

**Adriana Kalicka-Mikołajczyk**

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

## Europejska Polityka Sąsiedztwa i jej znaczenie dla państw Europy Wschodniej

### Geneza

Rozpoczęcie przez Unię Europejską współpracy z państwami Europy Wschodniej stało się możliwe na skutek rozpadu ZSRR, który doprowadził do przewartościowania przez Brukselę swojej polityki wobec państw postradzieckich i całego regionu. Region ten z wyjątkiem Rosji nie był postrzegany priorytetowo, gdyż dominujące miejsce w polityce UE zajęły państwa Europy Środkowej i Bałkany Zachodnie. Stosunki państw Europy Wschodniej z UE miały charakter statyczny i reaktywny. Wpłynęło na to kilka czynników: po pierwsze przesłanki związane z rozwojem procesów transformacyjnych w regionie, po drugie jego położenie geopolityczne, a po trzecie zwiększone zainteresowanie państwami Bałkanów Zachodnich i państwami basenu Morza Śródziemnego<sup>1</sup>.

Na skutek rozszerzenia w 2004 r. UE zaczęła bezpośrednio sąsiadować z państwami trapienymi nierozwiązanymi problemami wewnętrznymi — politycznymi, społecznymi oraz terytorialnymi. Państwa te stanowią dla UE potencjalne źródło tak zwanego miękkiego (niemilitarnego) zagrożenia, do którego możemy zaliczyć: nielegalną imigrację, zagrożenia epidemiologiczne i środowiskowe oraz wzrost transgranicznej przestępczości zorganizowanej<sup>2</sup>. Odbywająca się współpraca między stronami w oparciu o zawarte w połowie lat 90. Porozumienia o partnerstwie

---

<sup>1</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 8.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 18.

i współpracy (PCA), których centralną częścią są postanowienia dotyczące współpracy handlowej, okazały się niewystarczającą formą współpracy.

Z tych też powodów w 2002 r. zainicjowana została dyskusja na temat konieczności wypracowania wschodniej polityki sąsiedztwa, służącej poprawie i intensyfikacji stosunków między UE a tym regionem<sup>3</sup>. Konieczność wypracowania nowej polityki wobec najbliższych sąsiadów znalazła również swoje odzwierciedlenie w przyjętej 12 grudnia 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB)<sup>4</sup>. ESB jest pierwszym przyjętym na forum UE dokumentem, który zidentyfikował główne wyzwania i zagrożenia nie tylko w skali najbliższego sąsiedztwa UE, ale także w skali globalnej<sup>5</sup>. W części II ESB jednym z trzech wymienionych celów strategicznych jest budowanie bezpieczeństwa w sąsiedztwie UE. Zgodnie z postanowieniami ESB rozszerzenie UE nie powinno stworzyć nowych podziałów w Europie, a celem UE jest promowanie stworzenia pierścienia dobrze zarządzanych krajów na wschód od UE i wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, z którymi to krajami UE będą łączyć bliskie stosunki oparte na współpracy<sup>6</sup>.

Dnia 8 sierpnia 2002 r. Chris Patten i Javier Solana skierowali do prezydencji duńskiej list zatytułowany *Szersza Europa*, w którym położony został nacisk na elastyczne podejście do współpracy z sąsiadami, oparcie relacji na tych samych zasadach politycznych (wzmocnienie i intensyfikacja dialogu politycznego) i ekonomicznych (rozwój współpracy gospodarczej i handlowej), budowę wspólnego systemu bezpieczeństwa i współpracy w wymiarze regionalnym, pomoc finansową, a w dalszej perspektywie włączenie tych państw do wybranych polityk wspólnotowych<sup>7</sup>. Obaj politycy wskazali, że region Europy Wschodniej powinien stać się regionem o priorytetowym znaczeniu dla polityki zewnętrznej UE<sup>8</sup>.

W przedstawionych opinii publicznej dnia 18 listopada 2002 r. konkluzjach Rady Europejskiej (RE) możemy przeczytać deklarację, zgodnie z którą UE zdecydowana jest uniknąć nowych podziałów w Europie, które mogłyby mieć miejsce po planowanej na 2004 r. akcesji, rozszerzenie powinno służyć wzmocnieniu współpracy z Rosją, a relacje z Ukrainą, Republiką Mołdowy i państwami basenu Morza Śródziemnego oparte powinny zostać na zasadzie zróżnicowanego i długookresowego podejścia do reform i zróżnicowanego podejścia do rozwoju tych państw.

Początkowo dyskusja dotyczyła wypracowania nowych form wielostronnej współpracy jedynie z państwami Europy Wschodniej: Białorusią, Republiką Mołdowy i Ukrainą.

<sup>3</sup> Dyskusję rozpoczęły: Wielka Brytania, Austria, państwa skandynawskie oraz Niemcy.

<sup>4</sup> *Bezpieczna Europa w lepszym świecie — Europejska Strategia Bezpieczeństwa* [dalej w skrócie: ESB], „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 70, s. 94 n.

<sup>5</sup> Zob. szerzej ESB, s. 3–5.

<sup>6</sup> ESB, s. 7–8.

<sup>7</sup> G. Gromadzki et al., *Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE — Ukraina do wiosny 2006 r.*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2005, s. 9–13.

<sup>8</sup> M. Krzysztofowicz, *Koncepcja „Szersza Europa”*, Biuletyn PISM 2003, nr 66, s. 10–31.

Podczas szczytu RE w grudniu 2002 r. podjęta została decyzja o konieczności opracowania raportu zawierającego szczegółowe propozycje dotyczące nowej polityki sąsiedzkiej oraz o rozszerzeniu planowanej inicjatywy na państwa basenu Morza Śródziemnego i Rosję<sup>9</sup>.

Dnia 11 marca 2003 r. KE przedstawiła komunikat zatytułowany *Szersza Europa — sąsiedztwo. Nowe ramy dla stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*<sup>10</sup>. Komunikat przewiduje, że „przystąpienie do UE nowych państw członkowskich wzmocni interesy UE w zacieśnianiu więzi z nowymi sąsiadami, a zdolności UE do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa, stabilności i zrównoważonego rozwoju nie da się już rozdzielić od polityki ścisłej współpracy z sąsiadami. UE musi działać na rzecz promowania regionalnej i międzynarodowej współpracy i integracji, które są warunkami koniecznymi do zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, wyeliminowania ubóstwa i podziałów społecznych”<sup>11</sup>. KE potwierdziła, że nową polityką będą objęte tylko te z państw sąsiednich, które w ogóle nie przystąpią do UE z powodów geograficznych, czyli państwa basenu Morza Śródziemnego, albo te, które mogą w przyszłości do UE przystąpić, ale na razie nie spełniają warunków wymaganych w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Do „kręgu przyjaciół” zaliczono zatem następujące państwa: Rosję, Ukrainę, Białoruś, Republikę Mołdowy i państwa basenu Morza Śródziemnego. Zdaniem KE należało tym państwom „zaoferować udział w rynku wewnętrznym UE oraz dalszą liberalizację przepływu towarów, usług, kapitału i osób”<sup>12</sup>. Podstawą współpracy mają być zasady i wartości, na których opiera się UE, to jest poszanowanie godności osoby ludzkiej, zasada wolności, równości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości<sup>13</sup>. Komunikat sformułował dwa zasadnicze cele polityki sąsiedzkiej. Po pierwsze redukcję ubóstwa i stworzenie obszaru dobrobytu i wspólnych wartości, opartego na integracji gospodarczej, wzmocnieniu dialogu politycznego, współpracy kulturalnej i transgranicznej, oraz wspólne zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie<sup>14</sup>. Po drugie zapewnienie przez UE preferencyjnego traktowania i konkretnych korzyści, odpowiadające poczynionym postępom w zakresie reform politycznych i gospodarczych<sup>15</sup>.

W komunikacie znajdziemy również wymienione szczegółowe środki mające pomóc w realizacji wyżej wymienionych celów: rozszerzenie stosowania zasad jed-

<sup>9</sup> European Council Conclusions, 12–13 December 2002, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>10</sup> A. Kołakowska, *Stanowisko Francji wobec europejskiej polityki sąsiedztwa*, Biuletyn PISM 2004, nr 43, s. 10–16; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final.

<sup>11</sup> Communication from the Commission..., s. 3.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>13</sup> Art. 2 TUE.

<sup>14</sup> Communication from the Commission..., s. 6.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

nolitego rynku, preferencje handlowe i otwarcie rynków zmierzające do utworzenia strefy wolnego handlu; stworzenie perspektyw legalnej imigracji i przepływu osób; pogłębianie współpracy dotyczącej zapobiegania i zwalczania wspólnych zagrożeń; większe zaangażowanie UE w zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami; promocja praw człowieka, współpraca kulturalna i zwiększenie wzajemnego zrozumienia; włączanie sąsiadów w transeuropejskie sieci transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne; promocja inwestycji zagranicznych i ich ochrony prawnej; popieranie integracji sąsiadów ze światowym systemem handlu; pomoc lepiej dostosowana do potrzeb poszczególnych państw; nowe źródła finansowania<sup>16</sup>.

Zgodnie z założeniami przedstawionymi w komunikacie południowi i wschodni sąsiedzi UE zostaliby objęci jednolitą strategią współpracy, ich różnicowanie zaś miałyby odbywać się na dalszych etapach współpracy w zależności od poczynionych postępów w osiągnięciu celów wyznaczonych przez UE.

Na podstawie komunikatu KE i propozycji przedstawionych przez J. Solanę dnia 16 czerwca 2003 r. przedstawione zostały przez Radę konkluzje dotyczące *Szerszej Europy...*, które następnie zostały zatwierdzone przez RE na szczycie w Salonikach w dniach 19–20 czerwca 2003 r.<sup>17</sup> Rada uznała komunikat KE oraz list J. Solany za dobry fundament rozwijania nowej i szerszej polityki UE wobec Ukrainy, Republiki Mołdowy, Białorusi i państw basenu Morza Śródziemnego oraz wzmocnienia strategicznego partnerstwa z Rosją w oparciu na deklaracji przyjętej przez Europejską Konferencję w Atenach 17 kwietnia 2003 r. i komunikat KE. Polityka UE wobec sąsiadów ma być ambitna i wszechstronna, oparta na wspólnych wartościach UE: zasadzie wolności, demokracji, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Zaznaczono również, że nowa polityka sąsiedzka nie będzie powiązana z kwestią akcesji do UE. Ponadto, nowa polityka sąsiedzka nie będzie zastępowała dotychczasowych form współpracy z wymienionymi państwami, ale ma wspierać działania nowych wschodnich i południowych sąsiadów w zbliżaniu do UE. W dokumencie Rada określiła dwa zasadnicze cele współpracy, które znalazły się również w przedstawionym przez KE w 2003 r. komunikacie: po pierwsze zmniejszenie ubóstwa i stworzenie obszaru dobrobytu i wspólnych wartości, pogłębiona integracja gospodarcza, wzmocnienie dialogu politycznego, współpracy kulturalnej i transgranicznej oraz wspólne zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie; po drugie dyferencjacja konkretnych beneficjentów i preferencyjnych stosunków oferowanych przez UE, wzmocnienie postępu w reformach, zwłaszcza politycznych, gospodarczych oraz w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>18</sup>.

Zgodnie z decyzją Rady 11 lipca 2003 r. KE przedstawiła komunikat na temat zasad przygotowania Instrumentu Nowego Sąsiedztwa: *Torując drogę dla Instrumentu*

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 10–15.

<sup>17</sup> B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 139; E. Teichmann, *Szersza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia stosunków Polski i państw nadbałtyckich z Rosją i Białorusią*, Warszawa 2004, s. 31.

<sup>18</sup> E. Teichmann, *op. cit.*, s. 31.

Nowego Sąsiedztwa, którego zasadniczym celem było utworzenie po 2006 r. nowego, jednego instrumentu pomocy finansowej mającego zastąpić dotychczas funkcjonujące różne instrumenty finansowania przedsięwzięć, takie jak TACIS i MEDA<sup>19</sup>.

## Europejska Polityka Sąsiedztwa

W dniu 9 lipca 2003 r. KE powołała specjalną grupę roboczą Wider Europe Task Force, której zadaniem była dalsza praca nad polityczną koncepcją polityki sąsiedzkiej, opracowanie Planów działania dla poszczególnych państw w ścisłej z nimi współpracy oraz przygotowanie nowego dokumentu, który prezentował cele, zasady, mechanizmy realizacji polityki UE wobec sąsiadów<sup>20</sup>.

Dnia 12 maja 2004 r. KE przyjęła komunikat zatytułowany *Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)*<sup>21</sup>. We wstępie dokumentu możemy przeczytać, że „celem EPS jest dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia w 2004 r. we wzmocnieniu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych. EPS została stworzona, żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami oraz aby zaoferować im szansę udziału w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa. Celem EPS jest wzmocnienie stosunków między UE a krajami partnerskimi, który nie jest tożsamy z możliwościami dostępnymi dla krajów europejskich na podstawie art. 49 TUE”<sup>22</sup>. Wzajemne relacje mają zostać oparte na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości, przede wszystkim państwa prawnego, sprawności administracji, przestrzeganiu praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspieraniu zasad dobrosąsiedzkich, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu.

Zaproponowana nowa forma współpracy obejmie określenie, razem z zainteresowanymi państwami, celów i zasad współdziałania, które następnie zostaną zawarte we wspólnie opracowanych Planach działania.

EPS ma także działać na rzecz promowania regionalnej i ponadregionalnej kooperacji, które są wstępnymi warunkami zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, eliminowania ubóstwa i podziałów społecznych.

EPS ma wzmocnić udział UE w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych, zacieśnić współpracę w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem pieniędzy i wszelkimi formami przemytu oraz w odniesieniu do wszystkich kwestii związanych z migracją.

<sup>19</sup> Communication from the Commission..., *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003), 393 final.

<sup>20</sup> E. Teichmann, *op. cit.*, s. 31.

<sup>21</sup> Communication from the Commission..., *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final (dalej: strategia EPS).

<sup>22</sup> Strategia EPS..., s. 45.

Komunikat KE ustanawiający EPS wymienia ponadto jedenaście dodatkowych korzyści ze współdziałania w ramach EPS, które mogą przybrać następujące formy: rozszerzonego i bardziej ukierunkowanego politycznego podejścia UE wobec jej sąsiadów; udziału w rynku wewnętrznym UE; uaktualnienie dziedzin współpracy uczyni EPS bardziej efektywną; zachęcenia do realizacji reform, które przyniosą korzyści w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego; EPS będzie stanowić zachętę do uregulowania kwestii dotychczas nieuregulowanych, które to kwestie pojawią się w trakcie współpracy; zdefiniowanie w Planach działań priorytetów współpracy umożliwi wprowadzenie w życie dotychczas zawartych porozumień; wprowadzenie nowego instrumentu finansowego — Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa stworzy możliwość sfinansowania nowych obszarów współpracy, na przykład transgranicznej czy regionalnej; zwiększenia pomocy finansowej; stopniowego otwierania wspólnotowych programów, promujących więzi kulturalne, oświatowe czy naukowe; wsparcia technicznego czy zawarcia europejskich umów sąsiedzkich<sup>23</sup>. Dokument zawiera również zalecenie, aby EPS były objęte państwa południowego Kaukazu.

Do zasadniczych cech EPS możemy zaliczyć:

#### 1. Regionalny charakter i zróżnicowane podejście do sąsiadów

EPS adresowana jest do obecnych sąsiadów UE, którzy na skutek rozszerzenia znaleźli się bliżej UE. Obecnie jest to 16 państw. W Europie dotyczy ona Ukrainy, Białorusi i Republiki Mołdowy. W regionie Morza Śródziemnego stosuje się ją do państw-uczestników Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego: Algierii, Maroka, Tunezji, Egiptu, Jordanii, Syrii, Libii, Libanu, Izraela i Autonomii Palestyńskiej. Ponadto EPS zostały objęte państwa południowego Kaukazu: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja. EPS nie objęła Rosji, gdyż nie chciała być ona traktowana na równi z innymi państwami byłego ZSRR, nie zaakceptowała formuły jednostronnego dostosowania swojego ustawodawstwa do *acquis communautaire* oraz postrzegala EPS jako formę ekspansji UE na wschód<sup>24</sup>. UE i Rosja wspólnie zdecydowały, że będą rozwijać strategiczne partnerstwo, tworząc cztery wspólne przestrzenie na podstawie postanowień szczytu w Sankt Petersburgu z maja 2003 r.<sup>25</sup> Rozszerzenie EPS na Białoruś będzie możliwe, wówczas gdy Białoruś ustanowi demokratyczną formę rządów, opartą na wolnych i uczciwych wyborach.

EPS zakłada zróżnicowane podejście do sąsiadów ze względu na różny stopień zaawansowania reform i ekonomicznego rozwoju (tak zwana *z a s a d a d y f e r e n c j a c j i*). Państwa bowiem rozpoczynają reformy w różnych warunkach, mając niejednokrotnie ograniczone możliwości podjęcia zmian i kompleksowej transformacji.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 50–51.

<sup>24</sup> K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce — Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Warszawa, czerwiec 2005, s. 19.

<sup>25</sup> Są to: wspólna przestrzeń gospodarcza, wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólna przestrzeń współpracy w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego i wspólna przestrzeń badań, edukacji i kultury.

Każdy z nowych sąsiadów ma być traktowany indywidualnie, a priorytety współpracy mają być ustalane wspólnie między zainteresowanymi stronami. Kolejną zasadą EPS jest *progresywność* osiągniętych wyników, uwarunkowana realizacją sprecyzowanych oczekiwań wobec partnerów (*benchmarking*)<sup>26</sup>.

## 2. Uzupełniający charakter wobec dotychczasowych inicjatyw

EPS porządkuje dotychczasowe regulacje określające stosunki UE z jej sąsiadami oraz rozszerza zakres współpracy o dziedziny, które dotychczas w ramach tej współpracy nie występowały, zwłaszcza dotyczy to polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dzięki EPS państwa nią objęte będą mogły skorzystać z większego wsparcia finansowego oraz technicznego<sup>27</sup>.

Podstawą prawną stosunków między UE i państwami Europy Wschodniej są PCA. W przypadku Ukrainy PCA zostało podpisane 14 czerwca 1994 r. i weszło w życie 1 marca 1998 r.<sup>28</sup>, w przypadku Mołdawii zostało podpisane 28 listopada 1994 r. i weszło w życie 1 lipca 1997 r.<sup>29</sup>, a w przypadku Białorusi PCA podpisano w marcu 1995 r., ale z przyczyn politycznych nie weszło ono w życie.

Kluczowym elementem każdego PCA jest mająca stanowić fundament stosunków między stronami deklaracja poszanowania wspólnych wartości, czyli zasad wolności, demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i podstawowych swobód. Do głównych celów PCA możemy zaliczyć: rozwijanie bliskich stosunków politycznych poprzez rozpoczęcie regularnego dialogu politycznego, współpracę handlową i inwestycyjną, wsparcie wysiłków w umacnianiu demokracji i państwa prawnego, przejście na gospodarkę wolnorynkową, współpracę naukową, kulturalną, technologiczną i finansową. PCA stwarza również ramy instytucjonalne mające ułatwić realizację sformułowanych celów: Radę Koordynacyjną i Komitet Koordynacyjny, których prace są wspierane przez liczne komitety składające się z ekspertów na przykład w dziedzinach handlu i inwestycji, energetyki i transportu, bezpieczeństwa atomowego, społeczeństwa informacyjnego, polityki celnej i współpracy przygranicznej i innych.

Do podstawowych instrumentów realizacji EPS zaliczamy:

### 1. Raport krajowy

Jest pierwszym krokiem realizacji EPS. Opracowuje go KE, która ocenia sytuację polityczną, gospodarczą oraz zdolności instytucjonalne kraju partnerskiego. Następnie raport jest przedstawiany Radzie Europejskiej, która podejmuje decyzję o przejściu do następnego etapu współpracy, czyli do przyjęcia Planu działania. W wypadku państw Europy Wschodniej raporty zostały opracowane w maju 2004 r., dla państw zaś południowego Kaukazu raporty przyjęto w marcu 2005 r.

<sup>26</sup> E. Teichmann, *op. cit.*, s. 32–33.

<sup>27</sup> J. Maliszewska-Lenartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 3, 2007, s. 67–68.

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE z 19 lutego 1998, L 49.

<sup>29</sup> Dz. Urz. UE z 23 czerwca 1998, L 181.

## 2. Plan działania

Zasady dyferencjacji i progresywności mają być realizowane za pomocą narodowych i/lub regionalnych Planów działania. To dokumenty o charakterze politycznym. Plany działania są opracowywane przez KE wraz z krajem partnerskim, dodatkowo w opracowywaniu zagadnień z dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa uczestniczy Wysoki Przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Następnie Plany działania przyjmowane są przez Radę Współpracy lub Radę Stowarzyszenia<sup>30</sup>.

Plany działania regulują stosunki między stronami w średniookresowej perspektywie — 3 lat (w wypadku państw Europy Wschodniej) i 5 lat (w wypadku państw południowego Kaukazu).

Priorytety współpracy obejmują dwa szerokie obszary wzajemnych relacji: wspólne wartości, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz pozostałe „ważne” obszary współpracy, na przykład handel i środki przygotowujące partnerów do stopniowego udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, energię, transport, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne, badania i innowacyjność oraz politykę społeczną i kontakty interpersonalne.

Plany działania opierają się na wspólnych zasadach, ale zostaną tak zróżnicowane, aby uwzględnić obecny stan stosunków UE z każdym państwem, jego potrzeby, możliwości oraz wspólne interesy.

W wypadku państw Europy Wschodniej — Ukrainy i Republiki Mołdowy — plany działania zostały przyjęte w lutym 2005 r., a dla państw południowego Kaukazu w listopadzie 2006 r. Nie opracowano Planu działania dla Białorusi. Wszelkie inicjatywy w ramach EPS będą możliwe dopiero po rozpoczęciu przez ten kraj procesu demokratyzacji.

Jeśli chodzi o państwa Europy Wschodniej, priorytetem współpracy jest polityka handlowa, dla porównania w wypadku państw południowego Kaukazu takim priorytetem jest współpraca energetyczna.

Ukraińsko-unijny Plan działania został przyjęty podczas spotkania Rady Współpracy 21 lutego 2005 r. Za priorytety współpracy strony uznały: wzmocnienie instytucji gwarantujących rządy prawa i efektywne funkcjonowanie demokracji; zagwarantowanie poszanowania zasad wolności prasy i swobody wypowiedzi; zacieśnienie współpracy w wymiarze bezpieczeństwa, zwłaszcza w sferze rozbrojenia i nieprolifracji; realizowanie reform gospodarczych: akcesja do WTO, stopniowe znoszenie celi i innych środków utrudniających wymianę handlową, reforma sektora podatkowego, polepszanie klimatu inwestycyjnego, ustanowienie dialogu na temat zatrudnienia i ułatwień wizowych oraz dostosowanie ukraińskiego prawa, norm i standardów do unijnych odpowiedników<sup>31</sup>. Do Planu działania został dołączony po zakończeniu „pomarańczowej rewolucji” specjalny aneks, który zawiera dodat-

<sup>30</sup> Strategia EPS..., s. 4.

<sup>31</sup> Zob. [www.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/ukraine\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://www.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf).



kowe 10 punktów: rozpoczęcie konsultacji w celu zastąpienia PCA Porozumieniem o wzmocnionym partnerstwie; współpraca w dziedzinie II filara UE; zacieśnianie powiązań handlowych; pomoc w akcesji do WTO; przyznanie Ukrainie statusu państwa o gospodarce rynkowej; pomoc w dostosowaniu swojego prawodawstwa; zwiększenie skali kontaktów i współpracy w wymiarze ludzkim; zwiększenie pomocy udzielanej przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) do kwoty 250 mln euro; rozpoczęcie negocjacji umowy o ułatwieniach wizowych; pomoc w przeprowadzeniu reform strukturalnych<sup>32</sup>.

Plan działania Mołdawia–UE został przyjęty na spotkaniu Rady Współpracy 22 lutego 2005 r. Do priorytetowych obszarów współpracy zaliczono: reformę wymiaru sprawiedliwości i sektora administracji publicznej; zagwarantowanie poszanowania zasad wolności prasy i swobody wypowiedzi; współpracę w sferze gospodarczej i regulacyjnej, zwłaszcza polepszanie klimatu inwestycyjnego i stabilnego wzrostu gospodarczego oraz koordynację działań na rzecz wypracowania trwałego rozwiązania problemu Naddniestrza<sup>33</sup>.

Mołdawii zalecono skuteczniejszą kontrolę granic, walkę z przestępczością zorganizowaną oraz nielegalną imigracją.

### 3. Wsparcie finansowe i techniczne

Do końca 2006 r. pomoc finansowa państwom Europy Wschodniej udzielana była z funduszu TACIS, który w styczniu 2007 r. został zastąpiony przez Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI)<sup>34</sup>. Ma on na celu świadczenie pomocy państwom w celu rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmującego UE i kraje partnerskie. Pomoc ta zmierza do rozwoju wzmocnionej współpracy i stopniowej integracji gospodarczej, w szczególności realizacji PCA oraz innych istniejących lub przyszłych umów. Ma służyć również zachęcaniu krajów partnerskich do działań w zakresie wspierania dobrych rządów i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>35</sup>. Wykorzystywana będzie do wspierania działań w ramach 29 obszarów współpracy<sup>36</sup>. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia kluczowym punktem odniesienia przy ustalaniu priorytetów udzielania pomocy finansowej są Plany działania lub inne równoważne dokumenty. Brak podpisanego Planu działania nie stanowi przeszkody w uzyskaniu pomocy finansowej, pod warunkiem że służy ona realizacji celów polityki UE. Pomoc finansowa jest realizowana poprzez krajowe, wielokrajowe, tematyczne i transgraniczne dokumenty strategiczne oraz wieloletnie programy indykatywne i wspólne programy operacyjne w dziedzinie współpracy transgranicznej.

<sup>32</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *op. cit.*, s. 115–116.

<sup>33</sup> Zob. [www.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://www.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf).

<sup>34</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE 2006, L 310.

<sup>35</sup> Art. 2 § 1 rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

<sup>36</sup> Zob. szerzej art. 2 § 2 rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

Pomoc udzielana z ENPI ma charakter uzupełniający środki krajowe. O pomoc tę mogą starać się następujące rodzaje podmiotów: kraje i regiony partnerskie oraz ich instytucje; jednostki lokalne krajów partnerskich; wspólne organy utworzone przez kraje i regiony partnerskie i UE; organizacje międzynarodowe; agencje UE oraz inne podmioty wymienione w rozporządzeniu<sup>37</sup>.

Zgodnie z art. 29 rozporządzenia w latach 2007–2013 UE przeznaczy na realizację założeń EPS 11 mld 181 mln euro i kwota ta podzielona zostanie następująco:

- co najmniej 95% środków będzie przeznaczane na programy krajowe i wielokrajowe;
- 5% środków będzie przeznaczane na programy transgraniczne.

Tabela 1. Planowane wydatki w ramach ENPI w latach 2007–2010

Państwo	Kwota (mln euro)
Armenia	98,4
Azerbejdżan	92,0
Białoruś	20,0
Gruzja	120,4
Mołdawia	209,7
Ukraina	494,0
Rosja	120,0
Kraje śródziemnomorskie (łącznie)	2962,0
Południowy program regionalny	343,3
Wschodni program regionalny	223,5
Program międzyregionalny	260,8
Programy współpracy transgranicznej	277,1
Instrument Wspierania Systemu Rządów i Fundusz Inwestycji Sąsiedztwa	400,0
Razem	5621,2

Źródło: European Neighbourhood and Partnership Instrument Funding 2007–2013, [www.ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en](http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en).

## Ocena funkcjonowania EPS

Dotychczas ocena funkcjonowania EPS została zawarta w dwóch komunikatach KE do Rady i Parlamentu Europejskiego (PE): pierwszy z nich został przyjęty 4 grudnia 2006 r.<sup>38</sup>, a drugi 5 grudnia 2007 r.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Art. 14 § 1 rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

<sup>38</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2006) 726 final (dalej: komunikat z 2006 r.).

<sup>39</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa*, COM (2007), 774 final (dalej: komunikat z 2007 r.).

Przyjęty w 2006 r. komunikat KE w sprawie wzmocnienia EPS stwierdza, że w interesie UE jest większy rozwój gospodarczy, stabilność i lepsze sprawowanie rządów w państwach z nią sąsiadujących. Niemniej jednak odpowiedzialność za ich realizację spoczywa wyłącznie na tych państwach. Zadaniem UE jest zachęcenie do podejmowania reform i wspieranie państw w ich wysiłkach. Zdaniem KE, większość państw z nią sąsiadujących osiągnęła postęp w realizacji reform gospodarczych i politycznych, mimo to zdaniem KE EPS musi zostać wzmocniona.

Do mocnych stron EPS zaliczono: jednolite i przejrzyste ramy dotyczące relacji UE z sąsiadami oraz szeroki zakres zagadnień dotyczących relacji z najbliższym sąsiedztwem; wspólną pracę nad Planami działań, co oznacza, że nie narzuca ich którakolwiek ze stron, ale są owocem współpracy politycznej; konkretne działania zawarte w Planach działania oraz lepsze wykorzystanie środków finansowych<sup>40</sup>.

Do słabych stron EPS, które zdaniem KE wymagają wzmocnienia, należą: współpraca w dziedzinie polityki handlowej i gospodarczej; mobilność i zarządzanie migracją; wspieranie kontaktów międzyludzkich; wzmocnienie wymiaru tematycznego; wzmocnienie współpracy regionalnej oraz wzmocnienie współpracy finansowej<sup>41</sup>.

Stwierdzono, że położone zostały solidne fundamenty wzajemnych relacji, ale zapisane w Planach działania cele wymagają długiej współpracy<sup>42</sup>. Opublikowane również zostały raporty dotyczące realizacji Planów działania w poszczególnych państwach. W przypadku Ukrainy odnotowano postępy w sferze politycznej (umocnienie demokracji i rządów prawa), zarzucono brak jasnej polityki ekonomicznej oraz korupcję<sup>43</sup>. W przypadku Mołdawii pozytywnie oceniono postępy w reformach w sektorze gospodarczym, a zastrzeżenia dotyczyły współpracy politycznej i współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej<sup>44</sup>.

Drugi z komunikatów dotyczących wzmocnienia EPS został zatytułowany *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa* i został przyjęty 5 grudnia 2007 r. We wprowadzeniu możemy przeczytać, że „EPS pozwala w istotny sposób pogłębiać stosunki z sąsiadami, stając się trwałym, obejmującym wiele dziedzin polityki instrumentem współpracy między nimi. U podstaw EPS leży założenie, że w żywotnym interesie UE leży szybszy wzrost gospodarczy, większa stabilność i lepszy ład administracyjno-regulacyjny w krajach z nią sąsiadujących. EPS to partnerstwo na rzecz reform, które oferuje uczestnikom »więcej za większe zaangażowanie«<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Komunikat z 2006 r., s. 3.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 4–15.

<sup>42</sup> Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Overall Assessment, Bruksela, 4 grudnia 2006, COM (2006) 726 final.

<sup>43</sup> Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. EPS Progress Report — Ukraine, Bruksela, 4 grudnia 2006, COM (2006) 726 final.

<sup>44</sup> Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. EPS Progress Report — Moldova, Bruksela, 4 grudnia 2006, COM (2006) 726 final.

<sup>45</sup> Komunikat z 2007 r., s. 27.

Zdaniem KE dalszego wzmocnienia wymagają: integracja gospodarcza; mobilność; współpraca mająca na celu pomoc w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych; dialog polityczny; reformy sektorowe i modernizacja; udział w programach i pracach agencji UE oraz współpraca finansowa<sup>46</sup>.

## Realizacja EPS w 2008 r.

Dnia 23 kwietnia 2009 r. KE opublikowała komunikat skierowany do Rady i PE, który dotyczył realizacji EPS w 2008 r.<sup>47</sup> Jest to trzeci i jak na razie ostatni tego typu dokument opublikowany przez KE, w którym ocenione zostały postępy poczynione przez poszczególne państwa w realizacji założeń EPS<sup>48</sup>.

Choć rok 2008 był rokiem trudnym dla państw objętych EPS — wojna między Rosją i Gruzją, interwencja Izraela w Strefie Gazy, spór między Rosją i Ukrainą dotyczący cen dostaw gazu oraz przedłużający się kryzys finansowy — to zdaniem KE większość z państw poczyniła postępy w realizacji założeń EPS. Dotyczy to zwłaszcza polityki handlowej, reform systemu podatkowego i celnego, polityki konkurencji oraz zwalczania korupcji. Natomiast spowolnione zostało tempo reform demokratycznych oraz standardów dotyczących praw człowieka.

W przypadku Ukrainy poczyniono zdaniem KE niewielkie postępy w realizacji reform konstytucyjnej, sądownictwa, zwalczania korupcji. Za najważniejsze osiągnięcia uznano: przystąpienie w maju 2008 r. do Światowej Organizacji Handlu (WTO), co umożliwiło przyspieszenie negocjacji dotyczących utworzenia strefy wolnego handlu między UE i Ukrainą; uruchomienie dialogu wizowego, zmierzającego do wprowadzenia między stronami ruchu bezwizowego; kontynuację misji szkoleniowo-kontrolnej na przejściu granicznym (EUBAM); współpracę w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; podpisanie umowy dotyczącej ściślejszej ochrony ludności; współpracę w sektorze energetycznym<sup>49</sup>.

Zdaniem KE Republika Mołdowy poczyniła również postępy w licznych obszarach Planu działania, dotyczy to zwłaszcza: reformy sądownictwa; kontynuacji misji szkoleniowo-kontrolnej na przejściu granicznym (EUBAM); kontynuacji współpracy z UE zmierzającej do rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu; zawarcia partnerstwa na rzecz mobilności; współpracy w sektorze energetycznym. Natomiast niewielkie postępy zostały poczynione w obszarze ochrony praw człowieka, wdrażaniu krajowej strategii antykorupcyjnej, zwalczaniu nielegalnego handlu narkotykami i ludźmi oraz w sektorze transportu i ochrony środowiska<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 29–37.

<sup>47</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Realizacja Europejskiej Polityki Sąsiadstwa w 2008 r.*, COM (2009) 188 final (dalej: komunikat z 2009 r.).

<sup>48</sup> Pierwszy komunikat został opracowany w 2006 r., następny w 2007 r., a ostatni w 2009 r., [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#3](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3).

<sup>49</sup> Komunikat z 2009 r., s. 8.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 6.

## Podsumowanie

Nowa polityka UE wobec jej sąsiadów ma za zadanie zapobieganie pogłębianiu się lub powstawaniu nowych podziałów pomiędzy UE a tymi państwami oraz ma sprzyjać tworzeniu się w najbliższym sąsiedztwie UE kręgu państw przyjaznych, funkcjonujących w oparciu na podobnych wartościach i standardach.

Cechą charakterystyczną EPS jest to, że koncentruje się ona na współpracy z danym krajem i przybiera formułę 27+1, co umożliwi większą dywersyfikację i dostosowanie tej polityki do potrzeb danego państwa, zatem dyferencjacja, progresywność i określoność zadań to główne cechy tej polityki. Niewątpliwie otwiera ona sporo nowych możliwości intensyfikacji współpracy między UE a Ukrainą, Białorusią, Republiką Mołdowy i Rosją. Ustanowiony nowy mechanizm obejmuje wiele nowych dziedzin współpracy z najbliższymi sąsiadami, których nie znajdziemy w nadal obowiązujących PCA, co stwarza realne możliwości zacieśnienia, pogłębienia i intensyfikacji wzajemnych relacji. Ustanowione zostały również bardzo konkretne mechanizmy definiowania i realizacji wspólnie ustalonych priorytetów współpracy.

EPS otwiera przed państwami Europy Wschodniej i UE szanse na partnerstwo oraz nowe perspektywy współpracy, zarówno w sferze politycznej, jak i gospodarczej. Realizacja postanowień Planów działania pozwoli pogłębić współpracę między stronami w sektorze gospodarczym, rozszerzyć ją na obszary pozagospodarcze oraz pozwoli krajom partnerskim na udział w unijnych programach i politykach. Udział w EPS stwarza dla krajów partnerskich szansę na intensyfikację dialogu politycznego, szybszy wzrost gospodarczy i wzrost inwestycji zagranicznych dzięki dostosowaniu swojego prawa do *acquis communautaire* oraz dodatkową i zwiększoną pomoc finansową, niezbędną do przeprowadzenia reform strukturalnych.

EPS oceniana jest niejednoznacznie. Najczęstszym powodem jej krytyki jest to, że oferuje państwom Europy Wschodniej zbyt mało. W strategii ustanawiającej EPS możemy przeczytać, że jej celem nie jest członkostwo, a zdaniem niektórych autorów, z którymi nie sposób się nie zgodzić, taki zapis zmniejsza skuteczność oddziaływania UE w danym państwie lub regionie oraz negatywnie wpływa na rozwój stosunków bilateralnych.

Dostosowanie swojego prawodawstwa do *acquis communautaire* z całą pewnością przyniesie państwom wymierne korzyści, chociaż nie stanie się to w krótkim okresie. Można zauważyć, że propozycje współpracy w ramach EPS, które skierowane są do Ukrainy i Republiki Mołdowy, dotyczące liberalizacji przepływu osób, współpracy w kwestiach wizowych, czy zaproszenie tych państw do unijnej Wspólnoty Energetycznej mogą doprowadzić do stopniowej integracji tych państw z UE<sup>51</sup>.

Powodzenie EPS będzie zatem zależało nie tylko od UE, ale przede wszystkim od woli politycznej i możliwości zainteresowanych państw<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> A. Szeptycki, S. Kardaś, *Polityka UE wobec Europy Wschodniej, Kaukazu południowego i Azji Środkowej*, [w:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 251.

<sup>52</sup> E. Teichmann, *op. cit.*, s. 34.

**Адріана Каліцка-Міколайчик**

Кафедра міжнародного та європейського права

Факультет права, адміністрації та економіки Вроцлавського університету

## Європейська політика сусідства та її значення для держав Східної Європи

### Генезис

Початок співпраці Європейського Союзу з державами Східної Європи став можливим після розпаду СРСР, що привело до перегляду Брюсселі своєї політики відносно колишніх радянських країн і цілого регіону. Цей регіон, за винятком Росії, не вважався пріоритетним, оскільки домінуюче місце в політиці ЄС заняли країни Центральної Європи і Західні Балкани. Відносини держав Східної Європи з ЄС залишалися статичними і реактивними. На це мало вплив декілька факторів: по-перше — умови, пов'язані з розвитком трансформаційних процесів у регіоні, по-друге — його геополітичне положення і по-третє — збільшене зацікавлення країнами Західних Балкан і державами Середземномор'я<sup>1</sup>.

У результаті розширення в 2004 р. безпосередньо по сусідству з ЄС опинилися країни, які змагалися з невирішеними внутрішніми проблемами — політичними, соціальними і територіальними. Ці країни представляють для ЄС потенційне джерело так званої м'якої (немілітарної) загрози, до якої можна зарахувати: нелегальну еміграцію, епідеміологічну й екологічну загрозу та підвищення рівня транскордонної організованої злочинності<sup>2</sup>. Співпраця між сторонами на основі укладеної в середині 90-х рр. Угоди про партнерство і співробітництво (РСА), центральну частиною якої становлять положення

<sup>1</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, с. 8.

<sup>2</sup> Там само, с. 18.

про торговельно-економічне співробітництво, які виявилися незадовільною формою співробітництва.

З цього приводу в 2002 р. розпочалися обговорення питання про необхідність розробки східної політики сусідства для покращення та активізації відносин між ЄС і цим регіоном<sup>3</sup>. Необхідність розробити нову політичну стратегію відносно найближчих сусідів знайшла також своє відображення у прийнятій 12 грудня 2003 р. Європейській стратегії безпеки (ЄСБ)<sup>4</sup>. ЄСБ являється першим документом, прийнятим на форумі ЄС, який визначив основні завдання і загрози не лише в масштабі найближчого сусідства, але також у глобальному масштабі<sup>5</sup>. У частині II ЄСБ одне із трьох перелічених стратегічних завдань полягає у будівництві безпеки в районі ЄС. Відповідно положень ЄСБ розширення ЄС не повинно створювати нових поділів у Європі, а мета ЄС вбачається в сприянні створення кільця добре керованих країн на схід від ЄС і вздовж берегів Середземного моря, з країнами, з якими ЄС будуть об'єднувати тісні, основані на співробітництві відносини<sup>6</sup>.

8 серпня 2002 р. Кріс Паттен і Хав'єр Солана скерували до данського президентства лист під назвою *Ширша Європа*, де акцент був зроблений на гнучкий підхід до співпраці з сусідами, обґрунтування відносин на тих самих принципах політичних (посилення і активізація політичного діалогу) і економічних (розвиток торговельно-економічного співробітництва), будівництва спільної системи безпеки і співпраці на регіональному рівні, фінансову допомогу а в довгостроковій перспективі залучення цих держав до обраних політик спільноти<sup>7</sup>. Обидва політики вказали, що регіон Східної Європи повинен стати пріоритетним регіоном для зовнішньої політики ЄС<sup>8</sup>.

У представлених громадськості 18 листопада 2002 р. заключних висновках Європейської ради (ЄР) можемо прочитати декларацію, згідно з якою ЄС вирішив уникати нових поділів у Європі, які могли б мати місце після планованого в 2004 р. приєднання, розширення повинно сприяти зміцненню співпраці з Росією, тоді як відносини з Україною, Республікою Молдова і країнами Середземномор'я повинні засновуватися на основі диференційованого і довгострокового підходу до реформ та диференційованого підходу до розвитку цих країн.

Спочатку мова йшла про розвиток нових форм багатостороннього співробітництва тільки з країнами Східної Європи: Білорусією, Республікою Молдова й Україною.

<sup>3</sup> Обговорення розпочали: Великобританія, Австрія, країни Скандинавії та Німеччина.

<sup>4</sup> *Bezpieczna Europa w lepszym świecie — Europejska Strategia Bezpieczeństwa* [далі: ESB], „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, № 70, с. 94 н.

<sup>5</sup> Ширше див.: ESB, с. 3–5.

<sup>6</sup> ESB, с. 7–8.

<sup>7</sup> G. Gromadzki та ін., *Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE — Ukraina do wiosny 2006 r.*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2005, с. 9–13.

<sup>8</sup> M. Krzysztofowicz, *Koncepcja „Szersza Europa”*, Biuletyn PISM 2003, № 66, с. 10–31.

Під часу саміту РЄ в грудні 2002 р. було прийнято рішення про необхідність опрацювати рапорт, що містив би докладні пропозиції до нової політики сусідства і про розширення планованої ініціативи для країн Середземномор'я та Росії<sup>9</sup>.

11 березня 2003 р. Європейська комісія (ЄК) представила Повідомлення під заголовком *Ширша Європа — Сусідство. Нові рамки для відносин зі східними та південними сусідами*<sup>10</sup>. Повідомлення передбачає, що „приєднання до ЄС нових країн-членів зміцнить інтереси ЄС у затисненні відносин із новими сусідами а здатність ЄС забезпечувати своїм громадянам безпеку, стабільність і сталий розвиток не можна відокремити від політики тісної співпраці з сусідами. ЄС повинен діяти на користь пропагування регіонального і міжнародного співробітництва та інтеграції, що являються необхідною умовою для забезпечення політичної стабільності, економічного розвитку, ліквідації бідності та соціального поділу”<sup>11</sup>. ЄК підтвердила, що новою політикою будуть охоплені лише ті з сусідніх держав, які взагалі не приєднуються до ЄС з географічних причин, тобто країни Середземномор'я або ж ті, які в майбутньому можуть вступити до ЄС, але поки що не відповідають умовам, передбаченим у ст. 49 Договору про Європейський Союз (ДЄС). До „кола друзів” зараховано наступні країни: Росію, Україну, Білорусію, Республіку Молдова і держави Середземномор'я. На думку ЄК, цим країнам „має бути запропонована перспектива отримання частки внутрішнього ринку ЄС і подальшої інтеграції та лібералізації, спрямованої на забезпечення вільного руху товарів, послуг, капіталу й осіб”<sup>12</sup>. Співпраця повинна ґрунтуватися на принципах і цінностях, на яких опирається ЄС, а саме: пошанування людської гідності, принцип свободи, рівності, демократії, держави закону, повага прав людини та основних свобод, включаючи права осіб, що належать до меншин<sup>13</sup>. Повідомлення сформулювало два основні завдання політики сусідства. По-перше, скорочення розміру убогості й створення зони процвітання і цінностей, заснованої на економічній інтеграції, посиленню політичного діалогу, культурному і трансграничному співробітництві, а також спільне запобігання і врегулювання конфліктів<sup>14</sup>. По-друге, забезпечення ЄС преференційного ставлення і конкретних вигод відповідно до досягнутих результатів в сфері політичних і економічних реформ<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> European Council Conclusions, 12–13 December 2002, [www.concilium.europa.eu](http://www.concilium.europa.eu).

<sup>10</sup> A. Kołakowska, *Stanowisko Francji wobec europejskiej polityki sąsiedztwa*, Biuletyn PISM 2004, № 43, с. 10–16; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final.

<sup>11</sup> Communication from the Commission..., с. 3.

<sup>12</sup> Там само, с. 4.

<sup>13</sup> Art. 2 TUE.

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *Wider Europe — Neighbourhood...*, с. 6.

<sup>15</sup> Там само.



У Повідомленні також знаходяться перераховані конкретні заходи для надання допомоги в реалізації вищевказаних цілей: розширення застосування принципів єдиного ринку, торговельні преференції і відкриття ринків, спрямоване на створення зони вільної торгівлі; сприяння легальній імміграції і потоку осіб; поглиблення співробітництва в галузі запобігання і боротьби зі спільними загрозами; збільшення участі ЄС у справі запобігання конфліктам і кризового регулювання; пропагування прав людини, культурне співробітництво і посилення взаєморозуміння; включення сусідів до транс-європейських транспортних, енергетичних і телекомунікаційних мереж; промоція і захист іноземних інвестицій; сприяння інтеграції сусідів у світову торговельну систему; краща допомога відповідно до потреб окремих країн; нові джерела фінансування<sup>16</sup>.

Відповідно до принципів предсталених у Повідомлення, південні і східні сусіди ЄС були охоплені єдиною стратегією співробітництва, а їх диференціація мала би відбуватися на наступних етапах співробітництва, в залежності від результатів у досягненні цілей, поставлених ЄС.

На основі Повідомлення ЄК і пропозицій, представлених Х. Соляно, 16 червня 2003 р. Радою було представлено висновки відносно *Ширшої Європи...*, які згодом схвалено ЄР на саміті в Салоніках 19–20 червня 2003 р.<sup>17</sup> Рада визнала Повідомлення і лист Х. Соляно за відповідний фундамент для розвитку нової і ширшої політики ЄС щодо України, Республіки Молдова, Білорусії і країн Середземномор'я а також зміцнення стратегічного партнерства з Росією на основі договору, прийнятого на Європейській Конференції в Афінах 17 квітня 2003 р. і Повідомлення ЄК. Політика ЄС щодо сусідів повинна бути амбіційною і всесторонньою, заснованою на спільних цінностях ЄС: принципи свободи, демократії, верховенства права а також поваги пошанування людини і основних свобод. Відзначено також, що нова політика сусідства не буде пов'язана з питанням про вступ до ЄС. Крім цього нова політика сусідства не замінить існуючі форми співробітництва з цими вищевказаними країнами, але повинна підтримувати нових східних і південних сусідів у зближенні до ЄС. У документі Рада визначила дві основні цілі співпраці, які знайшлися також у Повідомленні, представленому ЄК в 2003 р.: по-перше, скорочення розмірів убогості й створення зони процвітання і загальних цінностей, поглиблена економічна інтеграція, посилення політичного діалогу, культурне і трансграничне співробітництво а також спільне запобігання і врегулювання конфліктів; по-друге, диференціація конкретних бенефіцієнтів і преференційних відносин, пропонованих ЄС, посилення реформ, особливо в галузі політики, економіки, правосуддя і внутрішніх справ<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Там само, с. 10–15.

<sup>17</sup> B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, с. 139; E. Teichmann, *Szersza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia stosunków Polski i państw nadbałtyckich z Rosją i Białorusią*, Warszawa 2004, с. 31.

<sup>18</sup> E. Teichmann, указ. роб., с. 31.

Відповідно до рішення Ради від 11 липня 2003 р. ЄК представила Повідомлення про принципи підготовки Інструменту нового сусідства: *Торуючи дорогу для Інструменту Нового Сусідства*, головною метою якого було створення після 2006 р. нового єдиного інструмента фінансової допомоги, який мав замінити функціонуючі до цього часу різні інструменти фінансування проєктів, таких як TACIS і MEDA<sup>19</sup>.

## Європейська політика сусідства

9 липня 2003 р. ЄК призначила спеціальну робочу групу Wider Europe Task Force, завданням якої була подальша робота над політичною концепцією політики сусідства, опрацювання Планів дій для окремих країн у тісній співпраці з ними а також підготовка нового документу, в якому були б представлені цілі, принципи, механізми реалізації політики ЄС щодо сусідів<sup>20</sup>.

12 травня 2004 р. ЄК прийняла Повідомлення під назвою *Стратегія європейської політики сусідства (ЄПС)*<sup>21</sup>. У передмові до документу можна прочитати, що „мета ЄПС полягає на розподілі вигод від розширення в 2004 р. в зміцненні стабільності, безпеки і добробуту всіх зацікавлених сторін. ЄПС покликано для запобігання появи нових ліній поділу між розширеним ЄС і його сусідами а також щоб надати їм можливість брати участь в різних заходах ЄС за допомогою ширшої політичної, економічної і культурної співпраці та в галузі безпеки. Метою ЄПС є зміцнення стосунків між ЄС і країнами-партнерами, яка не збігається з можливостями, доступними для європейських країн у відповідності зі ст. 49 ДЄС”<sup>22</sup>. Взаємовідносини повинні бути засновані на взаємному дотримуванні спільних цінностей, перед усім такими як правова держава, ефективне управління, дотримування прав людини, включаючи права меншин, пропагування добросусідських стосунків, принципів вільної ринкової економіки та сталого зростання.

Запропонована нова форма співпраці включає спільне визначення, разом із зацікавленими країнами, цілей і принципів співробітництва, які згодом уміщуються в спільно розроблені Плани дій.

ЄПС повинна також докладати зусиль для сприяння розвитку регіонального і міжрегіонального співробітництва, які являються попередніми умовами для забезпечення політичної стабільності, економічного розвитку, викорінення бідності і соціальних поділів.

<sup>19</sup> Communication from the Commission..., *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003), 393 final.

<sup>20</sup> E. Teichmann, указ. роб., с. 31.

<sup>21</sup> Communication from the Commission..., *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final (далі: стратегія ЄПС).

<sup>22</sup> Стратегія ЄПС..., с. 45.

ЄПС повинна посилити участь ЄС у врегулюванні локальних конфліктів, затиснути співпрацю в сфері правосуддя і внутрішніх справ, зокрема в галузі боротьби з організованою злочинністю, корупцією, відмиванням доходів і різними формами контрабанди а також стосовно всіх питань, пов'язаних із міграцією.

Установлюючи ЄПС Повідомлення ЄК, перераховує також понад одинадцять додаткових переваг співпраці в рамках ЄПС, які можуть мати форми: розширеного і більш цілеспрямованого політичного підходу ЄС відносно своїх сусідів; участь у внутрішньому ринку ЄС; актуалізування сфер співпраці зробить ЄПС більш ефективною; заохочення до проведення реформ, які принесуть користі в сфері соціально-економічного розвитку; ЄПС буде служити стимулом для врегулювання досі невирішених питань, проблем, які виникнуть у процесі співпраці; визначення в Планах дій пріоритетів співпраці сприятиме впровадженню в життя дотепер укладених порозумінь; впровадження нових фінансових інструментів \ Європейського інструменту сусідства створить можливість фінансування нових галузей співробітництва, наприклад, транскордонних або регіональних; збільшення фінансової допомоги; поступового відкриття спільних програм, пропагуючих культурні, освітні чи наукові зв'язки; технічної допомоги або укладання угод європейського сусідства<sup>23</sup>. Документ також містить рекомендацію, щоб до ЄПС були включені країни південного Кавказу.

До основних характеристик ЄПС можна зарахувати:

#### 1. Регіональний характер і диференційований підхід до сусідів

ЄПС адресована до нинішніх сусідів, які в результаті розширення опинилися ближче до ЄС. У даний час це стосується 16 країн. У Європі вона стосується України, Білорусії і Республіки Молдова. У Середземноморському регіоні вона застосовується тільки до країн-учасниць Євро-середземноморського партнерства: Алжиру, Марокко, Тунісу, Єгипту, Йорданії, Сирії, Лівії, Лівану, Ізраїлю та Палестинської автономії. Крім того до ЄПС було включено держави південного Кавказу: Вірменія, Азербайджан і Грузія. ЄПС не включає Росію, оскільки вона не хотіла, щоб її розглядали на рівній основі з іншими країнами колишнього СРСР, не погодилася з формулою одностороннього приведення її законодавства у відповідність з *acquis communautaire* а також сприймала ЄПС як форму експансії ЄС на схід<sup>24</sup>. ЄС і Росія спільно прийняли рішення, що будуть розвивати стратегічне партнерство, створюючи чотири спільні простори на основі положень саміту в Санкт-Петербурзі в травні 2003 р.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Там само, с. 50–51.

<sup>24</sup> K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce — Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Warszawa 2005, с. 19.

<sup>25</sup> До них відносяться: спільний економічний простір, спільний простір свободи, безпеки і правосуддя, спільний простір співпраці в галузі зовнішньої безпеки і спільний простір досліджень, освіти і культури.

Розширення ЄПС на Білорусь буде можливим лишень тоді, коли Білорусь створить демократичну форму правління, засновану на вільних і справедливих виборах.

ЄПС передбачає диференційований підхід до сусідів із-за різної стадії перебігу реформ і економічного розвитку (так званий принцип диференціації). Це пов'язано з тим, що країни розпочинають реформи в різних умовах, часто з обмеженими можливостями в справах прийняття змін і комплексного перетворення. Кожний з нових сусідів повинен розглядатися індивідуально, а пріоритетні напрями співпраці повинні спільно визначатися між зацікавленими сторонами. Другий принцип ЄПС — це прогресивність досягнених результатів, обумовлена реалізацією окреслених очікувань щодо партнерів (*benchmarking*)<sup>26</sup>.

## 2. Доповнюючий характер до існуючих ініціатив

ЄПС організує існуючі законодавчі акти, які визначають відносини ЄС з його сусідами і розширює сферу співробітництва в галузях, які до цього часу в рамках цієї співпраці не виступали, особливо це стосується зовнішньої політики і безпеки. Завдяки ЄПС неохоплені країни зможуть скористати з більшої фінансової і технічної підтримки<sup>27</sup>.

Правовою основою відносин між ЄС і країнами Східної Європи являється УПС. У випадку України УПС була підписана 14 червня 1994 р. і набула чинності 1 березня 1998 р.<sup>28</sup>, у випадку Молдови була підписана 28 листопада 1994 р. і набула чинності 1 липня 1997 р.<sup>29</sup> а у випадку Білорусії УПС підписано в березні 1995 р., але з політичних міркувань вона не набула чинності.

Ключовим елементом кожної УПС являється декларація, яка повинна становити підвалину відносин між сторонами, декларація в якій йдеться про пошанування спільних цінностей, тобто принципів свободи, демократії, правової держави, прав людини і основних свобод. До основних цілей УПС можна зарахувати: розвиток тісних політичних відносин на основі розпочатого регулярного політичного діалогу, торговельного й інвестиційного співробітництва, підтримування зусиль щодо зміцнення демократії і правової держави, перехід до вільної ринкової економіки, наукову, культурну, технологічну і фінансову співпрацю. УПС створює також інституційну основу для реалізації сформульованих цілей: Координаційну раду та Координаційний комітет, робота яких підтримується багатьма комітетами, що складаються з фахівців у таких галузях, як торгівля та інвестиції, енергетика і транспорт, ядерна безпека, інформаційне суспільство, митна політика і транскордонне співробітництво та інші.

<sup>26</sup> E. Teichmann, указ. роб., с. 32–33.

<sup>27</sup> J. Maliszewska-Lenartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, № 3, с. 67–68.

<sup>28</sup> Dz. Urz. UE z 19 lutego 1998, L 49.

<sup>29</sup> Dz. Urz. UE z 23 czerwca 1998, L 181.

До основних інструментів реалізації УПС зараховуються:

## 1. Національний звіт

Це перший крок в реалізації ЄПС. Він розробляється ЄК, яка оцінює політичну й економічну ситуацію та інституціональні можливості країни-партнера. Потім звіт предсталається Раді, яка приймає рішення про перехід до наступного етапу співпраці, тобто до прийняття Плану дій. У випадку країн Східної Європи звіти були підготовлені в травні 2004 р., для країн Південного Кавказу звіти були прийняті в березні 2005 р.

## 2. План дій

Принципи диференціації і прогресивності будуть здійснюватися за допомогою національних та / або регіональних Планів дій. Це документи політичного характеру. Плани дій розробляються ЄК спільно з країною-партнером, додатково в опрацюванні питань з галузі зовнішньої політики і безпеки приймає участь Верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики і безпеки. Потім Плани дій приймаються Радою з питань співробітництва або Радою об'єднання<sup>30</sup>.

Плани дій регулюють відносини між сторонами в середньостроковій перспективі / 3 роки (у випадку країн Східної Європи) і 5 років (у випадку країн Південного Кавказу).

Пріоритети співпраці включають в себе дві широкі сфери взаємовідносин: спільні цінності, зовнішню політику і безпеку а також інші „важливі” сфери співпраці, наприклад, торгівля і заходи, що підготовлюють партнерів до поступової участі у внутрішньому ринку ЄС, вимір справедливості і внутрішні справи, енергетика, транспорт, інформаційне суспільство, природне середовище, дослідження та інноваційність а також соціальну політику й інтерперсональне спілкування.

Плани дій ґрунтуються на спільних принципах, але будуть настільки диференційовані, щоб враховувати нинішній стан відносин ЄС з кожною державою, її потреби, можливості і спільні інтереси.

У випадку країн Східної Європи (України і Республіки Молдова) Плани дій були прийняті в лютому 2005 р., а для країн Південного Кавказу в листопаді 2006 р. Не розроблено план дій для Білорусії. Будь-які ініціативи в рамках ЄПС будуть можливі, якщо ця країна розпочне процес демократизації.

Що стосується країн Східної Європи, пріоритетом співпраці є торгівельна політика, для порівняння, у випадку країн Південного Кавказу таким пріоритетом являється енергетичне співробітництво.

План дій Україна — ЄС був прийнятий на засіданні Ради з питань співробітництва 21 лютого 2005 р. Сторони визначили такі пріоритети співробітництва: зміцнення установ, що забезпечують верховенство права й ефективне функціонування демократії; забезпечення дотримання принципів свободи преси

<sup>30</sup> Стратегія ЄПС..., с. 4.

і свободи вираження думок; зміцнення співпраці в галузі безпеки, особливо в сфері роззброєння та нерозповсюдження ядерної зброї; здійснення економічних реформ: приєднання до СОТ, поступове скасування митних зборів та інших заходів, які перешкоджають торгівлі, податкова реформа, покращення інвестиційного клімату, встановлення діалогу з питань утруднення і спрощення візового режиму а також адаптація українського права, норм і стандартів до еквівалентів у ЄС<sup>31</sup>. До Плану дій було долучено після закінчення „помаранчевої революції” спеціальний додаток, що містить 10 додаткових пунктів: початок консультації з метою заміни УПС угодою про зміцнення партнерства; співпраця в галузі II стовпа ЄС; зміцнювання торговельних зв'язків; допомога у вступі до СОТ; надання Україні статусу країни з ринковою економікою; допомога в пристосуванні свого законодавства; розширення масштабів контактів і співпраці в міжлюдському вимірі; збільшення допомоги, що надається Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) до 250 млн євро; початок переговорів з питань візових спрощень; допомога в проведенні структурних реформ<sup>32</sup>.

План дій РМ — ЄС було прийнято на засіданні Ради з питань співробітництва 22 лютого 2005 р. До пріоритетних сфер співпраці зараховано: реформу системи правосуддя і сектору державного управління; забезпечення дотримання принципів свободи преси і свободи вираження думок; співробітництво в економічній і регулятивній сфері, зокрема покращення інвестиційного клімату і стабільного економічного зростання та знайдення тривалого рішення придністровської проблеми<sup>33</sup>.

Молдові рекомендовано більш ефективний прикордонний контроль, боротьбу з організованою злочинністю та незаконною імміграцією.

### 3. Фінансова і технічна підтримка

До кінця 2006 р. фінансову доромогу країнам Східної Європи було надано з фонду TACIS, який в січні 2007 р. був замінений Європейським інструментом сусідства й партнерства (ЄІСП)<sup>34</sup>. Його засновано з метою надання допомоги країнам в сфері збільшення добробуту і покращення добросусідських відносин; він охоплює ЄС та країни-партнери. Ця допомога спрямована на розвиток зміцнення співпраці й поступової економічної інтеграції, зокрема здійснення УПС та інших існуючих або майбутніх угод. Призначена також заохочувати зусилля країн-партнерів у сфері підтримування належного управління і справедливого соціально-економічного розвитку<sup>35</sup>. У майбутньому буде використовуватися для підтримки діяльності в рамках 29 областей

<sup>31</sup> Див. [www.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/ukraine\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://www.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf).

<sup>32</sup> A. Stepień-Kuczyńska, M. Słowikowski, указ. поб., с. 115–116.

<sup>33</sup> Див. [www.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://www.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf).

<sup>34</sup> Постанова (ЄС) № 1638/2006 Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 р. установлює загальні положення про створення Європейського інструменту сусідства і партнерства, Dz. Urz. UE 2006, L 310.

<sup>35</sup> Ст. 2 § 1 Постанова (ЄС) № 1638/2006.

співпраці<sup>36</sup>. Відповідно до ст. 3 розпорядження ключовим пунктом віднесення у визначенні пріоритетів надання фінансової допомоги є Плани дій або інші аналогічні документи. Непідписаний План дій не виключає можливості отримання фінансової допомоги, за умови, що вона служитиме реалізації цілей ЄС. Фінансова допомога здійснюється національними, міжнародними, тематичними і транскордонними стратегічними документами а також багаторічними індикативними програмами та спільними операційними програмами в області прикордонного співробітництва.

Допомога, що надається з ЄІСП, повинна доповнювати національні ресурси. Про цю допомогу можуть клопотатися такі види суб'єктів: партнерські країни і регіони та їх установи; місцеві органи країн-партнерів; спільні органи, створені партнерськими країнами і регіонами та ЄС; міжнародні організації; агенства ЄС та інші суб'єкти, перелічені в розпорядженні<sup>37</sup>.

Відповідно до ст. 29 розпорядження на період 2007–2013 ЄС призначив на реалізацію положень ЄПС 11 млрд 181 млн і ця сума буде розподілена наступним чином:

- принаймі 95% коштів буде спрямовано на національні й міжнародні програми;
- 5% коштів буде спрямовано на транскордонні програми.

Таблиця 1. Планування витрат в рамках ЄІСП у 2007–2010 рр.

Держава	Сума (млн євро)
Вірменія	98,4
Азербайджан	92,0
Білорусь	20,0
Грузія	120,4
Молдова	209,7
Україна	494,0
Росія	120,0
Країни Середземномор'я (разом)	2962,0
Південна регіональна програма	343,3
Східна регіональна програма	223,5
Міжрегіональна програма	260,8
Програма транскордонної співпраці	277,1
Інструмент державної підтримки й Інвестиційний фонд сусідства	400,0
Разом	5621,2

Джерело: European Neighbourhood and Partnership Instrument Funding 2007–2013, [www.ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en](http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en).

<sup>36</sup> Ширше див. ст. 2 § 2 Постанова (ЄС) № 1638/2006.

<sup>37</sup> Ст. 14 § 1 Постанова (ЄС) № 1638/2006.

## Оцінка функціонування ЄПС

До цих пір оцінка функціонування ЄПС була включена до двох повідомлень ЄК до Ради та Європейського парламенту (ЄП): перше з них було прийнято 4 грудня 2006 р.<sup>38</sup> а друге — 5 грудня 2007 р.<sup>39</sup>

У прийнятому в 2006 р. Повідомленні ЄК про посилення ЄПС говориться про те, що в інтересах ЄС є більший економічного розвитку, стабільність і краще управління в сусідніх державах. Тим не менше відповідальність за їх виконання лежить виключно на цих країнах. Завдання ЄС полягає на захопленні до проведення реформ та на наданні підтримки країнам у їх зусиллях. На думку ЄС, більшість сусідніх країн досягнула значні результати в здійсненні економічних і політичних реформ, незважаючи на це, за ЄК, ЄПС повинна бути посилена.

До сильних сторін ЄПС належать: єдині й прозорі рамки в сфері відносин ЄС із сусідами та широкий спектр проблем, що стосуються відносин із найближчими сусідами; спільна робота над Планами дій а це означає, що вони не нав'язуються жодною зі сторін, але являється результатом політичного співробітництва; конкретні заходи, що містяться в Планах дій та більш ефективне використання фінансових ресурсів<sup>40</sup>.

До слабких сторін ЄПС, які на думку ЄК повинні бути посилені, належать: співробітництво в галузі торгівельної й економічної політики; мобільність та управління міграцією; підтримка міжлюдських контактів; посилення тематичного аспекту; посилення регіональної співпраці та посилення фінансового співробітництва<sup>41</sup>.

Було стверджено, що міцні підвалини взаємовідносин вже покладено, але цілі, записані в Планах дій, вимагають тривалої співпраці<sup>42</sup>. Також були опубліковані звіти про реалізацію Планів дій в окремих країнах. У випадку України відзначено прогрес у політичній сфері (зміцнення демократії та верховенство закону), але звинувачено у корупції й відсутності чіткої економічної політики<sup>43</sup>. У падку Республіки Молдова позитивно оцінено прогрес у рефор-

<sup>38</sup> Повідомлення Європейської Комісії для ради ЄС та Європейського Парламенту „Про посилення європейської політики сусідства”, COM (2006) 726 final (далі: Повідомлення від 2006 р.).

<sup>39</sup> Повідомлення Європейської Комісії для ради ЄС та Європейського Парламенту *Сильна політика Європейського сусідства*, COM (2007), 774 final (далі: Повідомлення від 2007 р.).

<sup>40</sup> Повідомлення від 2006 р., с. 3.

<sup>41</sup> Там само, с. 4–15.

<sup>42</sup> Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Overall Assessment, Bruksela, 4 грудня 2006, COM (2006) 726 final.

<sup>43</sup> Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. EPS Progress Report — Ukraine, Bruksela, 4 грудня 2006, COM (2006) 726 final.



мах в економічному секторі а застереження торкалися політичної співпраці й співпраці в галузі зовнішньої політики<sup>44</sup>.

Дреге повідомлення про посилення ЄПС під назвою *Сильна Європейська політика сусідства* було прийнято 5 грудня 2007 р. У передмові можна прочитати, що „ЄПС дозволяє значно поглибити відносини з сусідами, стаючи тривалим, охоплюючим багато галузей політики інструментом співпраці між ними. В основі ЄПС знаходиться положення, що в життєвому інтересі ЄС є прискорене економічне зростання, підвищена стабільність і краще адміністративно-регулятивне управління в сусідніх країнах. ЄПС — це партнерство заради реформ, яке пропонує учасникам »ще більше за більше ангажування«<sup>45</sup>.

На думку ЄК, подальшого посилення вимагають: економічна інтеграція; мобільність; співробітництво з метою сприяння врегулюванню регіональних конфліктів; політичний діалог; секторальні реформи і модернізація; участь в програмах і працях агенств ЄС та фінансове співробітництво<sup>46</sup>.

## Реалізація ЄПС у 2008 р.

23 квітня 2009 р. ЄК опублікувала Повідомлення для Ради та ЄП, яке стосувалося реалізації ЄПС у 2008 р.<sup>47</sup> Це третій і поки що останній такого роду документ, опублікований ЄК, в якому оцінено досягнення окремих країн у реалізації положень ЄПС<sup>48</sup>.

Хоча 2008 рік був важким для країн охоплених ЄПС (війна між Росією і Грузією, інтервенція Ізраїлю в Сектор Газа, суперечки між Росією та Україною про ціни постачання газу а також тривала фінансова криза), то, на думку ЄС, більшість країн добилися поступу в реалізації положень ЄПС. Особливо це стосується економічної політики, реформ податкової і митної системи та боротьби з корупцією. Тим не менше сповільнився темп демократичних реформ і стандарти пов'язані з правами людини.

На думку ЄК, у випадку України досягнуто незначний поступ у здійсненні конституційних реформ і реформ судової системи та в боротьбі з корупцією. Найважливішими досягненнями були: приєднання в травні 2008 р. до Світової

<sup>44</sup> Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. EPS Progress Report — Moldova, Bruksela, 4 грудня 2006, COM (2006) 726 final.

<sup>45</sup> Повідомлення від 2007 р., с. 27.

<sup>46</sup> Там само, с. 29–37.

<sup>47</sup> Повідомлення Європейської Комісії для Ради Європейського Союзу та Європейського Парламенту *Здійснення Європейської політики сусідства у 2008 р.*, COM (2009) 188 final (далі: Повідомлення від 2009 р.).

<sup>48</sup> Перше Повідомлення розроблено в 2006 р., наступне у 2007 р., а останнє в 2009 р., [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm#3](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3).

організації торгівлі (СОТ), що дозволило прискорити переговори щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС; початок візового діалогу, метою якого є впровадження безвізового руху між сторонами; продовження місії ЄС з надання прикордонної допомоги (EUBAM); співпраця в сфері зовнішньої політики і безпеки; підписання договору про посилення захисту населення; співпраця в енергетичному секторі<sup>49</sup>.

На думку ЄК, Республіка Молдова також добилася успіху в багатьох областях Плану дій. Це стосується зокрема: реформи судової системи; продовження місії ЄС з надання прикордонної допомоги (EUBAM); продовження співпраці з ЄС, спрямованої на врегулювання конфлікту в Придністров'ї; підписання угоди про партнерство щодо мобільності; співпраця в енергетичному секторі. Однак, невеликий прогрес був досягнутий в області захисту прав людини, у введенні національної стратегії боротьби з корупцією та боротьби з незаконним обігом наркотиків і торгівлею людьми, в секторі транспорту та охорони навколишнього середовища<sup>50</sup>.

## ВИСНОВКИ

Нова політика ЄС щодо сусідів спрямована на запобігання поглибленню чи появі нових поділів між ЄС і цими країнами а також повинна стимулювати формування в безпосередньому сусідстві ЄС кола дружніх країн, що працюють на основі подібних цінностей і стандартів.

Характеристичною особливістю ЄПС є те, що вона зосереджується на співпраці з даною країною і прибирає формулу 27+1, що дозволяє на більшу диверсифікацію та пристосування цієї політики до потреб даної країни, таким чином диференціація, прогресивність і визначеність завдання — це основні риси цієї політики. Безумовно вона відкриває багато нових можливостей для активізації співпраці між ЄС та Україною, Білорусією, Республікою Молдова і Росією. Установлений новий механізм охоплює ряд нових галузей співробітництва з найближчими сусідами, не включених до чинних УПС, що створює реальні можливості зміцнення, поглиблення і посилення взаємовідносин. Установлено також дуже конкретні механізми для визначення і здійснення спільно узгоджених пріоритетів співпраці.

ЄПС відкриває перед країнами Східної Європи та ЄС можливості партнерства й нові перспективи співробітництва як в політичній, так і в економічній галузях. Здійснення положень Планів дій дозволить поглибити співпрацю між сторонами в економічній сфері, розширити її на позаекономічні сфери а також дозволить країнам-партнерам приймати участь в програмах і політиці ЄС.

<sup>49</sup> Повідомлення від 2009 р., с. 8.

<sup>50</sup> Там само, с. 6.

Участь в ЄПС дає країнам-партнерам шанс на посилення політичного діалогу, швидший економічний розвиток і зростання іноземних інвестиції завдяки приведення у відповідність свого законодавства з *acquis communautaire* та додаткову і збільшену фінансову допомогу, необхідну для проведення структурних реформ.

ЄПС оцінюється неоднозначно. Найчастішою причиною критики є те, що вона пропонує країнам Східної Європи надто мало. У стратегії створення ЄПС можна прочитати, що її метою не являється членство, а на думку деяких авторів, з якими не можна не погодитися, такий запис знижує ефективність впливу ЄС у даній країні чи регіоні та негативно впливає на розвиток двосторонніх відносин.

Приведення у відповідність свого законодавства з *acquis communautaire* безумовно принесе країнам відчутні вигоди, хоча це не відбудеться найближчим часом. Слід зауважити, що пропозиції співпраці в рамках ЄПС скеровані до України та Республіки Молдова, які стосуються лібералізації пересування людей, співробітництва у візових питаннях чи запрошення цих країн до Європейського енергетичного співтовариства можуть привести до поступової інтеграції цих країн з ЄС<sup>51</sup>.

Отже, успіх ЄС буде залежати не лишень від ЄС, але насамперед від політичної волі та можливостей відповідних країн<sup>52</sup>.

## Summary

### **The European Neighbourhood Policy and its Importance for the Western European Countries**

The European Neighbourhood Policy (ENP) was developed in 2004, with the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and instead strengthening the prosperity, stability and security of all concerned. In this way, it also addresses the strategic objectives set out in the December 2003 European Security Strategy.

The ENP was first outlined in a Commission Communication on Wider Europe in March 2003, followed by a more developed Strategy Paper on the European Neighbourhood Policy, published in May 2004.

The EU offers its neighbours a privileged relationship, building upon a mutual commitment to common values. The level of ambition of the relationship will depend on the extent to which these values are shared.

---

<sup>51</sup> A. Szeptycki, Sz. Kardaś, *Polityka UE wobec Europy Wschodniej, Kaukazu południowego i Azji Środkowej*, [в:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, ред. S. Parzymies, Warszawa 2009, с. 251.

<sup>52</sup> E. Teichmann, указ. роб., с. 34.

The central element of the European Neighbourhood Policy are the bilateral ENP Action Plans agreed between the EU and each partner. These set out an agenda of political and economic reforms with short and medium-term priorities.

At the outset of the process, the Commission prepared Country Reports assessing the political and economic situation as well as institutional and sectoral aspects, to assess when and how it is possible to deepen relations with each country. Country Reports are submitted to the Council which decides whether to proceed to the next stage of relations. That next stage is the development of ENP Action Plans with each country. The incentives on offer, in return for progress on relevant reforms, are greater integration into European programmes and networks, increased assistance and enhanced market access.

From 1 January 2007 onwards, as part of the reform of EC assistance instruments, the MEDA and TACIS and various other programmes have been replaced by a single instrument — the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). It is designed to target sustainable development and approximation to EU policies and standards — supporting the agreed priorities in the ENP Action Plans (as well as the Strategic Partnership with Russia, which was previously also covered by the TACIS programme). For the next budgetary period (2007–2013), approximately €12 billion in EC funding are available to support these partners' reforms, an increase of 32% in real terms. Funds allocated to individual country programmes depend on their needs and absorption capacity as well as their implementation of agreed reforms. An important aspect of the ENP, and the strategic partnership with Russia, is to markedly improve cross-border cooperation with countries along the EU's external land and maritime borders, thus giving substance to our aim of avoiding new dividing lines. The ENPI therefore supports cross-border contacts and co-operation between local and regional actors and civil society.