|  |
| --- |
| **Правительство Российской Федерации**  **Федеральное государственное автономное образовательное учреждение**  **высшего профессионального образования**  **«Национальный исследовательский университет  «Высшая школа экономики»**  **Факультет мировой экономики и мировой политики \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **Кафедра мировой политики \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**  **ВЫПУСКНАЯ** **КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  На тему Эволюция политики Европейского союза в отношении Украины (2004-2012 гг.) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Студент группы: № ЕИ-2  Захарова Екатерина Борисовна  (Ф.И.О.)  Руководитель ВКР:  заместитель декана по методической работе и кадрам  к.и. н., доцент,  Суздальцев Андрей Иванович  (должность, звание, Ф.И.О.)  Консультант  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  (должность, звание, Ф.И.О.)  Москва, 2013 |

|  |
| --- |
|  |

Содержание

Введение……………………………………………………………………………...21 . Политика стран-членов Европейского союза в отношении Украины (2004-2012 гг.)

1.1 Европейский интеграционный процесс с точки зрения либерального межправительственного подхода……………………………………...……………9

1.2 Политика стран Центральной и Восточной Европы в отношении Украины………………………………………………………………………..……15

1.3 Украина во внешней политике стран Балтии и Скандинавских государств………………………………………………………………………...…23

1.4 Политика стран «большой тройки» ЕС в отношении Украины………….…27

2. Европейская политика соседства в отношении Украины (2004-2007 гг.)

2.1 Принципы и механизмы Европейской политики соседства…...…………….36

2.2 Влияние «оранжевой революции» 2004 г. на политику ЕС в отношении Украины...............................................................................................................43

2.3 Сотрудничество Украины и ЕС в рамках реализации Плана действий (2005-2007 гг.)…………………………………………………………………………….49

3. Новые форматы политики ЕС в отношении Украины (2007-2012 гг.)

3.1 Политика ЕС в отношении Украины в рамках «Черноморской синергии»………………………………………………………………………….60

3.2 Программа «Восточное партнерство» как новый формат Европейской политики соседства………………………………………………..………………65

3.3 Двусторонние отношения Украины-ЕС в 2008-2012 гг……………………...77

Заключение………………………………………………………………………….87

Список использованных источников и литературы……………………………92

Введение

Исследование политики ЕС в отношении Украины важно для понимания природы самого интеграционного проекта. Программы, реализуемые Европейским союзом в отношении Украины и других соседних государств, представляют интерес с точки зрения развития его потенциала на международной арене, способности превратить свою «нормативную силу» и экономическую мощь в политическое влияние. ЕС реализует сотрудничество с соседними государствами в рамках таких политико-экономических форматов, как «Европейская политика соседства» (ЕПС), «Черноморская синергия», «Восточное партнерство». Украина является одним из ключевых для ЕС партнеров в рамках данных форматов, результаты реализации данных политик в отношении этого государства могут быть использованы для прогноза ситуации с другими государствами.

Постсоветское пространство играет важную роль в отношениях ЕС и России, а также иных акторов, заинтересованными в усилении своего влияния в регионе. Политика в отношении Украины зачастую рассматривается Россией и ЕС через призму соперничества. В связи с перспективой подписания соглашения об ассоциации и создании глубокой и всесторонней зоны свободной торговли с ЕС возникают вопросы о перспективах отношений Украины с Россией и возможности участия в интеграционных процессах на постсоветском пространстве. Актуальность темы обусловлена как теоретическим аспектом, связанным с исследованием природы Европейского союза, так и практическим, отражающим перспективы развития ситуации в регионе.

**Объектом** данной работы является Европейский союз.

**Предмет** – политика ЕС в отношении Украины.

**Цель** **работы** – определить факторы эволюции политики ЕС в отношении Украины и наиболее эффективный формат политики с точки зрения реализации целей союза.

**Гипотеза исследования** состоит в том, что политика ЕС в отношении Украины осуществляется и претерпевает изменения в рамках трансформации политики соседства, предусматривающей изменение партнера на основе сближения с Евросоюзом. Трансформация политики ЕС в отношении соседних стран отражает поиск формулы, которая отражала бы достигнутый на уровне ЕС консенсус стран-членов относительно формата взаимодействия с партнером. В отсутствие внутренней согласованности и серьезных рычагов давления трансформационный потенциал ЕС в отношении Украины невысок, поэтому наибольшего эффекта удается достичь лишь в тех сферах, в развитии которых заинтересованы все стороны.

**Задачи исследования**:

1. Рассмотреть феномен европейской интеграции с точки зрения либерального межправительственного подхода
2. Проанализировать политику стран-членов в отношении Украины
3. Исследовать различные форматы отношений ЕС и Украины: Европейская политика соседства, программа «Восточное партнерство» и «Черноморская синергия»
4. Выявить преимущества и недостатки данных инициатив, препятствия для реализации.
5. Рассмотреть влияние внутренней логики функционирования и развития ЕС на эволюцию политики в отношении Украины
6. Определить влияние международного и регионального контекста на взаимоотношения ЕС с Украиной
7. На основе проведенного анализа сделать выводы относительно наилучшего формата политики ЕС в отношении Украины

**Хронологические рамки** охватывают период 2004- 2012 гг. В качестве отправной точки избран 2004 г., так как именно в этом году произошло самое масштабное расширение ЕС на восток и запуск Европейской политики соседства (ЕПС). В рамках рассматриваемого периода можно выделить два этапа: 2004-2007 г. – первые годы реализации ЕПС, начало дискуссий относительно необходимости реформирования данной политики и поиск нового формата отношений с Украиной; 2007-2012 гг. – запуск новых политик ЕС в отношении «восточных соседей», «Черноморская синергия» и программа «Восточное партнерство», провозглашение в качестве стратегической цели сотрудничества Украины и ЕС подписание соглашения об ассоциации. Во втором этапе можно выделить два периода, переломным моментом можно считать 2010 г., когда в связи со сменой власти на Украине, обострением противоречий в ЕС на фоне финансового кризиса произошли изменения в отношениях двух сторон.

**Методологической основой** исследования является либеральный межправительственный подход, в основе которого лежит либеральная теория формирования национальных предпочтений и межправительственный анализ переговорного процесса на наднациональном уровне. Интеграционный процесс, с точки зрения сторонников данного подхода, включает два уровня: национальный, где происходит агрегирование властью интересов различных групп и партий, и стадию переговоров между представителями государств, где важную роль играет политический вес и переговорные позиции стран-членов. Политика ЕС в отношении третьих стран также определяется интересами и переговорными позициями государств-членов. Страны-члены стремятся реализовать свои экономические и политические интересы, используя механизмы ЕС. Кроме того исследование политик ЕС в отношении соседних стран потребовало обращения к исследованиям, рассматривающим данные политики с точки зрения теории европеизации и «внешнего управления» («external governance»). Сторонники данных подходов видят в политике ЕС в отношении соседей, в том числе Украины экспорт европейской экономической и политической модели и методов управления, за счет постепенного включения соседних стран в правовое поле союза и создание различного рода площадок для сотрудничества и решения общих проблем.

**Источниковую базу** исследования составляют нормативно-правовые акты и документы официального делопроизводства институтов Европейского Союза, документы, разработанные и подписанные совместно Украиной и ЕС в рамках Европейской политики соседства и программы «Восточное партнерство» и других форматов отношений, документы государственных структур стран-членов и Украины, материалы информационных агентств и периодической печати. Первая группа источников включает Договор о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора), основу деятельности ЕС, отношений между наднациональными институтами и государствами-членами, базу всего остального законодательства; сообщения комиссии Совету ЕС и Европарламенту; заключения Совета, отражающие процесс выработки предложений и принятия проектов в рамках ЕПС и «Восточного партнерства»; резолюции Европейского парламента, речи официальных лиц, затрагивающие вопросы внешней политики союза в отношении стран-соседей.

Особую группу источников составляют различного рода соглашения, подписанные Украиной и ЕС, рабочие документы Европейской политики соседства и «Восточного партнерства», фиксирующие сферы и механизмы сотрудничества. К последним относятся Планы действий, документы, касающиеся переговоров о подписании нового соглашения, Повестка дня ассоциации Украины-ЕС.

К третьей категории источников относятся документы государственных органов стран-членов, представляющие позиции и предложения по поводу развития «восточного направления» внешней политики ЕСи развития двусторонних отношений с Украиной. В эту же группу можно отнести документы украинских и российских государственных структур, касающиеся отношений с Европейским союзом.

Материалы информационных агентств и периодической печати помогают сравнить взгляды и оценки, звучащие в европейских, украинских и российских СМИ, составить представления об информационном фоне политики ЕС в отношении Украины.

В качестве источников можно рассматривать доклады и отчеты европейских и российских экспертных центров, которые отражают взгляды научного сообщества на проблемы развития отношений с Украиной, служат информационной поддержкой политических решений. Документы, подготовленные экспертными центрами стран-членов (Польша, Германия) иллюстрируют приоритеты государств-членов, подход к соотношению национальных интересов и общих целей ЕС в отношениях с третьими странами.

Настоящая работа потребовала изучения корпуса исследований отечественных и зарубежных авторов, посвященных общетеоретическим проблемам европейской интеграции, вопросам внешней политики Европейского союза, особенностям отношений ЕС с Украиной. Обзор исследовательской литературы стоит начать с работ, посвященных проблемам методологии исследования европейской интеграции и деятельности ЕС на международной арене. Поскольку в качестве методологической основы исследования избран либеральный межправительственный подход, работа опирается на труды Э. Моравчика, С. Хоффмана. С. Хоффман является основоположником межправительственного подхода к изучению проблем европейской интеграции, по его мнению, интеграционные процессы в Европе следует рассматривать с точки зрения теории международных отношений, как сотрудничество государств для достижения своих целей. Э. Моравчик развил теорию С. Хоффамана, сделав акцент на внутриполитических факторах формирования интересов государств-членов и их роли в процессе европейской интеграции.

Вопросам методологии исследования политики ЕС в отношении третьих стран, в том числе политике соседства, посвящены работы С. Лавнекс, Ф. Шиммельфенига, рассматривающих феномен «внешнего управления», Дж. Келли и К. Смит, учитывающих влияние политики расширения на политику ЕС в отношении соседних стран. Отличительной чертой работ европейских исследований является сочетание теоретического подхода и практических рекомендаций, выработанных на его основе.

Российские исследователи, в работах посвященных политикам ЕС в отношении соседних стран, уделяют внимание проблемам безопасности, влиянию данных инициатив на отношения России и ЕС. Проблематика политики ЕС в отношении восточных соседей, в том числе Украины, рассматривается в работах Ю. Борко, А. А. Сергунина, А.А. Стрелкова, И. Б. Болговой.

Выпускная квалификационная работа состоит из «Введения», трех глав, «Заключения», списка источников и литературы. В первой главе «Политика стран-членов Европейского союза в отношении Украины (2004-2012 гг.)» рассматривается роль национального фактора в формировании политики ЕС. Первый раздел главы посвящен специфике либерального межправительственного подхода к изучению интеграционных процессов как теоретической основе исследования. В других разделах рассматривается внешнеполитический курс стран-членов в отношении Украины, их позиции в отношении восточного вектора политики ЕС и роль в его формировании.

Вторая глава посвящена активизации политики ЕС в отношении Украины в рамках запущенной в 2004 г. Европейской политики соседства. В данной главе рассматривается роль внутренних факторов, таких как цели и интересы стран-членов и институтов, конституционный кризис в Евросоюзе, и внешних факторов - внутриполитическая ситуация на Украине и прозападная политика новой власти, позиция России, на реализацию ЕПС и восприятие ее результатов на национальном и наднациональном уровне ЕС.

В третьей главе анализируются две новые инициативы ЕС, в рамках которых осуществляется политика в отношении Украины, «Черноморская синергия» и «Восточное партнерство». Данные политики оцениваются с точки зрения новизны и эффективности по сравнению с ЕПС. Особое внимание уделяется развитию двустороннего формата отношений Украины и ЕС в рамках «Восточного партнерства».

1. Политика стран-членов Европейского союза в отношении Украины (2004-2012 гг.)

1.1 Европейский интеграционный процесс с точки зрения либерального межправительственного подхода

Европейский союз является уникальным примером интеграционного объединения. ЕС представляет собой сложную систему, включающую несколько уровней (национальный, наднациональный и региональный), отношениях между которыми осуществляются в рамках институтов и норм, закрепленных в учредительных договорах и иных источниках права. ЕС обладает международной правосубъектностью и стремится активно участвовать в мировых экономических и политических процессах. Для того чтобы понять как формируется внешнеполитический и внешнеэкономический курс Евросоюза, каков его потенциал и перспективы как игрока на международной арене необходимо изучить его природу.

Интеграционные процессы в Европе фактически с момента образования Европейских сообществ привлекали внимание исследователей. На базе политологических подходов и теорий международных отношений сформировались теории европейской интеграции, в рамках которых выделялись ключевые характеристики данного феномена, факторы и пути его развития. В данной работе в качестве базовой теории применяется либеральный межправительственный подход, поэтому стоит подробнее рассмотреть положения данной теории относительно процессов интеграции в Европе, сравнить с иными подходами к исследованию ЕС.

Э. Моравчик, основоположник либерального межправительственного подхода, в одной из своих статей дает определение Европейского союза как «…наиболее успешного примера институционализированной международной координации политик в современном мире…»[[1]](#footnote-1). С точки зрения межправительственного подхода эволюция ЕС представляет собой серию успешных сделок между государствами-членами. Самой главной задачей теории является объяснение природы и факторов этих сделок. Э. Моравчик сравнивает ЕС с международным режимом, созданным в условиях экономической взаимозависимости для сохранения государственного контроля над экономикой при помощи координации политик с другими государствами. Национальные правительства склонны к кооперации, когда это помогает решать их внутренние проблемы, нивелировать негативные внешние факторы.

Отправной точкой для анализа формирования условий передачи государствами своих полномочий на наднациональный уровень является теория международных режимов. Глобальной причиной интеграционных процессов в мире является экономическая взаимозависимость государств, которая приводит к возрастанию рисков, негативных последствий из-за действий других акторов, потере контроля над всей совокупностью социально-экономических процессов, протекающих уже не только в рамках государств. Подобно другим международным режимам институты ЕС повышают эффективность переговоров, создавая правила, снижающие транзакционные издержки. Однако уникальность ЕС не позволяет исследовать его, опираясь лишь на теорию режимов. В отличие от международного режима институты ЕС облают широким набором полномочий, переданных государствами-членами на наднациональный уровень. Государства взвешивают потенциальные выгоды от сотрудничества и сравнивают их с внутренними политическими рисками. «Двухуровневая игра» повышает легитимность правительств и способность выдвигать инициативы на национальном уровне.

На первом уровне исследуется формирование «запроса» внутренних сил, на втором - формирование «ответа» в ходе межправительственных переговоров. Двуединый процесс, уровни которого нельзя рассматривать изолированно друг от друга. Акцент исключительно на межправительственной природе процесса принятия решений не позволяет понять истоки позиций, которые защищают государства-члены. Также исключено фокусирование исключительно на внутриполитических факторах без учета стратегических позиции стран-членов в рамках системы.

Однако было бы неверно утверждать, что все вопросы внешней политики находятся под влиянием различных национальных групп интересов. Зачастую это влияние может быть опосредованным. Либеральный фокус на внутренних интересах и отношениях «государство-общество» предполагает множество мотивов для государств участвовать в интеграционных процессах. К ним можно отнести экономические интересы, соображения безопасности, идеологические установки. Причем либеральное понимание национальной безопасности предполагает, что экономическая взаимозависимость, общие ценности и институты являются лучшей гарантией поддержания мира в регионе. Экономический интерес государств диктуется необходимостью создания режима управления потоками товаров, капиталов, услуг и рабочей силы. В основе лежит либеральная теория экономической взаимозависимости. Стимул для сотрудничества возникает в связи со стремлением достичь внутренних целей путем сотрудничества с иными внешними акторами, в случае если в одностороннем порядке это осуществить затруднительно.

Интересы и влияние групп варьируются в зависимости от времени, места и сферы сотрудничества. В случае, когда последствия кооперации очевидны для внутренних игроков, давление на правительства сильнее, когда перспективы той или иной меры не столь предсказуемы, власти имеют большую автономию. Не все группы выигрывают от сотрудничества, противоречие интересов ключевых для власти внутренних сил может серьезно осложнить позицию государства на переговорах. Примером может служить агарная политика ЕС. Франция и некоторые другие страны вынуждены идти на уступки своим производителям и отстаивать их право на получение аграрных субсидий вопреки постоянной критике другими государствами-членами неэффективности данной политики. С другой стороны «двухуровневая» игра позволяет правительствам проводить непопулярные меры, ссылаясь на наднациональные структуры. Национальные правительства зависят от поддержки внутренних групп интересов, однако интеграция дает дополнительные инструменты, позволяющие оказывать влияние на внутренних игроков.

Межправительственный подход объясняет некоторые «аномалии», не укладывающиеся в рамки неофункционалистского подхода. Степень сопротивления на национальном уровне объясняет напряженность переговоров и разделяет вопросы, в которых компромисс возможен и где единственным приемлемым вариантом является «наименьший общий знаменатель». Либеральный межправительственный подход дает ответ на вопрос, почему в некоторых сферах возможно доминирование общего интереса и “перелив”, а в других нет.

Э. Моравчик выделяет три типа факторов, влияющих на переговорные позиции государств-членов и определяющие успех переговоров: односторонние альтернативы и вероятность не прийти к соглашению; альтернативные коалиции и угроза исключения; возможность достижения компромисса[[2]](#footnote-2). Первый случай предусматривает, что неучастие сулит государству-члену большие выгоды нежели достижение договоренностей с другими участниками. Такая ситуация существенно влияет на переговорную позицию, усиливает позиции наименее заинтересованного участника. Другой вариант состоит в создании альтернативных коалиций, когда часть государств-членов участвует в определенном проекте в рамках союза, другие остаются за пределами данного проекта. Для подобной ситуации используется термин «гибкая интеграция». Зачастую угроза неучастия становится для потенциальных аутсайдеров стимулом к сотрудничеству. В том случае, если стороны имеют ассиметричные интересы в различных областях, возникает возможность для обмена интересующими активами и возможен компромисс. Трудность для государств в данной ситуации состоит в преодолении возможной внутренней оппозиции, поскольку победители и проигравшие будут во всех государствах-членах. Э. Моравчик приводит в качестве примера подобного торга допуск немецких промышленных товаров на французский рынок и французских аграрных на немецкий.

Важнейшим принципом переговоров в ЕС часто становится «наименьший общий знаменатель», позволяющий максимально учитывать интересы государств-членов. Данный принцип снижает вероятность принятия максималистского проекта преобразований. Важнейшим инструментом давления на сторонников минималистского подхода является угроза «исключения» из процесса принятия решений. Если государство-член заинтересовано в участии в той сфере, где осуществляются преобразования, которых оно стремится избежать, угроза неучастия может заставить его пойти на уступки. Тем не менее «исключение» не всегда срабатывает, приходится применять механизмы «гибкой интеграции». Причем в процессе переговоров прежде всего учитываются позиции крупнейших государств, малые страны вынуждены следовать политике лидеров, получая при этом определенные выгоды.

Важная роль в интеграционном процессе отводится наднациональным институтам, сильные институты не рассматривается как антитеза межправительственной природе ЕС. Уникальная институциональная структура ЕС, хотя и требует передачи полномочий на наднациональный уровень, усиливает позиции правительств. Во-первых, путем повышения эффективности межгосударственных переговоров. Во-вторых, институты ЕС усиливают автономию правительств от внутренних групп интересов. По этому пункту сторонники межправительственного подхода расходятся с неофункционалистами, которые считают, что институты размывают государственный суверенитет и усиливают автономию внутренних сил, перемещая лояльность на наднациональный уровень. Учитывая специфику институциональной структуры ЕС, сторонники межправительственного подхода все же отводят институтам подчиненную роль создания рамок для координации политик государств-членов. В принятии ключевых решений ведущая роль принадлежит государствам, однако в повседневной административной, законодательной и контрольной деятельности институты активны и последствия их деятельности не всегда бывают выгодны государствам-членам. В такой ситуации государства вынуждены искать баланс между повышением эффективности процесса принятия решений и риском непредвиденных последствий делегирования полномочий наднациональным структурам.

Критики межправительственного подхода могут оспорить положение о рациональности формирования предпочтений и стратегий на национальном уровне, подчеркнуть влияние институтов на национальных акторов. Также может быть оспорена концепция экономической взаимозависимости и ее влияние на стремление государств развивать сотрудничество. В логику межправительственного подхода не укладывается деятельность Суда ЕС, который фактически связывает государства-члены необходимостью выполнять неудобные для них, а точнее для части влиятельных внутренних сил решения. Однако наличие единых правил и механизма контроля за их выполнением компенсирует издержки, которые при этом могут нести государства. Акцент на политике крупных государств-членов, прежде всего Германии, Франции и Великобритании, также нередко подвергается критике. Другие, менее влиятельные участники, также играют определенную роль в сложной системе ЕС.

1.2 Политика стран Центральной и Восточной Европы в отношении Украины

Внутренние процессы и внешние действия союза определяются интересами государств-членов, следовательно, изучение политики Европейского союза в отношении Украины стоит начать с рассмотрения позиций стран-членов в отношении этой страны. Политика государств-членов определяется степенью развитости экономических и политических связей с Украиной, восприятием важности стран постсоветского пространства для ЕС и отношением к России. Часть государств Западной и Южной Европы не испытывают интереса к новым независимым государствам в целом и к Украине в частности, скептически относятся к развитию «восточной политики» ЕС. Нужно отметить, что до расширения 2004-2007 гг. для большинства стран-членов ЕС государства постсоветского пространства, за исключением России, были своего рода «terra incognita». В первое десятилетие своей независимости Украина не рассматривалась в качестве важного объекта внешнеполитической деятельности ЕС.

Страны-члены ЕС можно разделить на заинтересованных и скептически настроенных или нейтральных в зависимости от их позиции в отношении Украины. Стоит остановиться на группе заинтересованных в развитии двусторонних отношений с Украиной и активизации политики ЕС в этом направлении. К государствам-членам ЕС, по тем или иным причинам испытывающим интерес к Украине, можно отнести Польшу, страны Балтии, Германию, другие страны Центральной и Восточной Европы, Францию, Скандинавские страны.

Среди «новых членов» ЕС особенную активность в отношении Украины проявляет Польша. Варшава начала устанавливать тесные контакты с Киевом еще в 1990-е гг., когда было подписано соглашение о безвизовом режиме и отношения с Украиной рассматривались как «стратегическое партнерство». Однако до вступления в НАТО и ЕС Польша проводила осторожную политику в отношении Украины, не чувствуя за собой достаточной поддержки.

В начале 2000-х гг., в период непосредственной подготовки к вступлению в ЕС, когда перед странами-членами встал вопрос о политике союза в отношении будущих восточных соседей, Польша выдвинула свои предложения об активизации действий Европейского союза на восточном направлении. В 2001 г. польские власти представили документ "Восточная политика Европейского союза в преддверии расширения ЕС, включающего страны Центральной и Восточной Европы"[[3]](#footnote-3), выражающий позицию Варшавы по поводу политики на постсоветском пространстве. В 2003 г. министерство иностранных дел Польши выдвинуло «Польские предложения по поводу политики в отношении новых Восточных соседей после расширения ЕС»[[4]](#footnote-4). В документе 2003 г. было обозначена необходимость дифференцированной политики в отношении новых соседей, применение принципа политической обусловленности. Отношения с соседями должны были согласно «Предложениям…» включать три уровня взаимодействия: наднациональный, национальный и неправительственный. Центральная роль в польских предложениях отводилась Украине. В отличие от официальных документов Брюсселя, касающихся политики в отношении будущих соседей, данный проект предлагал «в интересах Евросоюза поддержать разработку долгосрочной европейской политики, направленной на членство этой страны в ЕС»[[5]](#footnote-5). По мнению польских политиков, игнорирование ЕС «европейского выбора» этой страны может привести к ослаблению реформистских сил. В документе также была обозначена возможность вступления в ЕС в долгосрочной перспективе для Молдавии и Белоруссии. По аналогии со Скандинавскими странами, привнесшими во внешнюю политику ЕС «Северное измерение», Польша предлагала сформировать «Восточное измерение», и стать своего рода проводником интересов союза на востоке. Кроме того Польша опасалась своего будущего «приграничного» положения и желала смягчить данную ситуацию расширением нормативного пространства ЕС, вовлечением соседей в европейские процессы, если не на правах полноценных участников, то хотя бы младших партнеров. Польша также заинтересована в Украине как рынке сбыта польских товаров и источнике дешевой рабочей силы.

Став членом Европейского союза Польша продолжила свою восточную политику. Настоящей удачей для Польши стала «оранжевая революция» на Украине осенью-зимой 2004 г. У Варшавы появилась возможность проявить себя, выступить в роли адвоката украинских интересов в ЕС и посредника от лица союза в урегулировании политического кризиса на Украине. Польша активно продвигала идею на уровне европейских структур о необходимости вмешательства ЕС в украинские дела, пыталась заручиться поддержкой стран-членов. Будучи новичком, вступившим в ряды ЕС весной 2004 г., Польша старалась закрепить свои позиции, доказывая свою важность в качестве эксперта по «восточным делам». «Оранжевая революция» укрепила уверенность Польши в необходимости поддержания имиджа «украинского адвоката» в ЕС, и использования Киева для выдвижения собственной повестки дня на наднациональном уровне. Польша всеми силами готова была поддерживать евроатлантическую ориентацию Украины в противовес влиянию России. Варшава активно поддерживала идею снижения энергетической зависимости ЕС от России, строительства газопровода «Набукко» и даже предлагала создать организацию «Европейский пакт энергетической безопасности» при участии ЕС и США, которая носила бы антироссийскую направленность.

В 2008 г. Польша при поддержке Швеции вынесла на обсуждение стран-членов проект новой программы ЕС на постсоветском пространстве «Восточное партнерство», которая отводила значимую роль Украине. Программа была запущена в 2009 г. с некоторыми коррективами по сравнению с первоначальными польско-шведскими предложениями. Данная программа не обещала, как и прежний План действий в рамках Европейской политики соседства, перспективы членства для Украины. Однако Польша продолжала отстаивать эту идею на европейском уровне. Существует, однако, точка зрения, что членство Украины в ЕС было бы невыгодно самой Польше. Так как во многих отношения страны стали бы конкурентами: в получении аграрных субсидий, помощи из фондов регионального развития ЕС, конкуренции товаров и рабочей силы на европейском рынке. В политическом плане Украина, крупное по европейским меркам государство, могло бы потеснить Польшу с позиций лидера среди стран ЦВЕ в ЕС, на которое последняя претендует. Вряд ли Польша могла бы рассчитывать на то, что стала бы для Украины «страшим партнером» в случае вступления последней в ЕС, на эту роль есть более подходящие и влиятельные кандидаты. В связи с этим возникают сомнения в искренности и логичности польской поддержки перспективы членства Украины в Евросоюзе. Осознавая, что на данном этапе и без поддержки ведущих стран-членов, полная интеграция Украины в ЕС невозможна, Варшава продолжает играть роль защитника своего восточного партнера.

«Промежуточное» положение Украины, связанной с ЕС соглашением об ассоциации и зоной свободной торговли, является наиболее приемлемым вариантом для Польши. Подобный расклад снижает угрозу российского влияния на Украине, связывает последнюю нормами европейского права и открывает украинский рынок для европейских товаров. Хотя Польше сложно конкурировать с другими европейскими производителями на рынке Украины, она уже успела завоевать определенные ниши. Подписание Украиной и Европейским союзом соглашения об ассоциации рассматривается как наиболее привлекательный вариант и другими странами-членами, заинтересованными в интенсификации связей Украины с ЕС.

В 2010-2012 гг. политика Польши в отношении Украины становится более сдержанной. В этот период в Польше сменилась власть, произошли позитивные сдвиги в отношениях с Россией. Наступила определенная усталость, пришло время для более рационального подхода в отношениях с восточными соседями, который бы в большей степени соответствовал интересам Польши и удовлетворял европейских партнеров. Примечательно, что в период своего председательства в ЕС Польша не проявила большого рвения, кроме как на словах, в поддержке «Восточного партнерства» и политики в отношении Украины. Польша не отказалась от поддержки Украины на уровне в ЕС, но делает это более продуманно.

Польша занимает лидирующие позиции среди стран-новичков и в сфере экономических связей с Украиной. Данное государство ЦВЕ занимает четвертое и пятое место по экспорту и импорту в Украину среди всех стран мира, украинский рынок является для Польши вторым среди стран СНГ и ЦВЕ. К основным торговым партнерам Украины в регионе ЦВЕ относятся также Венгрия и Чехия. Структура торговли Украины с этими странами носит схожий характер, превалирует сырьевой экспорт (уголь, продукция металлургической промышленности) и импорт готовой продукции. После вступления стран ЦВЕ в ЕС украинские производители понесли существенные потери из-за несоответствия установленных квот, закрепленных за Украиной, и реальным объемом производства. Приятие странами ЦВЕ и Балтии правил ЕС оказало значительное влияние на торговые отношения с Украиной. В целом в период 2004-2012 гг. снизился украинский экспорт в страны ЕС и возрос импорт. С точки зрения технологий и инвестиций страны ЦВЕ немного могут предложить Украине. Впрочем, Украина рассматривает страны ЦВЕ в качестве «моста» для установления более продвинутых форм сотрудничества с Западом.

Определенную роль в развитии отношений Украины с государствами ЦВЕ играет культурная, историческая близость, человеческие контакты. На территории Украины проживают общины болгар, венгров, румын и поляков. Значительное число украинцев проживает на территории стран Центральной и Восточной Европы. Данная ситуация создает и определенные проблемы в плане урегулирования миграционных процессов. Вступление стран ЦВЕ в ЕС повлекло за собой ужесточение визового режима в отношении Украины.

Другие государства ЦВЕ не проявляют такого энтузиазма как Польша в поддержке сближения Украины с Европейским союзом. Болгария, в целом поддерживая европейский выбор Украины, предпочитает двигаться в фарватере ведущих стран ЕС. Болгария является одной из немногих стран ЕС, с которыми Украина имеет положительное торговое сальдо, поставляя продукция металлургической и машиностроительной промышленности, нефтепродукты и уголь. Украинский бизнес активно инвестирует в экономику Болгарии, учитывая привлекательный налоговый режим этой страны[[6]](#footnote-6). Приоритетным с точки зрения внешней политики регионом для Болгарии являются, прежде всего, Балканы. Болгария не заинтересована в активной политике Украины в данном регионе, хотя и сотрудничает с ней в рамках ОЧЭС и «Черноморской синергии».

Схожей политики в отношении Украины придерживается Венгрия, поддерживающая балканский вектор внешней политики ЕС и лоббирующая вступление в союз Хорватии. Тем не менее, Венгрия заинтересована в развитии экономических и политических связей со странами СНГ. В силу ограниченного потенциала для конкуренции на европейском рынке Венгрия ищет доступ в соседние страны. В 2003 г. правительство Венгрии создало специальный пост уполномоченного в ранге секретаря, в компетенцию которого входит развитие экономических связей с восточными рынками, в том числе странами постсоветского пространства[[7]](#footnote-7). Неоднозначный характер носила политика Венгрии в отношении альтернативных проектов поставок энергоносителей в страны ЕС. Изначально Венгрия (правительство Ф. Дюрчаня) не поддерживала проект «Набукко», однако поддавшись внешнему давлению, пересмотрела свою позицию, в 2009 г. в Будапеште по инициативе принимающей стороны прошел второй международный форум по данному проекту. Венгрия осуществляет приграничное сотрудничество с Украиной, создает общие логистические структуры, развивая свой транзитный торговый потенциал. Одним из важных пунктов политики Венгрии в отношении Украины является поддержка этнических венгров проживающих в районе Закарпатья.

Неоднозначный характер носит политика Чехии в отношении Украины. Чехия фактически не граничит с Украиной, но доля выходцев из Украины на ее территории достаточно велика. Чехия часто проводит солидарную с Польшей политику поддержки проевропейского вектора государств постсоветского пространства. В 2009 г. в период председательства Чехии в ЕС, одним из ее приоритетов стал запуск программы «Восточное партнерство». В мае 2009 г. на саммите в Праге было провозглашено начало деятельности «Восточного партнерства». В соответствии с создаваемым Чехией имиджем государства-защитника демократических прав и свобод, которое было избрано ею в качестве одной из ключевых черт внешней политики, Прага часто выступает с жесткой критикой политической ситуации на Украине. В 2011 г. отношения между странами обострились из-за того, что Чехия предоставила убежище А. Тимошенко, мужу экс-премьера Украины, и бывшему министру правительства Ю. Тимошенко Б. Данилишину. Украинские власти в ответ выслали чешских военных атташе, предъявив им обвинения в шпионаже. Инцидент был исчерпан, однако неприятный осадок остался.

Румыния, осуществляя активную политику на Балканах и в Черноморском регионе, рассматривает Украину скорее в качестве конкурента, хотя на уровне риторики поддерживает «европейские планы» Украины. По объему товарооборота и уровню экономических связей Украина не является приоритетным партнером Румынии, уступая других странам ЦВЕ. Отношения серьезно осложняются из-за сохраняющихся территориальных противоречий, которые стали частью внутриполитического дискурса Румынии[[8]](#footnote-8). Вследствие сложного экономического положения Румыния не имеет серьезных рычагов влияния на приграничные районы Украины, поэтому пытается использовать политику упрощенного предоставления своего гражданства, которая проводится в отношении Молдавии и некоторых областей Украины. Жители Украины используют эту возможность для того, чтобы найти работу в других странах-членах ЕС. Не меньший ущерб отношениям наносят проблемы разграничения морских и речных пространств. Румыния пытается изменить украино-румынскую водную границу, искусственно меняя русло Дуная и строя Георгиевский канал. Несмотря на то, что действия Румынии нарушают нормы международного права, ЕС не торопится повлиять на Бухарест. Выгодным с точки зрения Румынии и ЕС было решение Международного Суда в 2009 г. по поводу о. Змеиный, согласно которому 90 % нефтегазового месторождения на геологической структуре «Олимпийская» досталось Румынии[[9]](#footnote-9). Несмотря на ряд серьезных противоречий в отношениях сторон есть точки соприкосновения, к ним относится Приднестровье. Обе стороны заинтересованы в снижении влияния России в Приднестровской Молдавской Республике и разрешении этого «замороженного конфликта», однако решение этого вопроса зависит от воли более влиятельных игроков.

Государства ЦВЕ и Украина развивают отношения в многостороннем формате, в том числе и в рамках проектов инициированных ЕС, таких как «Дунайская стратегия» ЕС или «Черноморская синергия». Украина с 1996 г. является участником «Центральноевропейской инициативы», межправительственного форума для государств Центральной и Восточной Европы, осуществляет сотрудничество в рамках еврорегионов. Вышеградская группа[[10]](#footnote-10) является еще одним форумом для сотрудничества стран ЦВЕ в направлении развития отношений с Украиной. Украина не является членом организации, но часто привлекается к реализации различных проектов. Одной из последних инициатив Вышеградской четверки стал проект создания боевой группы, в формировании которой пригласили принять участие Украину.

Таким образом, политика государств ЦВЕ, которые являются непосредственными соседями Украины и имеют длительный опыт взаимодействия с ней, отличается противоречивостью. Среди стран данного региона наибольшую активность в отношении Украины проявляет Польша, пытающаяся реализовать свои политические амбиции как в регионе ЦВЕ, так и в ЕС в целом. Остальные государства также поддерживают Украину на пути в ЕС, но не предпринимают серьезных попыток повлиять на Брюссель и старых членов по этому вопросу. Политический и экономический вес новых членов не так велик и они больше заинтересованы в решении своих собственных проблем в рамках союза. Кроме того между некоторыми странами ЦВЕ и Украиной существуют серьезные противоречия и конкуренция в Черноморском регионе, которая препятствует налаживанию подлинного партнерства.

* 1. Украина во внешней политике стран Балтии и Скандинавских государств.

Среди прибалтийских государств самую активную политику в отношении Украины и других постсоветских государств проводит Литва. В период подготовки к вступлению в НАТО и ЕС, Литва пыталась выступить в качестве регионального лидера, объединяющего вокруг себя страны, заинтересованные в интеграции в западные структуры. Одной из таких групп была так называемая «вильнюсская десятка»[[11]](#footnote-11), объединяющая страны-претенденты на вступление в НАТО. Украина поддерживала связи с «вильнюсской десяткой». Антироссийский характер восточной политики Литвы придавал значимость развитию отношений с другими постсоветскими государствами, особенно в контексте их сближения с Западом и преодолении энергетической зависимости от России. Литва, так же как и Польша, позиционирует себя в качестве посредника в отношениях с восточными соседями на уровне ЕС и в качестве примера для подражания для стран постсоветского пространства. Однако ее влияние на уровне ЕС еще меньше чем у Польши, и в Киеве Литву не рассматривают в качестве стратегического партнера на пути в ЕС.

Особенно активной в отношении поддержки евроатлатического выбора Украины Литва была при президенте В. Адамкусе. Литва брала на себя роль организатора сотрудничества стран-членов, заинтересованных восточной политике ЕС. В октябре 2004 г. по инициативе Литвы в Люксембурге прошла встреча министров иностранных дел Австрии, Чехии, Дании, Эстонии, Финляндии, Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Словакии и Швеции. На встрече обсуждались перспективы развития отношений с восточными соседями, центральным вопросом была ситуация на Украине. Литва наряду с Польшей продемонстрировала свою активность в период «оранжевой революции» на Украине, когда В. Адамкус выступил в качестве одного из представителей ЕС в урегулировании политического конфликта.

При новом президенте, Д. Грибаускайте, градус активности несколько снизился. Литва начала искать для себя новую роль, кроме проводника американского влияния на постсоветском пространстве. Вильнюс направил свои усилия на развитие отношений с Белоруссией, поскольку Литва непосредственно граничит с ней и через ее территорию проходит транзит товаров и энергоносителей. Вильнюс желал бы играть для Белоруссии ту же роль в ЕС, что и Польша играет в отношении Украины.

Во второй половине 2013 г. Литва займет место председателя в ЕС, одной из приоритетных вопросов председательства будет развитие отношений ЕС с государствами постсоветского пространства. В ноябре 2013 г. в Вильнюсе пройдет саммит «Восточного партнерства», в рамках которого возможно будет подписано Соглашение об ассоциации Украины и ЕС. Литва всегда выступала за сближение Украины с ЕС и на данном этапе поддерживает скорейшее подписание соглашения, которое положительно скажется на оценке ее председательства в ЕС. Кроме того подписание соглашения между Украиной и ЕС можно будет расценивать как успех программы «Восточное партнерство», сторонником которой является Литва.

Латвия и Эстония не столь активны в своей восточной политике как Литва. Рига и Таллинн не пытаются брать на себя роль защитника интересов Украины в Брюсселе. Однако они также выступают в поддержку евроинтеграции Украины.

Особый интерес представляет позиция Скандинавских стран в отношении Украины. В 2003 г. Дания представила свою точку зрения на будущее отношений ЕС и его соседей в «Стратегических рамках программы соседства». В документе внимание уделяется в основном вопросу помощи странам-соседям в построении правового государства, гражданского общества, осуществлении эффективного управления. Причем основной акцент на восточном направлении Дания делала на отношениях с Россией, активизацией приграничного сотрудничества.

Кроме Польши и Литвы к европейским адвокатам Украины можно отнести и Швецию. Швеция осуществляет программы помощи Украине в развитии таких сфер как энергетика, охрана окружающей среды и «эффективное управление». Шведское агентство по защите окружающей среды сотрудничает с аналогичными украинскими ведомствами. В области энергетики Швеция стремится к сокращению зависимости национальной экономики от импорта энергоресурсов, достижения максимальной энергоэффективности и использования альтернативных и возобновляемых источников энергии. Швеция продвигает свои взгляды на проблемы окружающей среды и развития энергетического сектора не только на уровне ЕС, но и за его пределами. Украина с этой точки зрения представляется идеальным партнером, а точнее «учеником», поскольку стремится к снижению энергозависимости от России и достижении большей эффективности в использовании энергии. Опираясь на национальную стратегию в отношении Украины и План действий последней в рамках ЕПС, Швеция реализует программы сотрудничества, направленные на оказание экспертной и технической украинской стороне. Таким образом, Швеция повышает свой статус защитника «зеленой экономики» и эффективного управления в Европе. Кроме того Швеция, сотрудничая с государственными и негосударственными структурами Украины, улучшает условия выхода своих фирм на украинский рынок. В экономики Швеции, также как и Украины, большую роль играет использование атомной энергии, Стокгольм продвигает идею повышения уровня экологичности данного сектора энергетики. Согласно «Стратегии развития сотрудничества с Украиной»[[12]](#footnote-12) для достижения целей сотрудничества необходимо использовать разные каналы, в том числе неофициальные: шведские агентства, частный сектор, различного рода неправительственные организации. Главной целью сотрудничества объявляется помощь Украине в принятии норм и ценностей ЕС, как условии сближения с ним. Швеция осуществляет помощь Украине, опираясь на программы ЕС и при тесном сотрудничестве с Европейской комиссией. Осуществляя подобную помощь, Швеция позиционирует себя как специалиста по подобным вопросам в ЕС, который возлагает на себя обязанность решать данные вопросы в отношениях с внешними партнерами ЕС. Шведская система мониторинга результатов деятельности украинских структур по исполнению положений Плана действий декларируется как необходимое дополнение системе оценки на уровне институтов ЕС. Швеция осуществляет в общей сложности около 50 проектов в шести секторах.[[13]](#footnote-13) Швеция вкладывает в проекты собственные средства или способствует привлечение капиталов из других источников, Всемирного Банка, Европейского банка реконструкции и развития.

Финляндия в отличие от Швеции больше заинтересована в развитии российского вектора внешней политики. Хотя в отношениях двух стран не всегда наблюдается консенсус, экономические и политические интересы финнов связаны преимущественно с Москвой. Внимание Финляндии сфокусировано на политике «Северного измерения» ЕС, запущенной в 1999 г. по ее инициативе и направленной на развитие приграничного сотрудничества стран Балтийского и Арктического регионов. Финляндия поддерживает активность Польши и Литвы в продвижении украинского вопроса на повестки дня ЕС, если это не противоречит ее отношениям с Россией.

Постсоветское пространство стало для стран-членов не заинтересованных в развитии южного направления политики ЕС, продвигаемым Южной Европой, возможностью проявить себя, выразить свою точку зрения на развитие внешнеполитической ипостаси союза, а заодно повысить интерес собственного электората к европейским делам.

1.3 Политика стран «большой тройки» ЕС в отношении Украины.

В период подготовки к расширению старые государства-члены ЕС обратили внимание на так называемые Новые независимые государства (ННГ), среди которых центральное место в силу своего геополитического положения, транзитного потенциала занимала Украина. Переломным стал 2004 г., когда была запущена Европейская политика соседства и произошла «оранжевая революция» на Украине. Лидеры европейских государств выступили с поддержкой новых властей и нового курса, направленного на реформы и сближение с Западом. Тем не менее, степень заинтересованности старых стран-членов, а, следовательно, и поддержки «европейского выбора» Украины была различной.

Несмотря на все старания Польши, настоящим флагманом восточной политики ЕС является Германия. Восточная Европа всегда рассматривалась Германией в качестве важной сферы интересов. Политика Германии в отношении Украины заслуживает особого внимания. В целом политика Германии отражает доминирующий в ЕС подход, который заключается в требовании от Украины реформ и отсутствии ясных перспектив и стимулов для их проведения. В немецкой экспертной и политической среде существует два противоположных мнения по поводу политики Германии в отношении восточных соседей. Одна из точек зрения гласит, что Германии следует продолжать придерживаться принципа «Россия прежде всего», подстраивая свою политику и политику ЕС в отношении государств постсоветского пространства под отношения с РФ. Период когда, по мнению исследователей, принцип «Россия прежде всего» применялся в восточной политике Германии наиболее последовательно, относится к 2004-2007 гг., когда у власти находился Г. Шредер. Самым ярким проявлением данного подхода считается решение о строительстве нового газопровода по дну Балтийского моря в обход Украины. Польша и страны Балтии критиковали данную сделку Москвы и Берлина. Нужно заметить, что и при новом канцлере А. Меркель важность отношений с Россией для Берлина нисколько не уменьшилась. Однако, по мнению исследователя А. Кемп, основная формула восточной политики Германии приобрела новый вид: «прежде всего Россия плюс Польша». Новый принцип означал, что Германия стала обращать больше внимания на позицию Польши относительно политики в отношении постсоветского пространства и особенно Украины. Скорее всего, интерес Германии к Украине был продиктован не столько желанием поддержать Варшаву, сколько заинтересованностью самого Берлина в активизации деятельности в отношении восточных соседей.

Существует и другая точка зрения (А. Умланд, С. Мейстер[[14]](#footnote-14)), согласно которой Германии стоит больше принимать в расчет интересы других восточных соседей, не боясь испортить отношения с Россией, поскольку внутриполитическая обстановка и внешняя политика последней говорят, о том что Москва не заинтересована в развитии демократических стабильных государств на постсоветском пространстве и противоречит целям ЕПС и «Восточного партнерства». Сторонники данного подхода считают, что Германия должна разделить политику в отношении Росси и других постсоветских государств и создать коалицию заинтересованных государств для усиления политики ЕС в отношении данного региона, в том числе Украины.

Рассматривается также вариант сотрудничества по Украине с Польшей или в рамках Веймарского треугольника, с возможным подключением Киева. Германия долгое время негативно относилась к польскому энтузиазму в отношении восточных соседей с его антироссийской направленностью. Однако в 2011 г. министры иностранных дел Германии и Польши выступили с инициативой формирования общеевропейской политики в отношении России[[15]](#footnote-15). Подобное сотрудничество возможно и в отношении Украины. После смены власти в Польше и выбора в пользу более взвешенного курса в отношении России и Украины подобное сотрудничество кажется вполне вероятным.

При этом наблюдается недостаток сотрудничества Германии и Франции по поводу европейской политики соседства на восточном направлении. Дуэт, который был мотором европейских интеграционных процессов, переживает кризис. Германия, всегда являвшаяся экономическим локомотивом ЕС, стремится к политическому лидерству, позиции Франции в европейском тандеме ослабевают. Эксперты обсуждают возможность привлечения Польши в качестве партнера Германии. Польша вряд ли может стать полноценным партнером Германии, каким была Франция, но Берлин может привлекать ее для сотрудничества по отдельным вопросам, таким как политика в отношении России и Украины. Подобный сдвиг на политической карте ЕС может оказать существенное влияние на развитие его «восточной политики». Вопрос в том, смогут ли стороны прийти к согласию по поводу некоторых спорных моментов в отношениях с государствами постсоветского пространства.

Разумным решением этих противоречий может быть сотрудничество с Россией и Польшей по Украине. Подобный формат способствовал бы сохранению и развитию отношений с Россией, обеспечил поддержку Польши и снял вопрос о бездействии в отношении остальных стран постсоветского пространства. Состоялось несколько встреч представителей министерства иностранных дел Польши, Германии и России, в рамках которых обсуждались как проблемы отношений России-ЕС, так и вопросы «общего соседства». На встрече тройки в 2011 г. в Калининграде было принято решение проводить подобные консультации на постоянной основе.

Германия часто рассматривается экспертами как воплощение гео-экономической мощи, ее внешняя политика зачастую диктуется экономическими интересами. Именно экономика делает Россию приоритетной в восточной политике Берлина. Россия является крупнейшим поставщиком газа и нефти в Германию. В 2010 г. Германия была вторым крупнейшим поставщиком товаров в Россию, и занимала четвертое место по инвестициям после Кипра, Нидерландов и Люксембурга. Кроме того Германия заинтересована в сотрудничестве с Россией по международным проблемам и вопросам безопасности. В 2010 г. Германия и Россия вели переговоры о возможности создания совместного органа Россия-ЕС, в рамках которого могли бы обсуждаться проблемы внешней политики и безопасности, в том числе возможности разрешения «замороженных» конфликтов на постсоветском пространстве.

В то же время Германия проявляет заинтересованность в рынках других восточных соседей. Германия является вторым по величине торговым партнером для Украины на сегодняшний день. Германия оказывает техническую и экспертную поддержку Украине. В 1994 г. была основана немецкая консультативная группа в помощь проведению экономических реформ на Украине, с 2006 г. действует немецко-украинский диалог по сельскому хозяйству, предусматривающий развитие с/х политики и законодательства Украины.

Германия занимает второе место среди международных инвесторов в украинскую экономику. Германия инвестирует в торговлю, финансовый сектор, автостроение и логистику. Германия заинтересована в создании благоприятных условий для ведения бизнеса на Украине, обеспечении стабильных поставок энергоносителей. Этим целям отвечает создание подписание Соглашения об ассоциации и создание углубленной зоны свободной торговли. Тем не менее, Германия не настолько заинтересована в Украине, чтобы портить отношения со своим стратегическим партнером на Востоке и пренебрегать европейскими ценностями в диалоге с Киевом.

Значительное влияние на политику Германии в отношении восточных соседей оказывает экспертное сообщество и различные группы интересов, прежде всего бизнес, заинтересованный в развитии этих отношений. Примером лоббирования интересов может служить деятельность Восточного комитета германской экономики (Ost-Ausschuss), нацеленного на усиления присутствия немецких предприятий в странах ЦВЕ и постсоветского пространства. Одним из последних предложений комитета была скорейшая отмена визового режима ЕС с Россией и другими государствами постсоветского пространства.

Проводя «восточную политику», Германия должна учитывать и настроения общественности. Немецкие власти не могут одновременно критиковать Украину за «демократический дефицит» и поддерживать установление более тесных связей этой страны с ЕС и предоставление выгод от сотрудничества. Эксперты полагают, что резко критическая позиция нынешних властей Германии относительно ситуации на Украине и скепсис по поводу подписания соглашения об ассоциации, связана с грядущими выборами в ФРГ, использование украинской тематики служит доказательством жесткой позиции канцлера в отношении нарушений демократических принципов.

Франция всегда проявляла меньшую заинтересованность в Украине и других странах постсоветского пространства, нежели в южных соседях ЕС. Развитие отношений с государствами Средиземноморья является одним из приоритетов внешней политики Франции. Именно позиция Франции и других государств Южной Европы привела к включению в ЕПС стран Ближнего Востока и Северной Африки. Париж не только продвигал свои внешнеполитические интересы, но и пытался противодействовать усилиям Германии и стран ЦВЕ в закреплении «восточного вектора» в качестве одного из приоритетов внешней политики ЕС. Париж следил за тем, чтобы не был нарушен баланс между средиземноморским и восточным направлением Европейской политики соседства. Франция имеет длительную историю дружественных отношений с Россией и отношения с ней являются приоритетом восточной политики Парижа. Франция не видит противоречия в стратегическом партнерстве с Россией и выстраивании отношений с другими постсоветскими республиками. Перед Парижем не стоит выбор: Россия или страны политики соседства,- поскольку последние не имеют перспективы членства в ЕС. Франция полагает, что разумнее развивать отношения с более важным партнером.

В целом Париж поддерживает восточный вектор ЕПС, однако настаивает на исключении перспективы членства для восточных соседей. Франция после провала референдума по Конституции для Европы особенно критично воспринимала любые дискуссии по поводу возможности нового расширения на восток. Президент Ж. Ширак даже предлагал внести во французскую Конституцию пункт о проведении национального референдума по вопросу о возможном расширении ЕС. В отношении перспектив вступления стран постсоветского пространства Франция занимает самую жесткую позицию в ЕС. Другие страны-члены и особенно институты ЕС, понимая, что перспектива членства является самым действенным инструментов влияния на политику соседей, долгое время воздерживались от прямого отказа, позиция Франции по этому вопросу всегда оставалась однозначно негативной.

В период переговоров о признании Украины страной с рыночной экономикой и перспектив создания зоны свободной торговли Франция выразила сомнения и потребовала заверения от Еврокомиссии о том, что интересы экономик при этом не пострадают. Париж был обеспокоен экспортом сельскохозяйственной продукции из Украины. Тем не мене Париж подержал идею о подписании нового продвинутого соглашения с Украиной вместо старого Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

В то же время в период президентства Н. Саркози интерес к постсоветскому пространству и Украине усилился. Франция одновременно стремилась усилить «южный вектор» политики ЕС, в 2008 г. был запущен «Союз для Средиземноморья», и в то же время поддерживал развитие отношений с восточными соседями. Париж стремился не упустить момент усиления влияния Германии в данном регионе.

Великобритания считает себя одним из отцов-основателей Европейской политики соседства, именно Лондон в 2002 г. поднял вопрос о будущем отношений ЕС с Украиной, Молдавией и Белоруссией. Будучи влиятельным государством-членом, которое проявляет особый интерес к внешним связям Европейского союза, Соединенное королевство не могло остаться в стороне от восточного направления политики союза. Великобритания традиционно выступает в качестве сторонника расширения ЕС, поскольку видит в этом возможность избежать углубления интеграционных процессов. В отношении Украины Великобритания не раз высказывалась о необходимости развития отношений этого государства с ЕС, в том числе и возможности членства. При этом Лондон никогда не оказывал серьезной поддержке европейской перспективе Украины на уровне ЕС, так как в целом ЕПС не является приоритетом для Британии. Тем не менее, в 2009 г. Украина и Великобритания определили свои отношения как стратегические. Великобритания является четвертым крупнейшим инвестором в украинскую экономику после Германии, Кипра и Австрии. Британия инвестирует в энергетический сектор, недвижимость, страхование и фармацевтику. На политику Великобритании в отношении Украины, как и на политику стран ЦВЕ оказывают влияние США. Великобритания выступает за членство Украины в НАТО. В контексте данной перспективы Британия и Украина развивают сотрудничество военной сфере, которое выражается в первую очередь в экспертной поддержке британских специалистов в украинской армии.

В рамках «большой тройки ЕС» наиболее заинтересованной стороной отношениях с Украиной является Германия, позиция которой в случае поддержки двух других игроков определяет политику ЕС в данном направлении. На данный момент структурный кризис в ЕС снижает интерес стран-членов к Украине. Старая Европа скептически относится к подписанию соглашения об ассоциации в ноябре 2013 г., несмотря на заявления украинских и брюссельских лидеров на встрече в январе 2013 г. Государства ЕС настроены на ожидание результатов выборов 2015 г. и возможную смену власти на Украине.

Зачастую интерес стран-членов ЕС к Украине является не только естественным следствием национальных внешнеполитических и внешнеэкономических интересов, но диктуется логикой межправительственных отношений в Европейском союзе. Некоторые государства, например Польша, Германия, отчасти страны Балтии и ЦВЕ действительно имеют развитые экономические и политические связи с Украиной и заинтересованы в развитии отношений с ней. Однако на политику стран-членов в отношении Украины влияет также стремление обозначить свою влияние в постановке вопросов на повестку дня ЕС, примером может служить Польша. Российский фактор играет немаловажную роль в формировании позиции стран-членов в отношении той или иной политики союза на Украине. В некоторых случаях российский фактор носит сдерживающий характер, для иных стран, напротив, является одной из главных причин активности в отношении Украины. Позиции стран-членов важны для понимания мотивов и целей политика Евросоюза в отношении Украины. Эволюция политики ЕС напрямую зависит от изменений, которые претерпевают взгляды стран-членов на цели и инструменты политики в отношении Украины. Важную роль играют многосторонние межгосударственные форматы сотрудничества, затрагивающие политику в отношении Украины, хотя создание подобного рода диалогов и триалогов свидетельствует о фрагментации ЕС.

2. Европейская политика соседства в отношении Украины (2004-2007 гг.)

2.1 Принципы и механизмы Европейской политики соседства

До 2004 г. отношения Украины и ЕС развивались на основе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанного в 1994 г. СПС являлось типовым соглашением, которое ЕС заключил почти со всеми государствами постсоветского пространства, исключения составили Белоруссия и Туркменистан. Нужно отметить, что отношения ЕС с третьими странами существуют на трех уровнях – сотрудничество, интеграция или полное членство, соответственно в трех форматах – соглашение о партнерстве и сотрудничестве, об ассоциации и соглашение о членстве в ЕС. Приоритетной для ЕС была западная часть постсоветского пространства, прежде всего Россия, а также Украина и Молдова. В отношениях с этими государствами предполагалось выйти на второй уровень сотрудничества.

СПС с Россией, Украиной и Молдовой предусматривали широкие перспективы сотрудничества, с элементами интеграции, созданием зоны свободной торговли. Акцент ставился на углублении экономического сотрудничества с ЕС, однако предполагалось и развитие политического диалога. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве носили комплексный характер, являлись рамочными документами, предполагавшими дальнейшее развитие зафиксированных в договоре положений.

В рамках Общей внешней политики и политики безопасности с конца 1990-х гг. ЕС начал разрабатывать стратегии в отношении отдельных государств и регионов постсоветского пространства. К 1999 г. была разработана Стратегия ЕС в отношении Украины. В качестве стратегических целей политики ЕС в отношении Украины провозглашались: поддержка демократического развития Украины, сотрудничество в поддержании стабильности и безопасности в Европе, развитие политических, экономических и культурных связей[[16]](#footnote-16). Стратегия не содержала перспективы членства для Украины и предпосылок для активного вмешательства ЕС в ее внутреннюю политику.

Отношения с Россией развивались по особому сценарию, требовали особого формата, в силу иного, нежели у остальных государств постсоветского пространства, статуса. Рассмотрение отношений между Россией и ЕС не является целью данной работы, тем не менее, необходимо будет остановиться на вопросах, связанных с позицией России по той или иной инициативе Евросоюза на постсоветском пространстве, так как РФ выступает в качестве одного из главных факторов среды, влияющих на политику ЕС на данном регионе. Для России в силу исторических и цивилизационных причин Украина является одним из важнейших объектов в сфере влияния на постсоветском пространстве. ЕС, проводя активную политику в отношении государств постсоветского пространства и Украины в частности, пытается доказать свою акторность, не вкладывая значительных ресурсов, превратить свою экономическую и социо-культурную привлекательность в политическое влияние в регионе. Однако в документах, касающихся Европейской политики соседства и других форматов политики в отношении странам постсоветского пространства, подчеркивается, что они направлены именно на предотвращение появления противоречий в регионе и создания «разделительных линий».

Украина является одним из ключевых для ЕС партнеров на постсоветском пространстве. Украина представляет собой крупное государство, относящееся к так называемой «промежуточной Европе» (Zwischeneuropa). После окончания холодной войны и распада соцлагеря, государства Центральной и Восточной Европы стали частью Запада, вступив в НАТО и ЕС, новой «буферной зоной» стали государства западной части постсоветского пространства. Украина с точки зрения подобных расчетов является важным плацдармом для усиления влияния в регионе. Как обозначено в «Общей стратегии в отношении Украины» от 1999 г.: «географическое положение, так же как и размер, человеческие ресурсы, так же как и положение между Севером и Югом, Востоком и Западом делают Украину страной с уникальной позицией в Европе и важным региональным актором»[[17]](#footnote-17). Кроме того Украина является одним из наиболее промышленно развитых государств на постсоветском пространстве, важную роль играет транзитный характер этого государства.

В 2004-2007 гг. произошло самое масштабное расширение Европейского союза, в результате которого в его состав вошли десять государств Центральной и Восточной Европы. ЕС получил не только новых членов, но и новых соседей. Границы ЕС продвинулись на восток, создавая потребность в активизации отношений со странами СНГ. По мнению исследователя К. Смит расширение Европейского союза поделило Европу на полноправных членов и «аутсайдеров»[[18]](#footnote-18). Европейские власти всерьез обеспокоились созданием «круга друзей» к востоку от новых границ союза. В официальных документах выразилось стремление ЕС распространить свое «благотворное» влияние на государства постсоветского пространства, предложить новым соседям играть по европейским правилам во имя общего блага. «… во избежание создания новых разделительных линий в Европе и для обеспечения стабильности и процветания внутри и за новыми границами Союза»[[19]](#footnote-19).

Ответом на вызовы, порожденные расширением и проевропейским энтузиазмом новых соседей, стала Европейская политика соседства (ЕПС). Еще в период переговоров о вступлении в ЕС стран ЦВЕ начались дискуссии о новом «ближнем зарубежье» и политике в отношении стран этого региона. В предыдущей главе рассматривались предложения, которые выдвигали страны-члены (Дания, Великобритания) и страны-кандидаты (Польша) по поводу формата отношений с будущими соседями. С учетом позиций стран-членов в 2003 г. Европейская комиссия опубликовала документ «Расширенная Европа - соседство: новые рамки отношений с нашими восточными и южными соседями». Над проектом работала созданная в рамках Европейской комиссии специальная группа «Расширенная Европа». Комиссия в 2003 г. провела переговоры с партнерами по поводу приоритетных сфер деятельности, подготовила доклад по каждой стране. В мае 2004 г. был представлен окончательный вариант документа по Европейской политике соседства.[[20]](#footnote-20) В качестве цели ЕПС было провозглашено распространение «благ расширения ЕС 2004 г. на соседние странами в целью укрепления стабильности, безопасности и благосостояния всех заинтересованных»[[21]](#footnote-21).

Нужно отметить, что еще до возникновения ЕПС Евросоюз встраивал особые отношения с европейскими государствами, не входящими в его состав. В 1994 г. была сформирована Европейская экономическая зона (ЕЭЗ), участники которой, не являющиеся членами ЕС получали доступ на европейский рынок, при этом они должны были привести свое законодательство в соответствие с европейскими нормами и стандартами, не имея возможности оказывать влияние на процесс принятия данных норм. Новые соседи ЕС после расширения 2004 г. не отличались столь высоким уровнем экономического и политического развития, цивилизационной близостью с ЕС, как государства-участники ЕЭЗ, поэтому Брюссель выработал особую политику, направленную на постепенное приближение этих стран к нормам и ценностям союза. Выдвигая в качестве основной цели создание зоны безопасности и процветания вдоль собственных границ, ЕС примерял на себя роль влиятельного регионального и международного актора, способного, используя свой мощный экономический потенциал и социо-культурную привлекательность, влиять на вектор развития соседних государств. Важно отметить, что Европейская политика соседства затрагивала все «три опоры» ЕС, что отличало ее от прежних форматов внешних связей союза. ЕПС, как указано в работе одного российского исследователя, «представляет собой своего рода эксперимент на границе внешней политики и политики расширения ЕС»[[22]](#footnote-22), «экспансию без расширения» [[23]](#footnote-23). ЕПС не предполагала прямого доступа к благам членства в ЕС, но экспортировала эти блага за пределы интеграционного объединения. Формально границы ЕС оставались неизменными, но расширялась экономическая и правовая сфера влияния союза. Согласно формуле бывшего председателя комиссии Р. Проди ЕС намерен разделить с новыми соседями «все, кроме институтов»[[24]](#footnote-24) .

Европейская политика соседства имеет «лучевую» структуру, в центре которой находится ЕС, развивающий отношения с каждым из партнеров согласно индивидуальному Плану действий (Action Plan). Кроме Планов действий в рамках ЕПС разрабатываются Стратегии для стран, содержащие анализ ситуации в государстве и необходимые реформы, и Индикативные программы, определяющие порядок финансирования различного рода проектов. В первые годы реализации ЕПС финансирование осуществлялось из фондов «ТАСИС» (для стран СНГ) и «МЕДА» (для стран Средиземноморья), приграничное сотрудничество обеспечивалось программой «ИНТЕРРЕГ». В 2007 г. был учрежден Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП), новаторский механизм финансирования ЕПС. Мониторинг выполнения сформулированных в Плане задач осуществляется сторонами совместно в рамках созданных на основе СПС структур. Европейская комиссия составляет отчет о ситуации в стране (Сountry report), оценивая результаты реализации Плана действий и перспективы дальнейших преобразований.

По сути ЕПС носит иерархический характер, так как, несмотря на то, что стороны совместно разрабатывают и утверждают Планы действий и оценивают результаты их выполнения, решения о переводе отношений на новый уровень, выделении средств и предоставлении различного рода преференций принимает ЕС. Таким образом, ЕПС направлена на «воспитание» хороших соседей, то есть живущих согласно правилам и нормам ЕС. Ценностный фактор играет важную роль в ЕПС, Планы действий содержат политический блок, в котором в качестве условия продуктивного сотрудничества рассматривается приверженность идеалам демократии, гражданского общества и уважение прав человека. В основе ЕПС лежит принцип обусловленности (кондициональности) дальнейшего продвижения в сотрудничества с ЕС успехами в реализации поставленных им задач. Процесс сближения с ЕС осуществляется при помощи принятия ценностей и норм ЕС, которые согласно его видение должны привести государства-реципиентов к процветанию и стабильности. В качестве главного стимула для стран-соседей выступает открытие внутреннего рынка Евросоюза.

ЕПС во многом схожа с политикой, которую ЕС проводил в отношении стран-кандидатов, за исключением предоставления перспективы членства. Исследовательница Дж. Келли сравнила политику соседства с «новым вином, перелитым в старые мехи»[[25]](#footnote-25). По мнению исследовательницы, принципы и механизмы ЕПС аналогичны тем, что использовалась в отношении стран-кандидатов. В Планах действий прослеживается сходство с Соглашениями об Ассоциации стран-кандидатов из ЦВЕ. Контрольный механизм также носит схожий характер: ЕС и страна-участник совместно оценивают достижения, на основе которых Европейская комиссия готовит доклад относительно прогресса государства. Применяя уже опробованные способы воздействия на соседние страны, ЕС изменил цель политики, которой является не включение в состав новых членов, но достижение процветания и безопасности на пространстве «соседства» через сотрудничество с союзом. Отсутствие цели подобной членству в Евросоюзе снижает интерес государств-партнеров ЕС по программе стимула осуществлять необходимые реформы. Дж. Келли отмечает, что подготовкой проекта ЕПС занимались те же служащие комиссии, которые были задействованы в реализации политики расширения ЕС. По мнению исследовательницы, Европейская комиссия намеренно применяла уже отработанную модель, которая предусматривала широкие полномочия ее служащих в процессе реализации проекта.

Однако существуют и иные трактовки политики соседства. Исследователи С. Лавнекс[[26]](#footnote-26) и Ф. Шиммельфенниг[[27]](#footnote-27) используют для определения сути политики соседства понятие «внешнее управление» («external governance»). Если внутреннее управление предполагает выработку правил и их имплементацию национальными правительствами, то его внешнее измерение выражается в экспорте выработанных правил и их адаптации внешними игроками. Исследователи выделяют три модели внешнего управления: иерархическое управление, сети и рынки[[28]](#footnote-28). Наиболее эффективным считается иерархическое управление, основанное на формализованной субординации и обязанности выполнять требования центра. Сетевая структура (“network constellation”) предполагает формальное равенство сторон и выработку в процессе переговоров политических решений, не имеющих юридической силы. Кроме того важной разновидностью внешнего управление является принцип взаимного признания правил и стандартов внутреннего рынка ЕС.

По мнению С. Лавнекс сходство ЕПС с политикой расширения поверхностное, поскольку отличаются цели, и, следовательно, принцип обусловленности, который гибко применялся и в отношении стран-кандидатов, не являются определяющим в отношении стран-соседей. ЕПС предлагает гибкие формы сотрудничества в секторах, которые интересны ЕС. Отношения с соседями рассматриваются как процесс постепенной формальной и неформальной «горизонтальной институционализации» и распространения нормативного порядка ЕС без формального расширения. При этом происходит не столько односторонний импорт норм страной-партнером ЕС, но сотрудничество сторон, опирающееся на совместные структуры и сети.

2.2 Влияние «оранжевой революции» 2004 г. на политику ЕС в отношении Украины.

Весной 2004 г. для десяти стран ЦВЕ завершился процесс вступления в Европейский союз и примерно в это же время был дан официальный старт Европейской политике соседства. В марте 2004 г. на седьмой встрече Совета сотрудничества Украина-ЕС были подписаны протоколы к СПС о вступлении новых членов и рассмотрены перспективы взаимодействия в рамках ЕПС. Кроме того было проведено несколько раундов переговоров по Плану действий. В июле 2004 г. прошел первый саммит Украина-ЕС после расширения, где обсуждались вопросы будущего сотрудничества в рамках ЕПС.

Роль катализатора в отношениях ЕС-Украина и индикатора готовности Евросоюза действовать в данном направлении сыграла «оранжевая революция». В конце ноября 2004 г. вскрылись факты фальсификации результатов президентских выборов на Украине, и оппозиция развернула кампанию протеста. Европейскому союзу необходимо было озвучить оценку происходящих событий и выработать собственную позицию. В этот период председателем в Совете ЕС были Нидерланды, именно на руководство данной страны была возложена обязанность озвучить мнение ЕС относительно результатов выборов и ситуации на Украине. Министр иностранных дел Нидерландов Б. Бот от лица ЕС заявил о необходимости проведения новых выборов[[29]](#footnote-29). Свою поддержку В. Ющенко выразили страны ЦВЕ, недавно вступившие в ЕС. Особенно активны были Польша и Литва. Однако «новички» осознавали, что не могут действовать в одиночку, их поддержки недостаточно, необходимо сформировать общую позицию ЕС по данному вопросу и действовать от его лица. Президент Литвы В. Адамкус взял на себя продвижение «украинского вопроса» в структурах ЕС.

Верховный представитель по внешней политике и политике безопасности Х. Солана изначально не был настроен активно вмешиваться в украинские дела, тем более в преддверии саммита Россия-ЕС. Солана должен был заручиться поддержкой глав других государств-членов ЕС. Определенную роль играл трансатлантический фактор, США держали связь с Брюсселем и государствами-членами, особенно с «новичками», оказывая поддержку польской линии в отношении Украины. Вашингтон считал посредничество ЕС, особенно в лице президентов Польши и Литвы, приемлемым вариантом для реализации собственных планов в отношении Украины. США поддерживали активность своих европейских партнеров, рассматривая данную ситуацию как признак успешного сотрудничества с ЕС. Представители Польши и Литвы совершили визиты на Украину с целью наладить контакт с обеими сторонами.

Саммит Россия-ЕС, проходивший в ноябре 2004 г. в Гааге, как и следовало ожидать, выявил существенное расхождение взглядов сторон на результаты выборов на Украине и действия «оранжевых». В итоге удалось договориться о проведении круглого стола, участниками которого являлись оба кандидата в президенты и другие представители украинской власти, в том числе Л. Кучма, в качестве посредников выступали представители ОБСЕ (генеральный секретарь ОБСЕ Ян Кубиш), ЕС и России (спикер ГД Б. Грызлов). Представителями ЕС были президенты Польши и Литвы А. Квасьневский и В. Адамкус, а также Х. Солана. Важно отметить, что ключевые в соответствии со статьями учредительных договоров механизмы представительства ЕС были мало задействованы. Не участвовала «тройка», второстепенную роль играла страна-председатель, Дания. Участие ЕС носило в большей степени неформальный характер, позволяя представителям союза действовать более свободно, не ограничиваясь закрепленными в договорах процедурами. Наибольшую активность проявляли А. Квасьневский и В. Адамкус, Х. Солана занимал более сдержанную позицию, однако его присутствие было необходимо представителям Польши и Литвы, поскольку оно олицетворяло поддержку Брюсселя. Позиция представителей ЕС состояла в признании прежних результатов сфальсифицированными и необходимости проведения перевыборов в соответствии с украинскими законами, осуществление цивилизованного политического диалога между кандидатами.

Одним круглым столом дело не ограничилось, 1 декабря состоялась еще одна встреча представителей ЕС с украинскими политиками, в рамках которой была достигнута договоренность о необходимости внесения изменений в украинское законодательство и проведение перевыборов. Не все политические силы на Украине были довольны таким исходом. 3 декабря Верховный Суд Украины постановил, что действия ЦИК были неправомерными и результаты выборов недействительными, были внесены изменения в закон о выборах президента и назначены новые. ЕС поддержал решение Верховного Суда. Посредничество ЕС позволило направить ситуацию в нужном Западу направлении, «оранжевые» получили необходимую поддержку. Хотя европейские посредники провозглашали себя «честными маклерами», симпатии были на стороне В. Ющенко и его сторонников.

Несмотря на то, что между странами-членами существовали разногласия по поводу ответных действий со стороны ЕС на события на Украине, удалось прийти к консенсусу и взять на себя роль посредника в переговорах между властью и оппозицией. Нужно отметить, что изначально ЕС и большинство старых стран-членов проявляли в отношении событий осени 2004 г. на Украине, по сравнению с США, сдержанность. Уверенность в необходимости поддержки «оранжевых сил» росла по мере развития событий на Украине. Германия и Франция соблюдали осторожность в вовлечении во внутриполитические процессы на Украине, поскольку приоритетным для нее оставалось российское направление. Наибольшую активность проявляли новички, Литва и Польша инициировали дискуссию в Совете по ситуации на Украине. «Оранжевая революция» представила новым странам-членам возможность проявить себя в качестве выразителей позиции ЕС, реализовать свои политические амбиции на внешней арене и внутри ЕС. Старая Европа позволила «новичкам» сыграть роль посредников со стороны ЕС в разрешении этого кризиса. С одной стороны это было уступкой старых членов в пользу большего единства ЕС после расширения 2004 г., с другой стороны, «неудобная» миссия была возложена на новичков. Посредничество ЕС позволило улучшить его имидж как регионального актора, способного оказывать влияние на события, происходящие в соседних государствах, как это и провозглашалось в документах Европейской политики соседства.

Единство государств-членов ЕС и свидетельство его состоятельности как единого актора на международной арене были чрезвычайно важны после подписания в октябре 2004 г. Договора о введении Конституции для Европы. Странам-членам удалось достичь единства относительно позиции ЕС о выборах на Украине 2004 г., сложнее дело обстояло с политикой в постреволюционный период.

Польша на волне успеха своей миссии на Украине предлагала внести серьезные корректировки в текст будущего Плана действий, который ЕС планировал подписать с Украиной в 2005 г. По мнению польских экспертов и политиков ЕС должен был предоставить Украине, только что приобретшей новую, проевропейски настроенную администрацию, перспективу членства.

Европейский парламент в резолюции от 13 января 2005 г. призывал «Совет, Комиссию и государства-члены рассмотреть, помимо мер Плана действий в рамках Европейской политики соседства, другие формы ассоциации с Украиной, предоставляя стране ясную европейскую перспективу в ответ на пожелания подавляющего большинства украинского народа, что может привести в конечном счете к вступлению страны в ЕС»[[30]](#footnote-30) . Кроме того в резолюции Европарламент напоминал о статье 49 Договора Европейского союза, «в которой подчеркивается, что членство в ЕС является возможным для всех европейских стран, которые удовлетворяют соответствующим условиям и обязательствам»[[31]](#footnote-31) и выражал надежду на «активные процессы трансформации на Украине, которые приведут страну к этой цели» [[32]](#footnote-32).

Однако большинство стран-членов не были готовы к такому повороту событий. В 2002-2005 гг. страны-члены предприняли попытку провести расширение и углубление интеграционного проекта одновременно. Однако провал Конституции на референдумах во Франции и Нидерландах выявил несостоятельность данной попытки. ЕС вступил в полосу кризиса, который отразился и на отношениях с третьими странами. Для стран-соседей это, прежде всего, означало, что им не следует ожидать новой волны расширения Европейского союза, что значительно снижало их интерес к ЕПС.

Тем не менее, в феврале 2005 г. на встрече Совета Сотрудничества Украина-ЕС был принят План действий для Украины в рамках Европейской политики соседства. События осени 2004 г. повлияли на тональность переговоров, но фактически ЕС мог предложить Украине те же условия, что обсуждались в мае 2004 г. «Оранжевая революция» лишь ускорила процесс подписания Плана действий, не считая некоторой конкретизации сотрудничества Украины и ЕС в различных сферах, существенных новшеств привнесено не было. План был рассчитан три года и «должен был способствовать выполнению положений СПС», а также «дальнейшей интеграции в европейские экономические и социальные структуры» [[33]](#footnote-33). Документ охватывал широкий круг вопросов, от политического сотрудничества до регионального развития. Прогресс в отношениях определяется «усилиями Украины и конкретными достижениями в сфере соблюдения общих ценностей»[[34]](#footnote-34). План предусматривал приближение украинского законодательства к европейским нормам. Перспективы, обозначенные в документе, для Украины «более высокую степень интеграции, включая участие во внутреннем рынке ЕС, и возможность участия в ключевых политиках и программах ЕС»[[35]](#footnote-35). Кроме того План предусматривал финансовую поддержку со стороны ЕС, «углубление торгово-экономических отношений, в том числе рассмотрение возможности создание зоны свободной торговли после вступления Украины в ВТО»[[36]](#footnote-36), усиление политического сотрудничества.

ЕПС не требовала создания особой правовой базы, сотрудничество основывалось на уже существующем Соглашении о партнерстве и сотрудничестве. Также не требовалось создания новых структур, согласование и оценка Планов происходили в рамках саммитов Украина-ЕС, Совета сотрудничества Украина – ЕС, Комитета сотрудничества, кроме того семь подкомитетов было создано для реализации положений Плана действий.

События «оранжевой революции» 2004 г. сыграли важную роль в развитии политики ЕС в отношении Украины. Подтверждалась актуальность Европейской политики соседства, направленной на создание кольца стабильности и безопасности вокруг ЕС. Новые страны-члены смогли проявить себя в качестве представителей ЕС на внешней арене, реализовать свой политический потенциал в рамках союза. Приход к власти про-европейски настроенных сил, казалось, создавал благоприятные предпосылки для реализации ЕПС. Однако даже «оранжевая революция» не заставила ЕС обозначить перспективу членства для Украины. Пятое расширение стало одним из факторов структурного кризиса в ЕС, вопрос о принятии новых членов не стоял на повестке дня.

2.2 Сотрудничество Украины и ЕС в рамках реализации Плана действий (2005-2007 гг.)

Одним из ключевых пунктов Плана действий было сотрудничество в энергетической сфере, включая постепенное сближение энергетического законодательства Украины с нормами ЕС и интеграцию энергетических рынков. В декабре 2005 г. Украина и ЕС подписали «Меморандум о взаимопонимании относительно сотрудничества в сфере энергетики». Меморандум предполагал сотрудничество в рамках четырех «дорожных карт»: безопасность в сфере атомной энергетики; интеграция газового и электрического рынков, включая подписание Украиной Договора к Энергетической Хартии; повышение безопасности энергопоставок и транзита углеводородов; структурные реформы, повышение безопасности и экологических стандартов в угольном секторе; кроме того подчеркивалась необходимость разработки «дорожной карты» по проблемам энергоэффективности и возобновляемых источников энергии [[37]](#footnote-37). Меморандум был воплощением новой политики ЕС в данной сфере в отношении соседей. До 2004 г. энергетическая политика ЕС в отношении стран СНГ осуществлялась в рамках программы «Межгосударственная поставка нефти и газа в Европу» - ИНОГАТЕ («Inogate») и была направлена, прежде всего, на обеспечение бесперебойной поставку энергоносителей в ЕС. Однако в связи с расширением и запуском Европейской политики соседства ЕС активизировал свою деятельность в данной сфере. Целью энергетической политики ЕС на постсоветском пространстве стало расширение европейского энергетического рынка за счет рынков новых соседей путем распространения европейских норм в данной сфере.

Одним из первых шагов в этом направлении была так называемая «инициатива Баку», конференция «Энергетическое сотрудничество между Евросоюзом, прикаспийскими странами и  соседними  с ними странами», проходившая в ноябре 2004 г. в Азербайджане при участии каспийских государств (Азербайджан, Казахстан, Россия и Иран) и соседних стран, в том числе Украины и ЕС. В Итоговом документе указывалось необходимость сотрудничества в сфере обеспечения безопасности и эффективности энергетических рынков, применение стандартов и норм ЕС.

Украина является одной из ключевых стран, через территорию которой осуществлялся транзит углеводородов в Европейский союз, 40 % импорта натурального газа поступало в страны ЕС через Украину. В Меморандуме подчеркивалось, что «обеспечение безопасной, прозрачной и надежной транзитной системы имеет первостепенное значение как для ЕС и Украины»[[38]](#footnote-38). Для этого к концу 2005 г. решено было создать Группу технической поддержки ЕС-Украины по углеводородам для осуществления экспертизы и выработки рекомендаций по вопросам сотрудничества сторон в данной сфере.

Российско-украинский газовый конфликт 2005-2006 гг. обострил данную проблему. В марте 2005 г. украинская сторона предложила повысить тарифы на транзит российского газа в Европу, Россия увязывала данное условие с одновременным повышением цены на газ до среднеевропейского уровня. Украина настаивала на продлении ценовых условий, зафиксированных в соглашении 2003 г., Россия не желала идти на уступки, ситуация обострялась. 1 января 2006 г. «Газпром» прекратил поставки газа на Украину, продолжая, при этом поставлять газ в Европу через территорию Украины. Украина в ответ начала «несанкционированный отбор газа, предназначенный для европейских потребителей». «Нафтогаз» отрицал факт отбора газа. Конфликт длился до 4 января 2006 г., когда было подписано соглашение между «Газпромом» и «Нафтагазом», рассчитанное на пять лет и предусматривающее посредничество специально созданной для этого компании «РосУкрЭнерго». Договоренности носили временный характер, противоречия оставались и грозили вылиться в новые конфликты.

ЕС занял сдержанную позицию, напрямую не вмешиваясь в конфликт. Позиция ЕС была противоречива. С одной стороны ЕС не желал обострять отношения с Россией и напрямую вмешиваться в конфликт, и тем более обвинять украинскую сторону на фоне тех похвал, которыми Брюссель осыпал новую демократическую администрацию. С другой стороны прекращение поставок газа в Евросоюз было серьезной проблемой для его энергетической безопасности, особенно в свете политики проводимой в данном направлении. Киев обвинял Россию, в том, что ее действия носили политически мотивированный характер, связанный с недовольством Россией итогами «оранжевой революции» и евроатлантической ориентацией украинских властей. Россия связывала свои действия с началом прагматичной политики в отношении стран постсоветского пространства, провозглашенной С. Лавровым в августе 2005 г. и предполагающей предоставление льгот государствам настроенным дружественно по отношении к России. «Россия сосредотачивалась» после политического поражения на Украине 2004 г.

Подобная позиция Москвы не могла не вызвать настороженности ЕС. ЕС в данном конфликте не стал брать на себя роль посредника, тем более что ситуация разрешилась в течение четырех дней. Газовый конфликт 2006 г. сыграл негативную роль в отношениях Россия-ЕС и способствовал укреплению линии, направленной на снижение зависимости стран-членов ЕС от России в энергетической сфере. Особую роль в продвижении этой линии играла Еврокомиссия, заинтересованная в реализации своего проекта реформ в энергетической сфере и некоторые государства-члены. Более сдержанную позицию занимали Германия, Франция и Италия. Тем не менее, роль Украины как транзитного государства и необходимость активизации сотрудничества с ней данной сфере возросла. ЕС для решения данной проблемы полагался, прежде всего, на свою нормативную силу. Присоединение Украины к Энергетическому Сообществу и приведение ее законодательства в соответствие с нормами ЕС, должно было, по мнению Брюсселя, способствовать укреплению энергобезопасности.

В ноябре 2006 г. в ходе Брюссельской конференции «К внешней энергетической политике ЕС» была озвучена идея, что «европейский энергетический ландшафт меняется, и меняется быстро; и в связи с этим Европейский союз должен изменять свою политику»[[39]](#footnote-39). Европейский союз нуждается в интегрированной Европейской энергетической политике, поддерживающую конкурентоспособность Европы. В документе, опубликованном Европейской комиссией по результатам конференции подчеркивалась необходимость формирования Европейского энергетического сообщества, базирующегося на нормах европейского права и включающего не только страны-члены, но государств-участники политики соседства.

Месяцем ранее в рамках десятого саммита Украина-ЕС на встрече комиссара по вопросам энергетики А. Пиебалгса и министра топлива и энергетики Украины Ю. Бойко обсуждалась возможность интеграции рынков к 2007 г. Стороны обсуждали «систему колец» для постепенного расширения европейского энергетического рынка за счет включения рынков соседних государств. Украина, как и другие участники Европейской политики соседства должны войти в «ближнее кольцо», «дальнее кольцо» могли составить стран Центральной Азии.

Главным стимулом ЕПС в отношении соседей является доступ на внутренний рынок ЕС. Возможность углубления экономического сотрудничества, создание зоны свободной торговли (зст) с ЕС было заложено еще в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве. В плане действий также была прописана перспектива создания зст на «основе адаптации и имплементации экономических и торговых правил» [[40]](#footnote-40). Условием доступа на внутренний рынок ЕС является проведение экономических реформ, сближение национального законодательства с acquis. В 2005 г. ЕС признал Украину страной с рыночной экономикой. Другим важным условием экономической интеграции с ЕС стало вступление Украины в ВТО в феврале 2008 г., чему немало способствовали страны ЕС. По мнению экспертов, вступление в ВТО негативно отразилось на некоторых отраслях украинской промышленности, особенно машиностроении, однако для украинских властей членство в этой организации было крайне важным показателем признания на Западе.

В марте 2007 г. Украина и ЕС начали переговоры о подписании продвинутого соглашения, которое должно заменить СПС. Изначально европейская сторона предложила наименование «соглашение о соседстве» (European neighborhood agreement), однако Киев не был удовлетворен таким вариантом, изначально исключающим какие-либо перспективы вступления в ЕС. Стороны сошлись на более нейтральном варианте «продвинутое соглашение». Переговоры по новому соглашению проходили в рамках пленарных заседаний и четырех групп: политический диалог, внешняя политика и политика безопасности; свобода, безопасность и правосудие; экономическое и секторальное сотрудничество. В 2005-2006 гг. Комиссия поручила экспертам исследовать возможности экономического сотрудничества ЕС и Украины. В исследовании Центра европейских политических исследований (CEPS) была разработана концепция «углубленной зоны свободной торговли»[[41]](#footnote-41). В отличие от простой зоны свободной торговли углубленная предполагает отмену нетарифных ограничений, полную либерализацию сферы услуг, приближение законодательства в корпоративном секторе к нормам ЕС, привлечение инвестиций в транспортную и энергетическую сферу. Комиссия предполагала возможность применения данной концепции и в отношении других стран СНГ, и даже создание «экономического сообщества соседства» (‘Neighbourhood Economic Community’) , которое должно было включать и Россию. Идея создания подобного сообщества шла дальше зоны свободной торговли, предполагая гармонизацию тарифных процедур и применение европейских стандартов. Создание зст должно было стать частью нового соглашения.

Европейские компании заинтересованы в доступе на украинский рынок. Примером может служить рынок авиаперевозок. В 2007 г. ЕС и Украина начали переговоры о присоединении последней к программе «Открытое небо», предусматривающей одинаковые правила и свободные перелеты для всех перевозчиков. В соответствии с положениями Плана действий в 2005 г. было подписано «горизонтальное соглашение» о расширении сотрудничества в сфере гражданской авиации, ставшее первым важным шагом на пути интеграции Украины в европейский рынок воздушного транспорта. Соглашение было направлено на устранение национальных ограничений в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении между государствами-членами ЕС и Украиной. Однако не все отрасли промышленности стран-членов заинтересованы в открытии рынка ЕС для украинских товаров. Например, аграрии Франции, Испании и Италии выражают сомнения по поводу допуска украинской с/х продукции на рынок союза, опасаясь конкуренции. Схожих взглядов придерживаются представители металлургической и химической промышленности.

Важным элементом ЕПС является участие соседей в реализации задач Общей внешней политики и политики безопасности ЕС. В докладе Европейской комиссии по Украине 2007 г. было отмечено, что Украина поддержала почти все декларации ЕС в сфере ОВПБ[[42]](#footnote-42). Однако было также отмечено, что Украина приостановила отправку специалистов из министерства внутренних дел для участия в полицейской операции ЕС в Боснии, и не ратифицировала «Соглашение о создании рамок для участия в операциях ЕС по кризисному урегулированию»[[43]](#footnote-43).

В 2005 г. по просьбе президентов Украины и Молдавию ЕС разместил на границе двух государств миссию по приграничной помощи Молдавии и Украине (European Border Assistance Mission, EUBAM). Миссия выполняет консультативно-технические функции и финансируется в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства. EUBAM функционирует на основе Меморандума о взаимопонимании, подписанного Европейской комиссией, правительствами Украины и Молдавии в 2005 г., провозглашая своей целью обеспечение безопасного и законного передвижения товаров и лиц. ЕС стремится расширить при помощи миссии свое участие в разрешении приграничных противоречий между Украиной и Молдавией, обозначить свою роль в обеспечении безопасности в регионе.

Еще одной проблемной сферой отношений Украины и ЕС в рамках реализации Плана действий было подписание соглашения об облегчение визового режима. Некоторые страны-члены ЕС сдержанно отнеслись к перспективе заключения с Украиной подобного соглашения. Франция, Германия, Австрия, Польша, Словакия и Венгрия наставила на необходимости отложить подписание соглашения из-за опасений, что через Украину в ЕС хлынет поток мигрантов из Азии, например из Китая или Пакистана. Страны предложили Украине прежде подписать соглашение о реадмиссии, также как и России в период переговоров о подписании подобного соглашения. В итоге соглашение об облегчении визового режима и реадмиссии было подписано в июне 2007 г. на заседании Совета сотрудничества между Украиной и ЕС. Соглашение предусматривало упрощение процедуры выдачи визы и увеличивало круг лиц, имеющих право на получение бесплатных и многократных виз в страны ЕС. Однако соглашение не распространялось на Данию, Ирландию и Великобританию в связи со специальным режимом, действующим для этих стран-членов в ЕС. Украинская сторона настроена на продолжение диалога по визам и достижение безвизового режима с ЕС.

В докладах о ситуации на Украине 2006 и 2007 гг. Европейская комиссия давала позитивные оценки развитию институтов демократии и гражданского общества, деятельности правительства в сфере обеспечения прав человека, подчеркивая важность ряда мероприятий в сфере борьбы с коррупцией, обеспечения плюрализма в СМИ и защите прав национальных меньшинств. Парламентские выборы 2006 г. были оценены как соответствующие международным стандартам. Политическая борьба в рядах «оранжевых», возвращение на пост премьер-министра В. Януковича, несколько озадачили европейских партнеров. Однако часть государств-членов была даже довольна результатами выборов в Верховную Раду и возвращением В. Януковича во власть, поскольку это несколько уравновешивало европейский энтузиазм В. Ющенко. ЕС пришлось осознать и принять специфику политической ситуации на Украине, основанную на странном равновесии сил, каждая из которых не обладает полной властью, что создает основу своеобразной украинской демократии.

2006-2007 гг. стали в определенном смысле рубежными для ЕПС и политики ЕС в отношении Украины, подходило время подводить итоги по трехлетним Планам действий с соседями. В декабре 2006 г. в сообщении комиссии Совету и парламенту об усилении европейской политики соседства[[44]](#footnote-44) было указано, что потенциал данной политики не раскрыт полностью. Идею развития ЕПС подхватила Германия в период своего председательства в первой половине 2007 г. Берлин выдвинул несколько предложений по поводу развития отношений с соседями, которые можно объединить под общим названием «Европейская политика соседства плюс». В предложениях подчеркивалась важность восточного направления для безопасности ЕС и необходимость внесения изменений в ЕПС. Во –первых, предлагалось провести различие между «соседями Европы», под которыми подразумевались страны Ближнего Востока и Северной Африки, и «европейскими соседями», к которым можно было отнести государства Восточной Европы. Подобная формулировка была отвергнута странами-членами, заинтересованными в развитии отношении с южными соседями. Во-вторых, отмечалось, что в отсутствие стимула невозможен прогресс в отношениях с соседями. Однако это не означало, что Германия выступала за новое расширение на восток, просто немецкие эксперты полагали, что в документах ЕПС должна быть обозначена хотя бы возможность членства для таких стран как Украина.

Многие европейские эксперты поддерживали данную инициативу. По мнению экспертов Центра исследований европейской политики (CEPS)[[45]](#footnote-45), «ЕПС плюс» должна предлагать Соглашения об ассоциации партнерам готовым к подобной форме взаимодействия, усиление многостороннего компонента в региональном сотрудничестве, модернизацию инструментов ЕС в отношении стран-соседей. Для «сложных партнеров» вроде Белоруссии предполагалось ввести облегченный вариант ЕПС (‘ENP light’).

Украина в рамках политики соседства согласно классификации, предложенной экспертами Центра исследований европейской политики, относится к «благожелательным партнерам», настроенным на сближение и интеграцию с ЕС в качестве стратегической цели. В докладе подчеркивается важность Украины как партнера ЕС на постсоветском пространстве, особенно в контексте политических изменений, произошедших в 2004 г. Среди всех восточных соседей Украина являлась фаворитом, в первую очередь вследствие заинтересованности стран-членов в развитии отношений с этим государством, занимающим важное место в регионе и обладающим значительным транзитным потенциалом. Киев же оценивал ЕПС как вспомогательный инструмент в достижении стратегической цели вступления в Европейский союз. Политика соседства не рассматривалась Украиной как основной формат отношений с ЕС. По поводу перспектив ЕПС и политики в отношении Украины среди стран-членов не было единого мнения. Для некоторых стран существующий формат отношений с восточными соседями казался в полной мере отвечающим целям союза, другие, позитивно рассматривая ЕПС, стремились внести некоторые изменения, которые повысили бы ее эффективность.

Европейская комиссия, стремясь сохранить привлекательность ЕПС для Украины, обходила вопрос о перспективе членства в ЕС. В документах комиссии и публичных выступлениях представителей ЕС звучала мысль о том, что европейская политика соседства не предоставляет перспективы членства, но не создает препятствий тому, как отношения будут развиваться в будущем.

Несмотря на некоторые успехи политики соседства в отношении Украины, которые были отмечены европейской комиссией в итоговых документах по реализации Плана действий, трансформационный потенциал ЕПС был поставлен под сомнение. Перед политиками и экспертами встал вопрос о состоятельности ЕПС с точки зрения реализацией политического потенциала ЕС, особенно в условиях конституционного кризиса. Брюссель и страны-члены не могли предложить перспективу членства и искали иные инструменты и форматы, которые сохранили бы привлекательность сближения с ЕС и позволили бы оказывать влияние на внутреннюю и внешнюю политику партнеров. ЕС преуспел в налаживании диалога по проблемам энергетики, Украина обязалась подписать Договор к Энергетической Хартии, основал свою миссию на украино-молдавской границе, разработал концепцию углубленной зоны свободной торговли с Украиной и проект нового «продвинутого соглашения». ЕС достиг успеха в тех областях, в развитии которых заинтересована сама Украина, и где Брюссель мог предложить значимый стимул, вроде создания зоны свободной торговли. Процесс продвижения европейских норм и стандартов зависит от степени затрат на их внедрение, политических и институциональных препятствия, наличия вето-игроков на Украине, также влияние оказывает позиция России, так как она является важным партнером Украины и стран-членов ЕС.

3. Новые форматы политики ЕС в отношении Украины (2007-2012 гг.)

3.1 Политика ЕС в отношении Украины в рамках «Черноморской синергии»

Еще одним направлением политики ЕС в отношении Украины является сотрудничество в рамках «Черноморской синергии». Интерес ЕС к данному региону связан с его местоположением между Европой, Центральной Азией и Ближним Востоком, на пересечении энергетических и транспортных потоков, а также потоков нелегальной миграции и организованной преступности. После вступления Болгарии и Румынии в 2007 г., «ЕС более не является внешним актором в данном регионе… но неотъемлемой частью региона, с которым связаны будущая безопасность и процветание»[[46]](#footnote-46). В документах по ЕПС не раз подчеркивалась значимость развития сотрудничества ЕС с государствами Черноморского региона. В 2007 г. Европейская комиссия подготовила сообщение Совету и парламенту «Черноморская синергия – новая инициатива регионального сотрудничества»[[47]](#footnote-47). Комиссия подчеркивает, что инициатива носит дополнительный характер по отношению к уже существующим форматам сотрудничества с государствами Причерноморья: двусторонние отношения с Турцией, Россией, Европейская политика соседства в отношении других стран данного региона.

Заинтересованными игроками из стран ЕС в данном регионе выступают, прежде всего, Болгария, Румыния и Греция, имеющие непосредственный выход к Черному морю. Эти страны заинтересованы также в выделении ЕС средств на реализацию различных проектов по решению ключевых проблем и развитию сотрудничества государств Причерноморья. Румыния стремится придать сотрудничеству в регионе более политизированный характер, делая акцент на вопросах безопасности и разрешения «замороженных конфликтов. Кроме того Румыния выступает за установление тесных связей ЕС с ключевой организацией в регионе, ОЧЭС (Организации черноморского экономического сотрудничества). По инициативе Румынии в 2006 г. был запущен новый формат сотрудничества, Черноморский форум, который также рассматривается в качестве одной из организационных опор «Черноморской синергии». Период разработки новой политики пришелся на председательство Германии в ЕС, которая выступала за развитие ЕПС и в документах, посвященных новой «восточной политике» Европейского союза, упоминала об активизации сотрудничества в Причерноморье.

«Черноморская синергия» задумывалась «как гибкий формат для обеспечения большей согласованности»[[48]](#footnote-48) в совместной деятельности партнеров в более чем тринадцати сферах: демократия и уважение прав человека, обеспечение безопасности, замороженные конфликты, энергетика, транспорт, торговля, защита окружающей среды, морская политика и т.д. В документе подчеркивалось, что основным принципом «Черноморской синергии» должна быть «гибкая геометрия», предусматривающая участие отдельных стран в интересующих их проектах. Средства на реализацию мероприятий будут выделяться на основе принципа со-финансирования. При необходимости ЕС может перенаправлять средства национальных, региональных и трансграничных программ ЕПС, другие инструменты внешней помощи, а для государств-членов союза - средства Европейского фонда регионального развития (ERAF).

Новая инициатива не предполагала создание институтов и специальных структур, государствам предлагалось продолжить сотрудничество в рамках существующих форматов и секторальных программ, инициируемых Европейским союзом. Также предполагалось установить тесные связи с другими региональными организациями, прежде всего ОЧЭС, в которой семь стран-членов ЕС имело статус наблюдателей[[49]](#footnote-49) и три являлись членами[[50]](#footnote-50). ЕС стремился воспользоваться институтами сотрудничества ОЧЭС для увеличения собственного присутствия в регионе. «Черноморская синергия» по замыслу ЕС должна стать «зонтичной структурой» для основных организаций и программ, действующим в Причерноморье. Однако Россия выступала против подобного подхода, предпочитая прямое и равноправное сотрудничество ОЧЭС и ЕС. Турция, другой влиятельный игрок и инициатор ОЧЭС, также склонна поддерживать Москву в данном вопросе.

В 2008 г. в Киеве в период председательства Украины в ОЧЭС прошла первая встреча министров иностранных дел стран-членов ЕС и государств Черноморского региона. Участники признали роль ЕС в повышении потенциала регионального сотрудничества в Причерноморье и «Черноморскую синергию» в качестве важного инструмента достижения этой цели. В итоговом заявлении[[51]](#footnote-51) страны-участники выразили свою поддержку получению Европейской комиссией статуса наблюдателя при ОЧЭС в 2007 г. и установлению сотрудничества в различных сферах. Россия не присоединилась к итоговому заявлению, поскольку «на встрече в Киеве не удалось согласовать сбалансированный документ, предусматривающий установление равноправных отношений между организацией Черноморского экономического сотрудничества и Европейским союзом»[[52]](#footnote-52).

В докладе[[53]](#footnote-53) по первому году реализации «Черноморской синергии» в качестве достижения отмечается получение Европейской комиссией статуса наблюдателя при ОЧЭС, провозглашается необходимость реализации положений итогового документа киевской встречи о развитии отношений с этой и другими региональными организациями. По каждому отдельному вопросу должна быть выбрана страна или организация, которая координировала бы деятельность на национальном и региональном уровне. В докладе поясняется механизм встреч: либо в рамках секторального сотрудничества (TRACECA или «инициатива Баку»), либо по модели Киевской встречи, то есть в рамках ОЧЭС.

В документе «Черноморская синергия – новая инициатива регионального сотрудничества» указывалось на возможность использования нового формата для разрешения «замороженных конфликтов» путем улучшения управления, обеспечения экономического развития, социальной стабильности. В годовом отчете Комиссия вновь подчеркивает необходимость участия ЕС в урегулировании подобного рода конфликтов в регионе, в том числе и в рамках «Черноморской синергии». После августовских событий 2008 г. возрос интерес ЕС к вовлечению в урегулирование «замороженных конфликтов» в регионе непосредственного соседства.

Украина занимает особое место среди партнеров ЕС в рамках «Черноморской синергии». Киев рассматривает данную инициативу как дополнительный канал сотрудничества с ЕС, возможность повысить свое влияние в регионе и свою значимость для союза в качестве проводника его интересов. У сторон немало общих интересов в Причерноморье, таких как строительство обходных маршрутов доставки энергоносителей из Азии в ЕС, урегулирование «замороженных конфликтов».

Однако «Черноморская синергия» носит крайне эклектичный характер, дублирует функции уже существующих организаций, таких как ОЧЭС, Черноморский форум. В связи с запуском в 2009 г. новой программы в отношении соседей ЕС «Восточное партнерство», в рамках которой были обозначены похожие цели в отношении государств Причерноморья, значение «Черноморской синергии» для ЕС снизилось. Комиссия предпринимала попытки закрепить за данной политикой особую нишу в рамках ЕПС. В документе от 2010 г. подчеркивалось, что в отличие от «Восточного партнерства» «Черноморская синергия» открыта для участия всем государствам региона, носит связующий характер в отношении различных организаций и площадок сотрудничества в Причерноморье[[54]](#footnote-54). Были выделены три приоритетные сферы сотрудничества: окружающая среда, транспорт и энергетика. Было обозначена роль причерноморских государств ЕС в развитии данной инициативы, сотрудничество по вопросам окружающей среды должна была курировать Румыния, предполагалось, что Греция будет отвечать за сотрудничество в транспортной сфере, а Болгария - в энергетической. Любопытно, что вопросы безопасности и урегулирования «замороженных конфликтов» упомянуты не были. Возможно, Брюссель осознавал ограниченность возможностей данного формата для решения подобных проблем, возможно влияние оказало потепление отношений с Россией в тот период.

Среди стран-членов нет единого мнения относительно политики ЕС в данном регионе. Незначительный успех данной политики объясняется не только низкой заинтересованностью государств-членов, но и сложностью отношений между различными акторами в Причерноморье. Важную роль играет позиция России, которая заключается в развитии двусторонних равноправных отношений в регионе. Украина стремится усилить свои позиции в Черноморском регионе, конкурируя в определенных сферах с членами ЕС, Болгарией и Румынией. Международный контекст не способствует повышению значимости «Черноморской синергии» для ЕС, внимание государств-членов сосредоточено на Ближнем Востоке и Центральной Азии.

3.2 Программа «Восточное партнерство» как новый формат Европейской политики соседства

Решающим моментом для дифференциации Европейской политики соседства и формирования региональной политики ЕС на постсоветском пространстве стал 2008 год. На мартовском заседании Европейского Совета было поддержано предложение президента Франции Н. Саркози, предполагающее создание «Союза за Средиземноморье» для оживления взаимодействия со странами Барселонского процесса. Изначально задуманное Францией как ограниченное сотрудничество нескольких заинтересованных стран-членов с государствами Средиземноморья в итоге было расширено на весь ЕС, чтобы избежать разделения на региональные группировки в реализации целей ЕПС. Несмотря на то, что «Средиземноморский союз» носит общий для всех стран-членов характер, эта инициатива стала первым шагом к дифференциации ЕПС по региональному признаку.

В мае 2008 года на встрече министров иностранных дел ЕС Польша и Швеция представили свой проект «Восточное партнерство», предназначенный для расширения сотрудничества с государствами постсоветского пространства. Представитель Польши Р. Сикорский настаивал, что «Восточное партнерство» станет «практическим и идеологическим развитием Европейской политики соседства»[[55]](#footnote-55). Поддержка Швеции помогла польской стороне убедить государства-члены, что проект отвечает интересам всего ЕС, а не отдельных стран, реализующих собственную региональную политику. Особо подчеркивалась европейская идентичность государств западной части постсоветского пространства, которые в отличие от южных «соседей Европы», являются «европейскими соседями», с «естественной перспективой членства»[[56]](#footnote-56). Польско-шведской инициативе предшествовало предложение немецкого депутата Европарламента в апреле 2008 года о создании «Восточноевропейского Союза», включающего Украину, Молдавию и страны Южного Кавказа. Рассмотренные инициативы с одной стороны выражали неудовлетворенность результатами ЕПС и необходимость ее реформирования, с другой различие приоритетов между странами-членами в реализации общей внешней политики ЕС.

Предложение Польши и Швеции было поддержано на заседании Европейского Совета в июне 2008 года, Европейской Комиссии было поручено подготовить к марту 2009 г. проект новой программы. Проект не выходил за рамки ЕПС и не требовал создания специального механизма финансирования. Инициативу поддержали все государства Вышеградской группы, страны Прибалтики. Важную роль в развитии инициативы сыграла поддержка Германии. Новый проект поддержали Нидерланды и Великобритании. Скептически восприняли инициативу Италия и Испания. Осторожную позицию заняли Румыния и Болгария опасавшиеся, что новый проект будет конкурировать с черноморским вектором внешней политики ЕС.

Определенную роль в принятии программы сыграл российско-грузинский конфликт в августе 2008 г., обостривший ситуацию в регионе. Несмотря на различные оценки странами-членами позиции России, возникло общее осознание необходимости участия ЕС в поддержании стабильности в регионе. На чрезвычайном заседании Европейского Совета в сентябре 2008 г. Комиссии было предложено ускорить работу по подготовке документов, касающихся «Восточного партнерства» в связи с необходимостью «подать более четкий сигнал относительно обязательств ЕС в связи с конфликтом в Грузии и его последствиями в более широком масштабе»[[57]](#footnote-57).

Еще одним катализатором стал очередной российско-украинский газовый конфликт в декабре 2008-январе 2009 г., в результате которого была временно прекращена подача газа в страны ЕС. Сложившая ситуация только усилила курс Брюсселя на секьюритизацию энергетической сферы и выработку единой внешней энергетической политики, в которой важная роль отводилась Украине. Оба кризиса высветили взаимозависимость ЕС и России в важнейших сферах, безопасности и энергетике, и в тоже время обозначили стремление Евросоюза усилить свои позиции в регионе.

Комиссия подготовила необходимые документы по «Восточному партнерству» к декабрьскому саммиту Европейского Совета. Программа предназначалась для шести государств постсоветского пространства, Украины, Белоруссии, Молдавии, Грузии, Армении и Азербайджана. Польско-шведское предложение включало также Россию, в документе подготовленной Комиссией указывалось, что отношения с Россией будут развиваться в формате стратегического партнерства параллельно с реализацией новой программы. Всячески подчеркивалось необходимость активизации деятельности ЕС в содействии реформам в странах-участницах, обозначался «принцип общего участия и ответственности»[[58]](#footnote-58) сторон.

В марте 2009 г. Совет ЕС и Европейский парламент внесли все необходимые коррективы в проект программы. Чехия, председательствовавшая в ЕС в первой половине 2009 года, обозначила скорейшее утверждение программы «Восточное партнерство» одним из своих приоритетов. 7 мая 2009 года была подписана Совместная декларация Пражского саммита по «Восточному партнерству», торжественно провозглашавшая начало реализации данной программы.

Программа «Восточное партнерство» явилась продолжением Европейской политики соседства. Так же как и ЕПС «Восточное партнерство» предполагает проведение странами-участницами политических и социально-экономических реформ, направленных на приближение к европейским стандартам, что согласно декларации «служит общей приверженности обеспечению стабильности, безопасности и процветания Европейского Союза, стран-партнеров и всего европейского континента»[[59]](#footnote-59). Финансирование программы также происходит в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП), созданного специально для реализации ЕПС в 2007 году. Поскольку программа «Восточное партнерство» в отличие от «Союза для Средиземноморья» не имеет своего секретариата, ответственность за ее реализацию лежит на комиссии ЕС.

В развитии двусторонних отношений с ЕС сохраняются принципы дифференциации и кондициональности, обозначенные в документах, касающихся ЕПС. Взаимодействие ЕС «должно учитывать конкретную ситуацию в каждой стране-партнере, а также ее амбиции»[[60]](#footnote-60). В качестве более продвинутого варианта сотрудничества для успешных партнеров предлагается Соглашение об ассоциации. Подобные соглашения предполагают принятие «далеко идущих обязательств перед ЕС»[[61]](#footnote-61), выражающихся в адаптации европейских правовых норм и стандартов, тесных политических связях, сотрудничестве в сфере ОВПБ и ЕПБО. Кроме того, ЕС предлагает создание углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA). Данная опция является частью соглашения об ассоциации и предполагает снятие таможенных барьеров и торговых квот и гармонизацию торгового законодательства стран-участниц и ЕС. Таким образом, с точки зрения бонусов, предусмотренных программой, Украина не приобретает ничего принципиальной нового. Так как переговоры о подписании «нового продвинутого соглашения» (New Enhanced Agreement, NEA) между ЕС и Украиной были начаты еще в 2007 г. После того как в 2008 г. Украина стала членом ВТО, ЕС дал «зеленый свет» переговорам о создании углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли.

При рассмотрении программы «Восточное партнерство» напрашивается параллель с Вышеградской группой, субрегиональным объединением, целью которого было сотрудничество бывших стран соцлагеря в объединения усилий для скорейшего вступления в ЕС. Вышеградская группа подписала Центрально-европейское соглашение о свободной торговли, активно развивала экономические связи друг с другом с целью содействия реформам, направленным на выполнения условий членства в ЕС. Однако ситуация Восточного партнерства иная, безусловной перспективы членства не имеет ни одна из стран-участниц, некоторые даже не ставят перед собой такую цель, ограничиваясь сотрудничеством с Евросоюзом.

Главной новацией программы стало создание горизонтальных связей между странами - участницами, наряду с вертикальными, выражающимися непосредственно в отношениях ЕС и конкретного государства. Таким образом, можно говорить о наличии разных уровней сотрудничества в рамках программы. На уровне вертикального сотрудничества с соседями ЕС имеет достаточно большой опыт, в рамках ЕПС и ранее, начиная с подписания СПС. Формирование механизма многостороннего сотрудничества между восточными соседями Евросоюза с привлечением бизнеса, гражданского общества, финансовых институтов ЕС является характерной чертой новой инициативы ЕС на постсоветском пространстве.

В документах по «Восточному партнерству» подчеркивалось, что горизонтальные связи между странами-участниками приобретают большое значение, позволяя им делиться опытом в проведении преобразований, вырабатывать общие позиции в отношении конкретных вопросов, с которыми приходится сталкиваться. Поощряя развитие сотрудничества между государствами-участницами, ЕС исходит из того, что, несмотря на различия между государствами в возможностях, целях и приоритетах внешней политики, данную группу стран объединяет общее прошлое, проблемы, связанные с необходимостью трансформации политической и социальной системы, модернизации экономики. Подобный формат ЕС применял в отношении южных соседей в рамках Барселонского процесса и нового «Союза для «Средиземноморья», этот же принцип используется и в «Черноморской синергии».

Реализация преобразований в странах-членах при условии тесного сотрудничества с ЕС должна осуществляться в рамках четырех «тематических платформ»: демократия, надлежащее управление и стабильность; экономическая интеграция и сближение с политическими курсами ЕС; энергетическая безопасность; контакты между гражданами[[62]](#footnote-62). Первая платформа отражает традиционную для внешней политики ЕС поддержку развития институтов демократии и гражданского общества. Многосторонний формат предполагает участие экспертов, привлечение представителей гражданского общества с целью решения проблем в сфере регулирования средств массовой информации, избирательных стандартов, антикоррупционных мер.

В рамках второй платформы предполагается интенсификация экономического сотрудничества между шестью странами, расширение торговых связей с целью создания «Экономического сообщества стран-соседей ЕС». Проводится параллель с Европейской экономической зоной, созданной в 1994 году для облегчения доступа стран, не являющихся членами ЕС (Норвегия, Исландия, Лихтенштейн), к единому внутреннему рынку. Опыт участников данной интеграционной группировки может быть использован странами «Восточного партнерства». Для получения полного доступа к единому рынку они должны достичь соответствующего уровня экономического развития, привести национальное законодательство в соответствие с нормами ЕС и доказать возможности их применения на практике.

Одним из ключевых моментов сотрудничества стран-партнеров и ЕС является обеспечение энергетической безопасности. Данная тематическая платформа предусматривает сотрудничество с рядом структур ЕС в сфере энергетики (Сеть корреспондентов ЕС по энергетической безопасности (NESCO), Координационная группа ЕС по газу и Группа ЕС по снабжению нефтью) через специально созданный комитет партнерства, «гармонизацию энергетической политики и законодательства партнеров» с существующими нормами и практиками ЕС. Целью данных инициатив является построение в среднесрочной перспективе «взаимосвязанного и диверсифицированного энергетического рынка»[[63]](#footnote-63) между ЕС и шестью государствами. Диверсификация маршрутов предполагает привлечение к участию третьих стран, в первую очередь региона Центральной Азии.

Программа не упускает из вида развитие культурного сотрудничества,контактов между гражданами как важного условия достижения успеха в сближении между странами-участницами и ЕС. Данная платформа будет осуществлять свою деятельность при помощи уже существующих программ ЕС в сфере образования, изучения языков, поддержки развития информационного обществ и средств массовой информации.

Кроме тематических платформ в программе были созданы так называемые «флагманские инициативы», конкретизирующих сферы сотрудничества государств. К таковым относятся: программа интегрированного управления границами; содействие развитию малого и среднего бизнеса; содействие развитию региональных рынков электроэнергии, повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии; развитие Южного энергетического коридора; сотрудничество по вопросам предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий. К реализации данных инициатив должны быть привлечены средства их различных источников, в том числе частные инвестиции и средства международных финансовых институтов. «Флагманские инициативы» осуществляются при технической поддержке ЕС, с помощью специальных программ: ««East-Invest», направленной на улучшение инвестиционного климата в государствах «Восточного партнерства»; SME Facility, финансовая поддержка малого и среднего бизнеса при помощи займов и гарантий Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития»[[64]](#footnote-64) и т. д.

Принятие решений и контроль за их исполнением осуществляется на четырех уровнях. Один раз в два года проходят встречи глав государств и правительств ЕС и стран-участниц. Такого рода саммиты носят программный характер, обозначая стратегии развития сотрудничества в рамках программы. Под эгидой совета ЕС по внешним связям проходят ежегодные весенние встречи министров иностранных дел стран-членов ЕС и государств «Восточного партнерства», где будут рассматриваться достижения участников и вырабатываться рекомендации к дальнейшей деятельности. Также предусматривается проведение отраслевых конференций на уровне министров. Третьи уровень связан с совещаниями по реализации мер в рамках тематических платформ при участии руководителей высшего звена, связанных с работой той или иной платформы. Четвертый уровень занимают рабочие группы по каждой тематической платформе, совещания которых проходят в связи с появлением необходимости обсуждения конкретных вопросов.

Кроме официальных встреч на уровне глав правительств, министров и представителей Комиссии ЕС, программа предусматривает широкое привлечение к деятельности в рамках партнерства других учреждений Европейского Союза, международных организаций (Совет Европы, ОБСЕ), финансовых и бизнес структур, гражданского общества. Все так или иначе заинтересованные стороны могут принять участие в работе тематических платформ. К работе тематических платформ и других форматов сотрудничества в рамках «Восточного партнерства» привлекаются Комитет регионов, Экономический и социальный комитет ЕС. Европейский парламент принимает участие в работе межправительственной Ассамблеи стран-участниц и ЕС. К сотрудничеству в рамках тематических платформ и иных структур и инициатив могут привлекаться третьи стороны, заинтересованные в достижении положительных результатов по тому или иному вопросу. Под третьими странами, прежде всего, следует понимать Россию и Турцию, как наиболее крупных региональных держав, заинтересованных в участии в процессах, протекающих в этой части постсоветского пространстве. В 2010 г. была создана «Группа друзей Восточного партнерства», в состав которой входят представители США, Канады, России, Турции, Норвегии, Швейцарии, Японии, Европейского банка реконструкции и развития, Европейского инвестиционного банка и Всемирного банка. Государства и организации, составляющие «группу друзей», участвуют в поддержке реализации отдельных проектов и инициатив «Восточного партнерства», не являясь постоянными участниками программы.

Особое внимание уделяется участию гражданского общества в обсуждении проблем и перспектив партнерства. Для этой цели создан Форум гражданского общества (ФГО), который должен стать площадкой диалога между представителями гражданского общества стран-участниц, их властями и ЕС. Брюссель считает важным, что сотрудничество со странами будет осуществляться не только на уровне властных структур, но и непосредственно граждан государств-участников. Особую роль ФГО должен играть в отношениях ЕС с Белоруссией и Азербайджаном, неоднократно критикуемых за несоблюдение основных прав и свобод человека. Даже в связи с приостановкой взаимодействия с властями Белоруссии ЕС продолжает рассматривать белорусскую делегацию как действующего участника Форума. ФГО представляет ЕС еще одну возможность влиять на внутреннюю ситуацию в странах-участницах программы.

В контексте усиления роли Европейского парламента, тенденции к демократизации процесса принятия решений на наднациональном уровне в рамках «Восточного партнерства» была создана парламентская Ассамблея «Евронест», суть которой сводится к диалогу между Европейским парламентом и парламентами стран-участниц программы. Ассамблея включает 120 участников (по 10 парламентариев от каждой страны и 60 представителей Европарламента), на которых возложена задача обсуждения важнейших проблем и выработки общих стратегий развития сотрудничества в рамках «Восточного партнерства». Первая сессия парламентской Ассамблеи состоялась в сентябре 2011 года, начало работы «Евронеста» откладывалось не в последнюю очередь вследствие неопределенности с белорусской делегацией. Брюссель выражал сомнение, стоит ли приглашать в качестве делегатов членов действующего парламента Белоруссии или представителей оппозиции, в работе первой сессии Ассамблеи белорусская сторона не участвовала в силу обострившихся противоречий между ее руководством и ЕС. Участие Белоруссии в программе «Восточное партнерство» требует особых пояснений. Сложные отношения между ЕС и Минском ставят под вопрос реальное участие этой страны в программе. Политические диалоги между странами-участницами и ЕС проходят без участия белорусской стороны.

Финансирование программы и всех ее инициатив происходит из нескольких источников. Наибольшее количество средств приносит Европейский инструмент соседства и партнерства, являющийся частью ЕПС. С 2007 -2013 гг. из бюджета ЕИСП на сотрудничество с восточными соседями было в общей сложности 4 млрд. евро (общий бюджет 12 млрд. евро на то же период). Непосредственно на реализацию программы «Восточное партнерство» ЕС выделил 600 млн. евро. Вся финансовая ответственность по программе лежит на Комиссии ЕС. Средства будут выделяться по трем направлениям в рамках «Восточного партнерства»: программы комплексного институционального развития, программы регионального развития и многосторонний формат.

Программа комплексного институционального развития включает проекты Twinning и TAIEX, а также практики обмена, профессионального обучения, командировки, ее общий бюджет составляет 175 млн. евро на 2011-2013 гг. Средства в рамках программы выделяются на совершенствование административных практик в государствах-участниках для достижения целей, поставленных проектом «Восточное партнерство». Получателями средств являются государства-партнеры, страны-члены и учреждения ЕС, принимающие участие в процессе поддержки институциональных реформирования. Для Белоруссии действует отдельный механизм, Joint Interim Plan. (посмотреть работает ли на данный момент – программа стартует в 2011 г.) 75 млн. евро[[65]](#footnote-65) предназначены для развития программ развития регионов в странах-партнерах. Средства, выделенные на реализацию программы с 2012-2013 гг. распределяются следующим образом: «Украина – 30,79 млн. евро, Беларусь – 10,38 млн. евро, Азербайджан – 9,29 млн. евро, Грузия – 7,43 млн. евро, Армения – 7,12 млн. евро, Молдова – 6,98»[[66]](#footnote-66) млн. евро. 350 млн. евро из общей суммы выделены на реализацию программ и инициатив в рамках многостороннего сотрудничества: флагманские инициативы, тематические платформы, деятельности форума гражданского общества «Восточного партнерства».

Появление программы «Восточное партнерство» стало свидетельством заинтересованности ЕС в сотрудничестве с государствами постсоветского пространства. «Восточный фланг» был выделен в отдельное направление, ЕС попытался отойти от «лучевой» структуры сотрудничества, создать рамки для диалога стран-партнеров, способствовать их сближению. Однако многосторонний формат Восточного партнерства не имеет серьезных шансов на успех, так как объединяет государства с разными целями и интересами в отношении сотрудничества с ЕС. Даже если принять во внимание сходство проблем, с которыми сталкиваются государства-партнеры и которые ЕС предлагает решать совместными усилиями, это не создает прочной базы для сотрудничества между ними в условиях незначительного финансирования со стороны Брюсселя и небольшой заинтересованности элит этих государств в проведении реформ. На лицо противоречие в целях, которые ставит перед собой ЕС, реализуя данную программу и тем, чего желают добиться его партнеры, принимая участие в «Восточном партнерстве». Порой программа порождает ситуацию конкуренции между ее участниками за привлечение европейских инвестиций, лоббирование собственных интересов на уровне ЕС.

Если пытаться в целом оценивать ожидания стран-партнеров и возможности, которые предлагает программа можно говорить о «дефиците мотивации». Страны-партнеры не заинтересованы в проведении реформ и активном участии в работе платформ и флагманских инициатив в условиях неясных преимуществ и перспектив. Принцип политической обусловленности, который ЕС применяет в рамках ЕПС, предполагающий выполнение некоторых условий, в основном связанных с либерализацией экономики и политических структур, для расширения сотрудничества, не является эффективным стимулом. Кроме того некоторые исследователи говорят о ценностном разрыве между ЕС и его партнерами по программе. Нормативизм, присущий внешней политики Брюсселя и стран-членов, приходит в противоречие прагматичному подходу стран-участниц, предусматривающему элемент торга и маневрирования между крупнейшими региональными игроками. Восточные соседи еще недостаточно прониклись европейской риторикой, впрочем, у них есть все основания быть недовольными подобным подходом со стороны Брюсселя, преподносящего свои интересы в ценностной оболочке. ЕС зачастую руководствуется в большей степени политическими и экономическими соображениями в своей политике в отношении стран постсоветского пространства, закрывая глаза на проблемы нарушения прав человека, коррупцию и отступление от демократической модели в политике. Ценностный аспект часто используется ЕС для обоснования замедления темпов развития отношений между ним и странами-партнерами.

У части украинских экспертов превалируют критические оценки «Восточного партнерства», как программы, не отвечающей интересам Украины. Анатолий Орел, директор киевского Центра международных и сравнительных исследований, отмечает, что Брюссель в рамках программы занимается исключительно критикой внутренней политической ситуации в Украине, «не дает абсолютно никакой европейской перспективы»[[67]](#footnote-67), тем не менее ставит условия и требует проведения реформ. По мнению эксперта, «Евросоюз не имеет права давать домашние задания и выступать в роли только контролера»[[68]](#footnote-68). В одной из последних статей, опубликованной в журнале «Россия в глобальной политике»[[69]](#footnote-69), А. Орел делает еще более далеко идущие выводы по поводу отношений Украины с ЕС и Россией. По мнению исследователя можно говорить об усталости, как со стороны ЕС, так и Украины в стремлении решить проблему европейского выбора последней. ЕС, по словам исследователя, занят решением своих внутренних проблем, связанных кризисом.

3.3 Двусторонние отношения Украины-ЕС в 2008-2012 гг.

Одним из главных событий двусторонних отношений стало решение, озвученное на Парижском саммите 2008 г., о готовности ЕС предложить Украине Соглашение об ассоциации, включающее положение о создании глубокой и всесторонней зоны свободной торговли (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA). Также на Парижском саммите было принято решение о замене Планов действий новым инструментом, Повесткой дня ассоциации, которая должна будет подготовить и облегчить вступление в силу нового соглашения. В 2009 г. в третьем совместном докладе о прогрессе Украина и ЕС согласовали основные цели и принципы, структуру и отдельные разделы будущего соглашения. Согласно документам «Восточного партнерства» подписание подобного соглашения рассматривается в качестве стратегической цели двусторонних отношений всех партнеров ЕС по программе. Украина становилась для ЕС своего рода флагманом, за которым должны были следовать остальные участники «Восточного партнерства». Однако в отличие от других стран-партнеров, Украина рассматривает Соглашение об ассоциации как шаг на пути к полной интеграции с ЕС.

Газовый кризис 2008-2009 г. вновь обострил проблему обеспечения энергобезопасности ЕС. Закономерно, что в новой программе в качестве одного из приоритетов было обозначено сотрудничество в сфере энергетики, направленное на решение проблем энергетической безопасности, диверсификацию путей доставки в страны-члены ЕС и техническую помощь странам-партнерам. Украина рассматривало сотрудничество в данной сфере как возможность укрепления своего положения страны-транзитера для ЕС. В 2010 г. Украина подписала протокол о присоединение к Европейскому Энергетическому Сообществу, надеясь на то, что полноправное членство в организации даст ей возможность отстаивать свои интересы. Однако участие в Европейском энергетическом сообществе связывает страну необходимостью приведения законодательства в сфере энергетики с правом ЕС, что ограничивает свободу маневра Украины. Кроме того было подписано соглашение об учреждении «Восточноевропейского партнерства по энергоснабжению и охране окружающей среды», начаты переговоры о присоединении к инициативам ЕС в сфере обеспечения безопасности в атомной энергетики, запущенным в связи с событиями в Японии в 2011 г.

Украина пытается заручиться поддержкой ЕС в диверсификации поставок газа на Украину, заключая контракты с европейскими компаниями и пытаясь таким образом повлиять на ценовую политику России. Однако тех мер по снижения энергетической зависимости украинской промышленности от российского газа, которые предпринимает или провозглашает Украина, пока недостаточно для решения проблемы диверсификации. Украина пытается доказать свою важность в обеспечении энергетической безопасности Евросоюза, однако функционирование «Северного потока» и возможное строительство «Южного потока» снижают транзитный потенциал Украины. Впрочем, строительство «Южного потока» пока остается под вопросом. Другим важным моментом является модернизация украинской газотранспортной системы и участие России и Украины в газовом консорциуме. Россия, согласно заявлению премьера Д. Медведева на встрече с европейскими журналистами в марте 2013 г., готова участвовать в консорциуме, но лишь при условии соблюдения интересов российской стороны и выхода Украины из ряда международных договоренностей, касающихся энергетической сфере, в том числе Договора об Энергетическом сообществе[[70]](#footnote-70). Киев предлагает создание трехстороннего консорциума с привлечением ЕС. Проект трехстороннего консорциума выдвигался российской стороной еще в 2004 г., но после прихода к власти В. Ющенко идея была отвергнута. ЕС не отрицает возможности участия в консорциуме, однако в свою очередь требует конкретизации предложений и соблюдения Договора об Энергетическом сообществе. Украина в очередной раз поставлена перед выбором.

Другим важным аспектом двустороннего сотрудничества остается «визовый диалог». В 2008 г. вступило в силу Соглашение об упрощении визового режима и Соглашение о реадмиссии, подписанные в 2007 г. В 2010 г. Украина и ЕС согласовали План действий, который предусматривал дальнейшее упрощение процедуры получения виз и повторял подобный документ Евросоюза, предложенный балканским государствам. В июле 2012 г. сторонами было подписано Соглашение о внесении изменений в Соглашение об упрощении визового режима, облегчающее получение виз для определенных категорий граждан. В мае 2013 г. Совет ЕС утвердил новый вариант Соглашения. Однако главная цель Киева - подписание соглашения о введении безвизового режима - далека от воплощения, так как с точки зрения стран-членов ЕС политика и практика Украине в данной сфере не соответствует стандартам ЕС.

Приход к власти В. Януковича в 2010 г. обозначил начало нового, «пост-оранжевого» этапа в истории Украины. Смена власти породила дискуссии относительно внешнеполитического курса страны и развития отношений с Евросоюзом. В свою очередь для ЕС 2010 год стал началом тяжелейшего долгового кризиса, охватившего сначала отдельные государства-члены, а затем всю зону евро. Как следствие можно наблюдать снижение интереса со стороны ЕС к Украине в связи с необходимостью решать первоочередные задачи. На повестке дня стоит вопрос о будущем союза, о развитии в сторону большего сплочения и передачи полномочий на наднациональный уровень или фрагментации ЕС на отдельные группы стран, предусматривающие разную степень сотрудничества. Подобные тенденции в развитии Евросоюза не могут не сказаться на его отношениях с третьими странами, особенно с Украиной, нацеленной на более тесную интеграцию с ЕС.

С другой стороны в связи с кризисом в ЕС возникают вопросы о целесообразности одностороннего курса Украины на евроинтеграцию. Как отмечает посол Украины в России В. Ельченко: «Нам хотелось бы видеть Украину в Европейском союзе - в таком, котором он был позавчера. То, что происходит в еврозоне сейчас, заставляет задуматься»[[71]](#footnote-71).

Несмотря на смену власти во внешней политике Украины европейский вектор по-прежнему остается приоритетным. Евроатлантизм «оранжевого периода» сменился преимущественно европейской ориентацией и осторожным сближением с Россией. Значительная часть украинской элиты нацелена на сотрудничество с Западом для защиты корпоративных и индивидуальных интересов. Однако для решения многих внутренних проблем, в первую очередь экономических и социальных, Украина нуждается во взаимодействии с Россией. Первые внешнеполитические шаги нового президента, казалось, говорили в пользу переориентации Украины в сторону Москвы. Самым заметным событием в этом направлении стало подписание Харьковских соглашений 2010 г., обеспечивающих 30 % скидку на российский газ в обмен на пребывание Черноморского флота в Севастополе до 2042 г. Снижение цены на газ исключительно важно для украинской экономики. Однако дальнейшего сближения не последовало, президент В. Янукович не пошел на признание независимости Абхазии и Южной Осетии, не изъявил желания присоединиться к Таможенному союзу и не согласился на слияние «Газпрома» и «Нафтогаза».

На пресс-конференции по итогам саммита Украина-ЕС в 2010 г. новый президент подтвердил неизменность курса на европейскую интеграцию. Одной из главных задач внешней политики Украины стало скорейшее подписание Соглашения об ассоциации.

Позиция Европейского союза в отношении Украины по-прежнему противоречива. Импульс активности на постсоветском пространстве, зародившийся в период расширения и внутренних реформ союза, выразившийся в распространении Европейской политики соседства на данный регион и запуске программы «Восточное партнерство», угасает в последнее время в связи с кризисом в ЕС. Не все государства-члены одинаково оценивают перспективы сближения Украины с ЕС. Традиционным «защитником» интересов Украины в ЕС является Польша. Однако в последнее время ее политика в данном направлении стала более сдержанной, отчасти это связано с приходом нового руководства.

Ключевым вопросом отношений Украины и ЕС в 2010-2012 гг., как уже указывалось выше, стало подписание Соглашения об ассоциации, включающего положения о создании глубокой и всесторонней зоны свободной торговли. В 2011 г. текст был согласован, в марте 2012 г. стороны парафировали политическую часть соглашения, в июле этого же года была согласована экономическая часть. Однако с ратификацией соглашения возникли проблемы, связанные с острой критикой институтами ЕС и лидерами стран-членов внутриполитической ситуации на Украине.

ЕС традиционно использует принцип политической обусловленности в отношении государств заинтересованных в сближении с ним. Прогресс в отношениях возможен лишь в случае соответствия критериям, которые устанавливает ЕС. Классическим примером подобной политики были разработанные специально для стран-кандидатов пятого расширения Копенгагенские критерии. Стимулом для реформ было членство в ЕС, поэтому страны-кандидаты проявили достаточную активность в проведении политических и экономических реформ, кроме того ЕС сам был заинтересован в скорейшем принятии новых членов в свои ряды. В отношении соседей, таких как Украина, подобный принцип не приносит видимых результатов. ЕС не обещает Украине членства в обозримом будущем, что, безусловно, лишает власти необходимого стимула для реформирования экономики и политико-правовой системы в соответствии с европейскими ценностями и нормами. ЕС нередко использует вопросы соблюдения прав человека и соответствия демократическим принципам и нормам права для оказания давления на партнера или затягивания принятия неудобных для него решений.

Шквал критики обрушился на Украину в связи с судебными процессами в отношении представителей оппозиции, бывших должностных лиц государства, в первую очередь бывшего премьер-министра Ю. Тимошенко и министра внутренних дел Ю. Луценко. Брюссель, критикуя использование правосудия в политических целях, затягивал переговоры по соглашению об ассоциации. Ситуация ухудшилась весной 2012 г. в связи с отказом части лидеров государств-членов ЕС посетить Евро-2012, главное событие года для Украины. В мае 2012 г. ряд глав государств ЕС отказались принимать участие в саммите стран Центральной и Восточной Европы, который должен был пройти в Ялте. Украине пришлось отложить проведение саммита на неопределенный срок.

Тем не менее, в июле 2012 г. стороны согласовали экономическую часть будущего соглашения об ассоциации, касающуюся в первую очередь зоны свободной торговли с ЕС. Примечательно, что примерно в это же время в августе 2012 г. Верховная Рада ратифицировала договор о зст в рамках СНГ, подписанный украинской стороной еще в октябре 2011г. Это остро поставило вопрос выбора между двумя векторами экономической интеграции: Таможенным союзом, к участию в котором призывает Россия, и зоной свободной торговли с ЕС.

Выгоды от создания зст с ЕС оцениваются экспертами неоднозначно, для ряда отраслей промышленности это чревато негативными последствиями, поскольку украинским предприятиям будет крайне сложно конкурировать с европейскими. Аграрно-промышленный комплекс понесет убытки, учитывая протекционистскую политику ЕС в отношении своей сельскохозяйственной продукции.

За создание зст с ЕС стоят представители металлургической промышленности Украины, для которых крайне важно расширить свое присутствие на европейском рынке. Данная финансово-промышленная группировка имеет сильное лобби во властных структурах.

Российские и часть украинских экспертов обосновывают невыгодность создания зст с ЕС, подчеркивая, что зст со странами СНГ и вступление в Таможенный союз принесет существенные экономические выгоды. Однако этот вопрос носит не столько экономический, сколько политический характер. Это касается как подписания соглашения об ассоциации и создании глубокой и всесторонней зоны свободной торговли с ЕС, так и участия Украины в Таможенном союзе. И здесь выбор украинской элиты очевиден, и он сделан не в пользу России.

Украинские власти поставлены перед необходимостью решать финансовые проблемы, поскольку страна находится в сложном положении в связи с обязательствами перед МВФ. Единственной возможностью улучшить ситуацию является получение скидок на поставки газа из России. Но Россия не видит для себя выгоды в предоставлении подобных льгот государству, уходящему из его сферы влияния и не стремящемуся участвовать в инициируемых Москвой интеграционных проектах на постсоветском пространстве. Российская сторона готова пойти на пересмотр газовых контрактов лишь при условии вступления Украины в Таможенный союз. Президент В. Янкович в 2011 г. предложил сотрудничество Украины с Таможенным союзом по формуле «3+1», предполагающей некое ограниченное членство. Кроме того Киев пытается использовать переговоры о возможном участии Украины в Таможенном союзе для давления на европейских партнеров. Однако подобный подход не устраивает Москву, российская сторона неоднократно заявляла о том, что «особое участие» Украины в Таможенном союзе невозможно. На данный момент ведутся дискуссии о перспективе предоставления Украине статуса наблюдателя при Таможенном союзе.

Среди стран-членов ЕС нет согласия по поводу сроков подписания Соглашения об ассоциации, однако есть опасения по поводу активности России в отношении Украины. Страны ЦВЕ и Балтии выступают за скорейшее подписание, опасаясь, что задержка может вынудить украинские власти принять условия России. На саммите Украина-ЕС, состоявшемся в феврале 2013 г., было объявлено о возможности подписания Соглашения об ассоциации в рамках саммита «Восточного партнерства» осенью текущего года, при условии выполнения Украиной требований ЕС, прежде всего, осуществить реформы избирательной системы и правосудия. На Украине с 2012 г. работает специальная миссия Квасьневского-Кокса, осуществляющая мониторинг внутриполитической ситуации на Украине. Киев в свою очередь подает ответные знаки Брюсселю о готовности выполнять условия ЕС. Именно так расценивают указы президента о помиловании экс-министра внутренних дел Ю. Луценко и министра экологии Г. Филипчука.

С точки зрения некоторых экспертов и политиков саммит «Восточного партнерства» в Вильнюсе будет решающим для развития программы в целом. Если Соглашение об ассоциации будет подписано хотя бы с одной страной, это будет стимулом для остальных участников. Отсутствие результатов поставит под вопрос дальнейшее развитие программы. Данную точку зрения отстаивают страны «Вышеградской группы», подписавшие в мае 2013 г. заявление совместно с Ирландией и Литвой о необходимости подписания соглашения на ноябрьском саммите. Однако если процесс переговоров занял столько времени у Украины и подписание до сих пор под вопросом, можно ли говорить о существовании перспектив у других участников. Экономическая и политическая ситуация в странах-партнерах, «замороженные конфликты», неразрешенные территориальные споры объективно препятствуют сближению этих стран с ЕС. Можно вспомнить, что государства пятой волны расширения также не по всем критериям соответствовали стандартам, установленным ЕС. ЕС уже испытал на себе результаты подобного подхода. Это является одной из причин внимательного и зачастую критичного отношения Брюсселя и стран-членов к выполнению странами-партнерами положений Планов действий и Повестки дня ассоциации.

Большая часть государств «старой Европы» занимает сдержанную позицию в отношении перспектив подписания Соглашения об ассоциации осенью 2013 г. Канцлер Германии А. Меркель на встрече с премьер-министром Эстонии в апреле 2013 г. объявила о наличии серьезных проблем, препятствующих подписанию соглашения. Позиция стран ЕС заставляет думать, что перспектива подписания Соглашения об ассоциации используется как средство удержания Украины в орбите ЕС. Технические моменты улажены, но ЕС выдвигает условия политического характера, оказывая давление на Украину. В подобной политике ЕС видится стремление затянуть процесс подписания, предположительно до выборов 2015 г. на Украине.

Заключение

В основе политики Европейского союза в отношении Украины лежат интересы стран-членов. К государствам-членам ЕС, по тем или иным причинам заинтересованным в развитии отношений с Украине, можно отнести Польшу, страны Балтии, Германию, другие страны Центральной и Восточной Европы, Францию, Скандинавские страны. Среди стран ЦВЕ и Балтии наибольшую активность в отношении Украины проявляют Польша и Литва. Кроме общей истории и близости культур, заинтересованности в развитии экономических связей, важную роль играет восприятие Украины как потенциального партнера в развитии внешней политики в отношении других стран постсоветского пространства. Несмотря на некоторые противоречия, которые существуют между странами ЦВЕ и Украиной по отдельным вопросам, новые члены ЕС поддерживают сближение последней с ЕС и даже вступление в его ряды. Поддержка «европейского выбора» Украины рассматривается этими странами, особенно Польшей, как возможность увеличить политический вес в ЕС, играя роль экспертов по «восточной политике» союза. Однако для продвижения своих инициатив в Брюсселе нужна поддержка «старой Европы». Настоящим «флагманом» восточного вектора политики ЕС является Германия, заинтересованная в расширении своего экономического и политического присутствия на постсоветском пространстве. По мнению некоторых европейских экспертов приоритет отношений с России, избранный в качестве основного принципа восточной политики Германии, является препятствием для продвижения ее интересов в других государствах постсоветского пространства и активизации политики ЕС в данном регионе.

Страны-члены успешно развивают двусторонние отношения с Украиной и сотрудничают с ней в рамках многосторонних межправительственных форматов. Однако государства-члены заинтересованы в проведении общей политики союза в отношении Украины, позволяющей использовать экономические и институциональные ресурсы ЕС для реализации своих целей. Подобного рода политика была разработана ЕС в период подготовки к пятому расширению и запущена в 2004 г. Целью Европейской политики соседства провозглашалось обеспечение безопасности и стабильности на пространстве вдоль новых границ ЕС, создание «кольца друзей», разделяющих ценности и нормы союза. Для достижения указанных целей страны-соседи должны провести реформы, способствующие укреплению демократии, гражданского общества, построению современной, развитой экономики, в качестве стимула Брюссель предлагал открытие внутреннего рынка ЕС и выход на новый уровень политического сотрудничества. В подобных принципах просматривалось сходство с политикой расширения и стремление ЕС расширить сферу влияния на соседние государства. При этом ЕПС не предусматривала перспективы членства для участников ЕПС. Новая политика вызвала интерес исследователей, оценивающих ее как вариант политики расширения, включая «все кроме институтов», как продолжение внутренних политик ЕС, как проявление «внешнего управления».

ЕС рассматривал Украину как одного из ключевых партнеров в рамках политики соседства. Признание результатов «оранжевой революции» и поддержка нового курса породили у Киева надежды на привилегированные отношения с ЕС и вступление в не столь отдаленной перспективе в его ряды. Однако большинство государств-членов не поддерживало эту идею в принципе и особенно после столь масштабного расширения и преследовавшее за ним конституционного кризиса. В течение первых лет реализации политики ЕС успешно развивал сотрудничество с Украиной в энергетической сфере, организовал приграничную миссию в помощь Украине и Молдавии, разработал концепцию глубокой и всесторонней зоны свободной торговли и начал переговоры о подписании «нового продвинутого соглашения». Тем не менее, заметных успехов в продвижении европейских ценностей и норм на Украине ЕС не добился. ЕПС предусматривала долгосрочные цели, политика же украинской власти диктовалась краткосрочными мотивами, реформы наталкивались на политические, финансовые и институциональные препятствия, свою роль играл «дефицит мотивации». Наиболее заинтересованные в развитии отношений с восточными соседями страны ЕС предлагали реформировать ЕПС, провести дифференциацию между «европейскими соседями» и «соседями Европы», предложить лучшие стимулы для сотрудничества и условия, в большей степени учитывающие специфику партнеров.

В 2007 г., когда членами ЕС стали еще два государства ЦВЕ Болгария и Румыния, была подготовлена и запущена новая инициатива «Черноморская синергия». Данная политика была инициирована с целью вовлечения ЕС в решение ключевых вопросов Причерноморского региона. ЕС был заинтересован в создании специального механизма влияния в данном регионе, интересном с точки зрения пересечения транспортных, энергетических, миграционных потоков. «Черноморская синергия» провозглашалась как дополнение к уже существующим форматам сотрудничества ЕС с государствами данного региона, предполагалось использовать институты других организаций, таких как ОЧЭС. Одним из партнеров в рамках данной политики ЕС является Украина. Однако «Черноморская синергия» не играет большой роли в политике ЕС в отношении Украины, отчасти из-за того, что сами страны-члены не придают ей большого значения, кроме того сотрудничество по основным проблема в регионе осуществляется в рамках ЕПС и «Восточного партнерства».

Оформление «восточного измерения» как отдельной сферы внешней политики ЕС произошло с учреждением программы «Восточное партнерство». Программа является частью ЕПС, в ее основе лежат аналогичные цели и принципы, однако в определенной степени «Восточное партнерство» переросло рамки Европейской политики соседства. Более четко обозначена цель, направленная на формирование политического, экономического и правового пространства стран-партнеров, внесен такой важный элемент, как выстраивание горизонтальных связей между странами-партнерами, создание своего рода интеграционной группировки под контролем ЕС. У ЕС был опыт сотрудничества с объединениями государств в целях облегчения их интеграции в структуры Европейского союза, Европейское экономическое сообщество со странами ЕАСТ и Вышеградская группа. Данные объединения создавались в качестве подготовительного этапа расширения ЕС. «Восточное партнерство» не рассматривается ЕС как подготовка государств-партнеров к вступлению в его ряды, программа носит характер «расширения в облегченном варианте» («enlargement-light»), предусматривающем возможность влияния ЕС на политику стран-участниц без перспективы полного членства для них. Государства постепенно сближаются с ЕС, разделяя «все кроме институтов», принимая законодательство ЕС, но, фактически не участвуя в процессе принятия решений.

Многосторонний формат сотрудничества в рамках реализации программы носит подчиненный характер по отношению к развитию двусторонних отношений с ЕС. В основе повестки дня отношений Украины и ЕС с 2008 по настоящее время лежит подписание Соглашения об ассоциации и создании глубокой и всесторонней зоны свободной торговли. Программа «Восточное партнерство» предполагает возможность подписания подобного соглашения для всех стран-участниц, уравнивая их статус в отношениях с ЕС. Однако на стадии подписании соглашения находится на данный момент только Украина. ЕС использует соглашение в качестве стимула для развития отношений и как средство давления на Украину. Среди стран-членов существуют разногласия по поводу готовности Украины, и самого ЕС, переживающего кризис, к установлению такого рода отношений. Однако в случае подписания соглашения переход Украины в орбиту ЕС будет необратимым.

Политика ЕС направлена на трансформацию государств постсоветского пространства, в первую очередь Украины, в соответствии с собственным видением и интересами. Подобный подход, реализуемый в рамках различных форматов, не всегда достигает цели, инициативы ЕС наталкиваются на пассивное сопротивление национальных элит и активное противодействие других акторов, прежде всего России. Отношения с Россией играют важную роль для государств-членов ЕС. В краткосрочной перспективе от конкуренции Москвы и Брюсселя выигрывает Киев, однако в долгосрочной от соперничества проигрывают все стороны. Поскольку страны-члены ЕС и Россия заинтересованы в обеспечении безопасности и стабильности в регионе соперничество контрпродуктивно. Оптимальным вариантом стало бы сотрудничество Москвы и Брюсселя на пространстве «общего соседства» в рамках стратегического союза, однако на данный момент такое развитие событий маловероятно.

1. Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovermentalist approach. Journal of Common Market Studies. Vol. 31. № 4. Dec. 1993. P. 473. [↑](#footnote-ref-1)
2. Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovermentalist approach. Journal of Common Market Studies. Vol. 31. № 4. Dec. 1993. P. 499. [↑](#footnote-ref-2)
3. The Eastern policy of the European Union in the run-up to the EU’s enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe (Poland’s viewpoint, Warsaw, 13 June, 2001) / Republic of Poland. Ministry of Foreign Affairs. URL: http://[www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010613-1.pdf](http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010613-1.pdf). (дата обращения: 18.11.2012). [↑](#footnote-ref-3)
4. Польские предложения по поводу политики в отношении новых Восточных соседей после расширения ЕС: неофициальный документ министерства иностранных дел Республики Польша [Электронный ресурс] // Восточное измерение Европейского Союза и Россия: сборник докладов межд. конф., (Великий Новгород, 14 ноября 2003 г.). Приложение 1.СПб., 2004. С. 123. Режим доступа: http://www.cirp.ru/files/East\_Dimension.pdf?35ab755042543fdb4e52da8799ac7527=7203cbc8d5aeb1cefde0e6ebf691d87d. (дата обращения 20.03.2012). [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibid. [↑](#footnote-ref-5)
6. Посол Болгарии: Украина для нас – важный внешнеполитический приоритет. Интервью. ForUm. 15.10.2012. Режим доступа: <http://for-ua.com/interview/2012/10/15/080000.html> (дата обращения: 14.04.2013). [↑](#footnote-ref-6)
7. Недооцененная Венгрия. UA-Reporter.COM. 26.02.2011. Режим доступа: <http://ua-reporter.com/novosti/101191>. (дата обращения 11.04.2013). [↑](#footnote-ref-7)
8. Проект «Великой Румынии», который нередко поднимают на щит силы оппозиции, по большей части исключительно для внутреннего пользования. [↑](#footnote-ref-8)
9. Украина и Румыния: реалии непростого соседства 03. 09.2012 Агентство стратегiчных досллiджень. Режим доступа: <http://sd.net.ua/2012/09/03/ukraina-i-rumyniya-realii-neprostogo-sosedstva.html>. (дата обращения 23.04.2013). [↑](#footnote-ref-9)
10. В состав «Вышеградской четверки» входят Польша, Словакия, Венгрия и Чехия. [↑](#footnote-ref-10)
11. Кроме Литвы туда входила Албания, Болгария, Хорватия, Македония, Румыния, Словакия, Словения, Эстония и Латвия. [↑](#footnote-ref-11)
12. Strategy for development cooperation with Ukraine 2009 –2013. Ministry for Foreign Affairs Sweden. 2009. URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/37/28/70134712.pdf> (дата обращения 04.05.2013). [↑](#footnote-ref-12)
13. Ibid. P. 11. [↑](#footnote-ref-13)
14. Umland А. Is Berlin Prepared to Support a New Democratization in Ukraine? Germany’s Eastern policies have to adapt to the novel political challenges in the post-Soviet space. Foreign Policy Journal. 2013 URL: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2013/02/13/is-berlin-prepared-to-support-a-new-democratization-in-ukraine/> (дата обращения: 17.03.2013); Meister S. German Eastern PolicyIs a partnership with Poland possible? DGAP analyse kompakt. September 2011 N° 7. URL: <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/20947> (дата обращения: 10.03.2013). [↑](#footnote-ref-14)
15. Письмо Вестервелле-Сикорского К. Эштон в ноябре 2011 г., в котором предлагалось развивать связи с Россией. [↑](#footnote-ref-15)
16. European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine. 1999/877/CFSP. Part I. Vision of the European Union for its partnership with Ukraine. Official Journal of the European Communities. L 331/1. 23. 12. 1999. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ukEN.pdf> (дата обращения 12.02.2013). [↑](#footnote-ref-16)
17. Ibid. II. Ensuring stability and secutiry and meeting common challenges on the European continent. [↑](#footnote-ref-17)
18. Karen E. Smith The Outsiders: The European Neighborhood Policy. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 81, No. 4, Britain and Europe: Continuity and Change (Jul., 2005). pp. 757-773. URL: http://www.jstor.org/stable/3569673 (дата обращения 12.01.2012). [↑](#footnote-ref-18)
19. Сommunication from the Commission to the Council and the European parliament. Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Brussels, 11.3.2003 COM (2003) 104 final URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\_104\_en.pdf. (дата обращения 10.01.2012). [↑](#footnote-ref-19)
20. Communication from the commission European Neighbourhood Policy. Strategy paper. COM (2004) 373 final. Brussels, 12.5.2004. URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf> ( дата обращения: 03.12.2012). [↑](#footnote-ref-20)
21. Ibid. Introduction and Summary. Р. 3. [↑](#footnote-ref-21)
22. Федорцев В.А. О некоторых подходах к исследованию Европейской политики соседства. РИСИ. 25.04.12. Режим доступа: <http://www.riss.ru/index.php/analitika/181-o-nekotoryh-podhodah-k-issledovaniyu-evropeyskoy-politiki-sosedstva#.UZABi7XIaXt> (дата обращения: 23.04.2013). [↑](#footnote-ref-22)
23. Ibid. [↑](#footnote-ref-23)
24. Romano Prodi A wider Europe: a proximity policy as a key to stability. «Peace? Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU». Speech to the Sixth ECSA-World Conference, Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 Dec. 2002, SPEECH/02/619. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm> [↑](#footnote-ref-24)
25. Kelley J. New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy. JCMS 2006. Volume 44. Number 1. pp. 29–55 <URL:http://studium.unict.it/dokeos/2011/courses/1001283C0/document/kelley_JCMS_2006.pdf>. (дата обращения 10.02.2012). [↑](#footnote-ref-25)
26. Lavenex S. A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality?The Study of the European Neighbourhood Policy: Methodological, Theoretical and Empirical Challenges. 25th-26th October 2007 University of Nottingham. URL: <http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_icmcr/Docs/Lavenex.pdf>. [↑](#footnote-ref-26)
27. Lavenex S., Schimmelfennig, F., EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics Journal of European Public Policy. Volume 16, Issue 6, 2009. P. 791-812. URL: http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760903087696#.UZAIpbXIaXs [↑](#footnote-ref-27)
28. Lavenex S. A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality?The Study of the European Neighbourhood Policy: Methodological, Theoretical and Empirical Challenges. 25th-26th October 2007 University of Nottingham. URL: http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared\_icmcr/Docs/Lavenex.pdf. [↑](#footnote-ref-28)
29. Евросоюз призвал Украину провести повторные выборы президента 27.11.2004 NEWSru.com Режим доступа: <http://newsru.com/world/27nov2004/esi.html>. (дата обращения 24.04.2913). [↑](#footnote-ref-29)
30. Results of Ukraine elections European Parliament resolution on the results of the Ukraine elections P6\_TA(2005)0009 URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0009&language=EN> ( дата обращения: 20.04.2013). [↑](#footnote-ref-30)
31. Ibid. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ibid. [↑](#footnote-ref-32)
33. EU/UKRAINE ACTION PLAN. Introduction. [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf>. (дата обращения 06.03.2013). [↑](#footnote-ref-33)
34. Ibid. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ibid. New partnership, economic integration and cooperation perspectives. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ibid. Introduction. [↑](#footnote-ref-36)
37. Memorandum of understanding on co-operation in the field of energy between the European Union

    and Ukraine. [Электронный ресурс]. 2005 URL: <http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukraine/doc/mou_en_final_en.pdf> (дата обращения: 20.04.2013). [↑](#footnote-ref-37)
38. Ibid. [↑](#footnote-ref-38)
39. Towards an EU External Energy Policy. [Электронный ресурс] The 2006 Brussels Conference – 20th and 21st November 2006.URL: <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/library/publications/28_towards_energy_policy.pdf>. (дата обращения: 12.04.2013). [↑](#footnote-ref-39)
40. EU/UKRAINE ACTION PLAN 2005 [Электронный ресурс]. URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf> (дата обращения 06.03.2012). [↑](#footnote-ref-40)
41. 3. The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine [Электронный ресурс]. Centre for European Policy Studies (CEPS). Brussels, 2006. URL: http://www.ceps.eu/book/prospect-deep-free-trade-between-european-union-and-ukraine (дата обращения 11.04.2013). [↑](#footnote-ref-41)
42. 4. Сommission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‘Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007: Progress Report Ukraine. SEC (2008)402. [Электронный ресурс]. Brussels. 2008. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08\_402\_en.pdf (дата обращения 14.04.2013). [↑](#footnote-ref-42)
43. Ibid. [↑](#footnote-ref-43)
44. Commission Staff Working Document Accompanying the : Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. ENP Progress Report Ukraine. SEC(2006) 1505/2. Brussels, 4 December 2006 <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1505-2_en.pdf> (дата обращения 23/04/2013). [↑](#footnote-ref-44)
45. Emerson M. European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an ‘ENP plus’ [Электронный ресурс]. CEPS Policy Brief, No. 126, Brussels, 2007. URL: <http://aei.pitt.edu/7363/2/7363.pdf> (дата обращения: 21.04.2013). [↑](#footnote-ref-45)
46. Ferrero-Waldner В. Black Sea Synergy: the EU’s approach to the Black Sea region [Электронный ресурс]. Black Sea Synergy Ministerial Meeting, Kiev, 2008. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-77_en.htm> (дата обращения: 21.04.2013). [↑](#footnote-ref-46)
47. Сommunication from the Сommission to the Сouncil and the European Parliament Black Sea Synergy - a new regional cooperation initiative COM(2007) 160 final [Электронный ресурс]. Brussels, 11.04.2007. URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\_160\_en.pdf (дата обращения: 03.04.2013). [↑](#footnote-ref-47)
48. Ibid. [↑](#footnote-ref-48)
49. Австрия, Германия, Италия, Польша, Словакия, Франция и Чехия. [↑](#footnote-ref-49)
50. Болгария, Румыния и Греция. [↑](#footnote-ref-50)
51. Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area [Электронный ресурс]. Kyiv, 2008. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/joint\_statement\_blacksea\_en.pdf (дата обращения: 20. 04.2013). [↑](#footnote-ref-51)
52. О встрече министров иностранных дел Евросоюза и стран Черноморского региона: сообщение для СМИ 209-15-02-2008 [Электронный ресурс]. МИД РФ. Режим доступа: http://www.mid.ru/brp\_4.nsf/sps/5A98578CAC3A3389C32573F0004B4D6A (дата обращения 03.04.2013) [↑](#footnote-ref-52)
53. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy COM(2008) 391 final [Электронный ресурс]. Brussels, 2008. URL: http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/com08\_391\_en.pdf (дата обращения: 22.04.2013). [↑](#footnote-ref-53)
54. Black Sea Synergy. MEMO/10/78. [Электронный ресурс]. Brussels, 15 March 2010. URL: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-78_en.htm> (дата обращения: 11.05.2013). [↑](#footnote-ref-54)
55. Polish-Swedish Proposal. Eastern Partnership. June 2008. URL: <http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html> (дата обращения: 18.03.2013). [↑](#footnote-ref-55)
56. Ibid. [↑](#footnote-ref-56)
57. Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета. Восточное партнерство. Брюссель, 3.12.08 COM (2008) 823 final. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\_823\_ru.pdf. (дата обращения: 10.01.2012). [↑](#footnote-ref-57)
58. Ibid. [↑](#footnote-ref-58)
59. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague. URL: http://www.eu2009.cz/assets/calendar/main-events/090507-prague-declaration-of-the-eastern-partnership summit\_corrigendum.pdf. (дата обращения 05.10.2011). [↑](#footnote-ref-59)
60. Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета. Восточное партнерство. Брюссель, 3.12.08 COM (2008) 823 final. Pежим доступа: <http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_ru.pdf>. (дата обращения: 10.01.2012). [↑](#footnote-ref-60)
61. Ibid. [↑](#footnote-ref-61)
62. Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета. Восточное партнерство. Брюссель, 3.12.08 COM (2008) 823 final. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\_823\_ru.pdf. [↑](#footnote-ref-62)
63. Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета. Восточное партнерство. Брюссель, 3.12.08 COM (2008) 823 final. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08\_823\_ru.pdf. [↑](#footnote-ref-63)
64. Материалы с Eastbook.eu, портала посвященного «Восточному партнерству» ЕС. Режим доступа: http://eastbook.eu/ru/eap-faq-ru/. [↑](#footnote-ref-64)
65. Там же. [↑](#footnote-ref-65)
66. Там же. [↑](#footnote-ref-66)
67. Россия, Украина и Восточное партнерство ЕС [Электронный ресурс]. Немецкое общество внешней политики (DGAP). Берлин, 2009. Режим доступа: [www.nsuem.ru/edu/.../statja%2013%20chast1%20iz%202.doc](http://www.nsuem.ru/edu/.../statja%2013%20chast1%20iz%202.doc) (дата обращения 04.02.2012). [↑](#footnote-ref-67)
68. Там же. [↑](#footnote-ref-68)
69. Орел. А Компас указывает на восток? [Электронный ресурс]. Россия в глобальной политике. №1, 2012. Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/woussr/Kompas-ukazyvaet-na-vostok-15454>. (дата обращения 13.11.2012) [↑](#footnote-ref-69)
70. Россия может участвовать в газовом консорциуме с Украиной при обоюдном интересе 12.03.2013 BaltInfo. Балтийское информационное агентство. Режим доступа: <http://www.baltinfo.ru/2013/03/21/Rossiya-mozhet-uchastvovat-v-gazovom-konsortciume-s-Ukrainoi-pri-oboyudnom-interese-343410> (дата обращения 25.04. 2013) [↑](#footnote-ref-70)
71. Соцопрос: Украинцы хотят, чтобы их правительство развивало отношения в первую очередь с Россией 14.11.2012. ИА Regnum. Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/economy/1593448.html>. (дата обращения: 16.11.2012). [↑](#footnote-ref-71)