС тощо. Характер і ступінь цієї інтеграції не визначено, утім зрозуміло, що вона передбачає різні можливості для різних партнерів. Для держав Східної Європи, які мають з ЄС угоди про партнерство та співробітництво, найближчою метою є рух у напрямку угод, які забезпечать нормативні рамки для створення зон вільної торгівлі. Держави Південного Середземномор'я, які вже мають угоди про вільну торгівлю, зацікавлені в розширенні масштабів їхнього застосування в чутливих сільськогосподарських секторах. Усі країни-партнери однаково зацікавлені в лібералізації пересування населення.

Інтеграція, як така, не є метою ЄПС, метою політики сусідства є безпека, стабільність і добробут навколо кордонів ЄС. Інтеграція ж є засобом для досягнення цієї мети двома шляхами. По-перше, в тому сенсі, що винагорода у вигляді інтеграції, запропонована ЄС в обмін на

виконання його вимог, буде стимулювати до необхідних перетворень, а відтак сприяти його власній безпеці та безпеці регіону в цілому. По-друге, регіональна інтеграція в Європі загалом розглядається як процес, що сприяє економічному і політичному розвитку. Такий підхід підтвердив свою життєздатність на прикладі самого ЄС і, на його думку, буде працювати й в інших випадках. Таким чином, інтеграція в рамках ЄПС є методом для досягнення цілей ЄС – економічної та політичної модернізації на його околицях і, тим самим, безпеки, – а не метою в собі. Утім, питання, чи справді ЄПС може слугувати моделлю для інтеграції і якщо так, то про який її рівень може йтися, наскільки широкі її масштаби і наскільки глибоко вона може сягати, залишаються поки що відкритими.

Таким чином, реалізуючи Європейську політику сусідства, ЄС апробує власні амбіції постачальника безпеки, стабільності і добробуту довкола об'єднаної Європи. Проте ефективність „м'якого” права і нормативного впливу ЄПС без стимулу перспективи членства залишається сумнівною. У цьому контексті предметом окремого дослідження можуть бути шляхи і засоби досягнення цілей ЄПС, які повинні сприяти створенню „кільця друзів” навколо об'єднаної Європи: експорт європейської нормативної моделі, нові базові угоди і програми фінансової підтримки у руслі ширшої концепції Європейського Союзу як „нормативної сили”, його здатності впливати на інших шляхом експорту його цінностей та політики.

Література:

1. План дій Україна–Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/data/apload/publication/mfa/ua/2820/plan.doc>.
2. **Cremona M.** The European Neighbourhood Policy as a Framework for Modernisation / M. Cremona // European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives. – Florence, 2009. – № 10. – P. 5–16.
3. **Dannreuther R.** Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy / R. Dannreuther // European Foreign Affairs Review. – 2006. – Vol. 11, № 2. – P. 183–201.
4. GAERC. Council Conclusions. On Strengthening the European Neighbourhood Policy, 18–19 June 2007 [Electronic resource]. – Access mode: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11016.en07.pdf>.
5. GAERC. Council Conclusions. 18–19 February 2008 [Electronic resource]. – Access mode: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress_report_2007_en.pdf.
6. **Grant Ch.** Europe's Blurred Boundaries: Rethinking Enlargement and Neighbourhood Policy / Ch. Grant. – London, 2006. – 78 p.
7. Joint Letter by EU Commissioner Chris Patten and the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy Javier Solana

on Wider Europe, 7 August 2002 [Electronic resource]. – Access mode: http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf.

8. **Meloni G.** Wider Europe: the Influence of the EU on Neighbouring Countries: the Case of Russia and Ukraine / G. Meloni. – Florence, 2007. – 124 p.

9. Speech by EU Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy Ferrero-Waldner „Strengthening the European Neighbourhood Policy – Speaking Points”, Brussels, 4 December 2006 [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.ceps.eu/files/NW/NWatch22.pdf>.

10. **Tulmets E.** Adapting the Experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: The ENP as a Substitute to Enlargement? / E. Tulmets // The European Union and Its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities. – Prague, 2006. – P. 29–57.

11. **Tulmets E.** Can the Discourse on „Soft Power” Help the EU to Bridge its Capability-Expectations Gap? / E. Tulmets // European Political Economy Review. – 2007. – № 7. – P. 195–226.

12. **Vooren B.-V.** The Hybrid Legal Nature of the European Neighbourhood Policy / B.-V. Vooren // European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives. – Florence, 2009. – № 10. – P. 17–28.