

МАРТИН ДЕНДЖЕРФИЛД,

сотрудник НИИ истории власти при Вулверхэмптонском университете (Великобритания)

Европейский Союз и посткоммунистическая Европа: один подход или несколько?¹

Abstract

The EU member states are now in somewhat reflective mood over future enlargement as the EU grapples with absorbing the current batch of new entrants. The EU has regionalized post-communist Europe into some distinct groups of states, each of which reflects different orders of priority and varied levels of privilege in EU relations. The current EU member states currently hold the cards as far as how deep the relationship between Western Newly Independent States and the EU can go, but ultimately it will be up to the societies and governments of the European Neighborhood Policy countries to determine whether there is meaningful and committed engagement in the European integration process. Thus, in Ukraine Euro-pragmatism has allegedly replaced Euro-romantism and there is an urgent need in Euro-realism.

“Оранжевая революция завершилась. Этой революцией украинское общество доказало свою демократичность, уважение к верховенству права и осознание права на свободу прессы. В результате Украина неоспоримо доказала, что является европейским государством не только с географической точки зрения, но и, что самое главное, с точки зрения верности ключевым европейским ценностям”.

Г.Громадский и др., Фонд Стефана Батория, Варшава, май 2005 года

¹ Доклад представлен на 4-м международном семинаре “Стратегические элиты и расширение Европейского Союза: реакции и перспективы стран Восточной Европы — нечленов ЕС”, проходившем в Киеве 6–7 октября 2006 года под эгидой Академической сети по изучению стратегических элит при поддержке Британской академии, Посольства США в Украине и Федерации работодателей Украины (координатор семинара — О.Д.Куценко).

“Мы хорошо понимаем, что сегодня именно от украинцев во многом зависит, чтобы Украина стала европейским государством, а потому отходим от евроромантизма и переходим к европрагматизму. Основная цель — построить Европу в Украине”.

*Премьер-министр Украины Виктор Янукович,
6 сентября 2006 года¹*

“В то время как приход г-на Ющенко к власти в результате Оранжевой революции воспринимался США и Брюсселем как знак решительного поворота Киева в сторону Запада, триумф на выборах в этом году г-на Януковича заставил усомниться в перспективах дальнейшей евроатлантической интеграции”.

“Financial Times”, 15 сентября 2006 года

Введение

Что такое “европейская идентичность”? Может ли она быть дарована или же ее надо заслужить? Кто или что способны определять, была она дарована или заслужена? Сегодня, после волны расширения 2004 года, Европейский Союз включает большую часть стран, считающихся “европейскими”. “Дунайская” волна расширения 2007 года и намерение в уже не столь отдаленном будущем предоставить членство Западнобалканским странам должны еще больше укрепить статус ЕС как олицетворения самой Европы. В то же время некоторые европейские страны сталкиваются с тем, что можно определить как намеренно проводимую ЕС политику исключения, и рискуют, оставаясь в стороне, наблюдать, вместе с тем, как в клуб может вступить страна, которую многие даже не считают европейской (то есть Турция). Конечно, в данный момент некоторые страны не стремятся к обретению полноправного членства в ЕС. В Западной Европе к этой группе относятся Швейцария и такие страны-члены Европейской экономической зоны (ЕЭЗ), как Норвегия, Исландия и Лихтенштейн, которые, тем не менее, наладили интенсивную интеграцию с ЕС. В Восточной Европе Россия рассматривает себя в качестве скорее стратегического партнера ЕС, нежели потенциально члена, в то время как Беларусь в настоящий момент де-факто отстранилась от самых что ни на есть базовых аспектов европейской интеграции.

В какой же степени, в таком случае, перспективы будущего вовлечения других европейских посткоммунистических государств в процесс европейской интеграции предопределены альтернативными подходами, применяемыми ЕС к разным категориям посткоммунистических стран? Проанализировав различия между странами, вступившими в ЕС в 2004 году, и теми, что были готовы это сделать в 2007–2008 годах, между странами Восточной и

¹ “Премьер-министр Янукович: Украина не отклоняется от курса на интеграцию в Европейский Союз и НАТО, однако изменит тактику”. В сообщении говорилось также, что Янукович подчеркнул, что нынешнее украинское правительство хорошо понимает, что трансформация Украины в европейскую страну в основном зависит от самих украинцев (см.: [18]).

Центральной Европы (СВЦЕ), Западнобалканскими странами, участвующими в процессе стабилизации и ассоциации (ПСА), и западными из новых независимых государств (ЗННГ), такими как Украина, Молдова и Беларусь, на которые ныне распространяется Европейская политика добрососедства (ЕПД), мы покажем, что пока, несмотря на некоторые существенные различия, подходы ЕС к работе со всеми посткоммунистическими государствами имеют одну важную общую черту — предполагают дорожную карту перехода на более высокую позицию в процессе евроинтеграции. Что касается перспектив европейской интеграции ЗННГ, которые являются главной темой данной статьи, мы также покажем, что любые дискуссии о стратегическом выборе “Европа или что-либо иное”, основывающиеся на данный момент лишь на обещании членства в ЕС, представляют собой весьма опрометчивый дискурс¹. Более того, если предположить, что Европейское призвание на самом деле существует, тогда не воспользоваться уже имеющимися интеграционными возможностями просто из-за того, что пока на горизонте еще не маячит членство, означало бы упустить очень хороший шанс. Для посткоммунистических стран “возвращение” или “поворот” в Европу тесно связаны с вопросами идентичности и, по крайней мере для некоторых слоев общества, желанием оставить позади негативное наследие прошлого или избежать нежелательных ассоциаций с другими их соседями по бывшему СССР. Но чтобы эти ожидания реализовались, необходима доза еврореализма, дабы граждане ЗННГ четко понимали, что стоит за стремлением к этой идентичности, и осознавали суровую правду насчет того, чем на деле оборачивается европеизация.

Слепая одержимость членством в ЕС?

Многие страны-члены ЕС, скажем так, несколько сдержанно относятся к будущему расширению, пока ЕС силится переварить очередную порцию нефигов. Вопрос расширения продолжает беспокоить граждан ЕС с мая 2004 года, что существенно влияет на позицию правительств государств-членов по вопросу расширения. Это также сказывается в ужесточении условий вступления для следующего поколения соискателей и во введении более суровых проверок готовности. По мере продвижения процесса евроинтеграции на восток, вовлечение в него все новых и новых стран неизбежно становится все более сложным и длительным процессом, не в последнюю очередь в силу того, что приходится иметь дело с очень разными уровнями экономического развития и различиями как в приверженности реформам, так и в степени их осуществления. Кроме того, помимо нынешних обещаний членства, будущее расширение касается государств, имеющих очень тесные и в чем-то непредсказуемые отношения с Россией, что не только усложняет задачу определения того, какого рода сотрудничество с ЕС они могли бы развивать, но и выводит на первый план соображения касательно внешней политики ЕС.

¹ Автор понимает, что Беларусь входит в число ЗННГ, но, поскольку она до сих пор не участвует в полной мере в ЕПД, исследование в первую очередь касается Украины и Молдовы.

Ключевой вопрос для тех европейских стран, которым пока что отказано в перспективе членства в ЕС (а эту категорию явно составляют Украина и Молдова¹): какие связи с ЕС и с процессом интеграции ЕС вообще для них приемлемы. Еще один двоякий вопрос звучит так: смогут ли они удовлетвориться тем, что им предлагается сейчас, то есть ЕПД, и способны ли форма и ресурсы ЕПД обеспечить реализацию целей такой политики. Один из возможных продуктивных способов продвижения, каким бы сложным он ни был, состоит в смягчении допущения, что пребывание “в или вне” ЕС выражается в противоположных категориях, что упирается исключительно в полноправное членство. В конце 2005 года (в интервью еврокомиссара по внешним связям Бениты Ферреро-Вальднер) прозвучало, что “вопреки заявлениям в начале этого года, ныне правительство Украины уже не придает такого значения членству в ЕС”, и это стало поводом для выяснения, угасла ли в Украине заинтересованность в интеграции в ЕС вообще или же она просто стала более реалистичной². В той мере, насколько это является правдой, а не дымовой завесой для реализации альтернативной стратегии глубокой интеграции с Российской Федерацией, заявление Януковича, приведенное в начале статьи, свидетельствует скорее о втором. В Европе сегодня практикуются различные альтернативные виды взаимоотношений с ЕС, и если в таких странах, как Украина, дискурс о европейском будущем сможет больше сосредоточиться на том, как можно развивать и интенсифицировать участие в *процессе европейской интеграции* и как можно мобилизовать применительно к этой цели политическую повестку дня, а не на одержимости членством в ЕС как таковым, то перспективы удачной европеизации и утверждения европейской идентичности могут оказаться гораздо более радужными. В свою очередь, этот момент зависит от признания того, что ЕПД — механизм скорее включения, чем исключения, и такая политика может способствовать прогрессу с точки зрения как экономического развития, так и перспектив евроинтеграции. Он также зависит от того, насколько реалистично *на данном этапе* воспринимается стремление к членству. В следующих параграфах мы рассмотрим эти вопросы более внимательно.

Одна или несколько стратегий ЕС?

Большинство обозревателей разделяют точку зрения, что ЕС, применяя разные режимы приема, разбил посткоммунистическую Европу на три группы государств, каждой из которых соответствует своя схема приоритетов и свой уровень привилегий в отношениях с ЕС. Первая группа — СВИЦЕ — включает восемь стран, присоединившихся в 2004 году, а также (несмотря на более позднее присоединение и некоторые различия в условиях приема) Болгарию и Румынию. Ко второй категории относятся страны группы ПСА. Хотя вступление было обещано им всем, они остаются разнородной груп-

¹ Естественно, европейская политика добрососедства также охватывает такие страны Кавказа, как Армения, Азербайджан и Грузия, чьи возможные притязания на членство в ЕС в меньшей степени основаны на собственно европейской идентичности. Тем не менее, для них доступен тот же сценарий интеграции, что и для Украины с Молдовой.

² “Газета по-украински”, 2 декабря 2005 года, интервью с Бенитой Ферреро-Вальднер (см.: <http://www.delukr.ec.europa.eu/page37467.html>).

пой, включающей кандидатов на стадии переговоров (Хорватия) и ожидания начала переговоров (Македония), ассоциированное уже государство (Албания) и еще не ассоциированные на данный момент (Сербия, Черногория, Босния и Герцеговина). Третья группа — страны Восточной Европы, которым было отказано в перспективе полного членства или даже ассоциированного членства. Видение, или, как иногда говорят, риторика, которыми руководствуется ЕС в отношении этих стран, предполагает развитие любого уровня отношений с ними, кроме полного членства, что может, однако, привести к развитию интеграции с ЕС. В принципе, де-факто эта концепция подразумевает что-то большее, чем ассоциированное членство, вплоть до уровня, охватывающего “все, кроме институций”.

Третья группа делится также в соответствии с теми формальными механизмами, которые применяются для интенсификации интеграции в ЕС. Все государства этой группы подписали договор о партнерстве и сотрудничестве (ДПС) с ЕС. Такие договоры — это “рамочные соглашения, основанные на соблюдении принципов демократии и прав человека и определяющие политические, экономические и торговые отношения между ЕС и странами-партнерами. Каждый ДПС — это двусторонний договор сроком на десять лет, подписываемый и ратифицируемый ЕС и отдельным государством”¹. На шесть государств ДПС — Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Молдову и Украину — распространяется европейская политика добрососедства. Официальная позиция ЕС в рамках ЕПД состоит в том, что она “предлагает соседям привилегированные отношения, построенные на взаимной приверженности общим ценностям (демократии и прав человека, верховенства права, справедливого управления, принципов рыночной экономики и устойчивого развития). ЕПД расширяет существующие отношения, предполагая углубление политических отношений и экономическую интеграцию. Уровень амбициозности этих отношений будет зависеть от того, насколько искренна приверженность этим ценностям”². Россия отказалась от предложенного ей статуса страны-участницы ЕПД, и принципы ее отношения с ЕС, хоть и не особо отличные от целей ЕПД, определяются соглашением, в котором Россия формально именуется “стратегическим партнером”, а не соседом. Начиная с 2007 года партнеры по ЕПД и Россия будут использовать один и тот же инструмент финансирования со стороны ЕС — “Инструмент добрососедства и партнерства в Европе” (ИДП).

Не следует считать, что различия между намерениями ЕС в отношении этих трех регионов несущественны. Отсутствие перспективы членства и заявление, что “ЕПД не подразумевает расширения и не предполагает перспективы принятия” — явное фундаментальное различие между регионами СВЦЕ и ПСА, с одной стороны, и странами-участницами ЕПД — с другой. Во-вторых, в приоритетах ЕС всегда явно прослеживалась иерархия: СВЦЕ — на первом месте, далее — страны ПСА, и наконец — страны-партнеры по ЕПД. В-третьих, актуален вопрос о стирании различий между процессом

¹ См.: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/pca/index.htm. Странами ДПС являются Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Монголия, Россия, Туркменистан, Украина и Узбекистан. Не во всех странах ДПС договор вступил в силу (это касается Беларуси и группы ЗННГ).

² См.: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm.

расширения и общей внешней политикой и политикой в сфере безопасности (ОВППБ). Расширение в мае 2004 года было объявлено “самым успешным актом внешней политики, когда-либо совершенным ЕС” [13, с. 11], но, конечно же, этот процесс начался тогда, когда ОВППБ находилась в зачаточном состоянии и внешнеполитическая эффективность расширения и сопутствующих условий еще должна была раскрыться в полном объеме. Быстрое развитие в сфере ОВППБ и Европейской политики в сфере безопасности и обороны (ЕПБО) с конца 1990-х годов означало, что отношения между ЕС и странами ПСА и ЕПД стали гораздо более явно взаимосвязанными с внешней политикой ЕС. В зоне ПСА могло наблюдаться превалирование ОВППБ (что не удивительно, поскольку именно события в этой части Европы преимущественно и стимулировали основные шаги в сторону ЕПБО), и расширение уже могло рассматриваться как выполнение ОВППБ. Кроме того, в регионе ПСА предваряющие вступление и прочие инструменты применялись наряду с явными мерами ОВППБ/ЕПБО, в частности, уже завершившейся миротворческой миссией ЕС в Македонии и продолжающейся — в Боснии и Герцеговине. Кроме того, в отличие от СЦВЕ, ядром стратегии ЕС в регионе ПСА стало региональное сотрудничество, и именно это — благодаря развитию собственно ПСА и заключению Договора о стабильности в Юго-Восточной Европе (ДС) — позволило фактически контролировать и направлять процесс регионального сотрудничества. Для государств-участников ПСА вхождение в ЕС расценивалось как необходимый аспект выполнения задач внешней политики ЕС в регионе. В то время как государства ПСА являлись частью процесса расширения и ОВППБ одновременно, статус региона ЗННГ в этом отношении более явно относится к зоне ОВППБ и формально находится вне программы расширения.

Однако, несмотря на столь существенные различия, не заключается ли реальная разница между стратегиями ЕС по отношению к странам СВЦЕ/ПСА и ЗННГ скорее в конечных целях, нежели в средствах? Будет также правомерно, наряду с различиями, указать на некоторые общие черты подходов ЕС к взаимодействию с этими тремя регионами. Если отбросить перспективу членства, становится ясно, что ЕС применял принцип “мягкой руки” в зависимости от пройденного пути, поэтому процессы и инструменты, которые ЕС применял к партнерам по ЕПД, во многом основывались на подходах к странам ВЦЕ и ПСА. Обычными составляющими были: политический диалог; экономическая интеграция с ЕС посредством либерализации в той или иной мере торговых отношений, имеющей всегда в качестве конечной цели создание зоны свободной торговли¹; проекты технического содействия, подкрепляемого специализированными инструментами финансирования со стороны ЕС (PHARE, TACIS, CARDS), направленными на поддержку постсоциалистических преобразований и закрепление, в итоге, практик принятия законов и предписаний ЕС; требования, связывающие предоставление помощи со стороны ЕС с прогрессом политических и экономических реформ, оговоренных ЕС; и наконец, ключевой принцип диф-

¹ Хотя зона свободной торговли с ЕС предлагалась в рамках первых соглашений с СЦВЕ, страны ПСА, так же, как и страны ДПС, должны были, прежде чем быть допущенными к свободной торговле с ЕС, преодолеть предварительный этап с его жесткими критериями.

ференциации, определяющей темпы развития взаимоотношений отдельных стран с ЕС безотносительно к планам по всей группе/региону в целом, и конкретизированные применительно к каждой стране алгоритмы подготовки к вступлению в ЕС и предоставление соответствующей технической и финансовой помощи со стороны ЕС.

Основным утешением для государств, ощущающих маргинализацию со стороны Евросоюза, должен служить тот факт, что, несмотря на некоторые остающиеся пока важные различия, прежде всего предусмотренный для ЗННГ эндшпиль, существует широкий консенсус насчет подходов ЕС ко всем посткоммунистическим государствам, предполагающих, несмотря ни на что, одну общую для них ключевую черту — они включают дорожную карту, ведущую ко все более привилегированному положению в процессе европейской интеграции. Как сказал М.Кремона [4, с. 25], ЕПД — это “предложение более тесных взаимоотношений с ЕС на основе модели ЕЭЗ, настолько близкой к союзу, насколько это возможно без членства и использования инструментов, которые относятся к предваряющему вступлению процессу (для стран Восточной и Центральной Европы (ВЦЕ))”. Таким образом, даже странам ЗННГ предлагается интенсивное сотрудничество с ЕС при условии выполнения необходимых обязательств. Сосредоточивая на этом этапе усилия на процессе европейской интеграции, а не сугубо на статусе члена ЕС, “соседи” могут де-факто оказаться гораздо более “внутри”, чем “вне” Европы. В конечном счете это означает, что основные различия заключались в принципе взаимодействия ЕС со странами-участницами ЕПД (любые отношения, кроме членства), а не в практике взаимодействия с ЕС как таковой. Это, в свою очередь, подводит дискуссию к вопросу о стимулах, способных обеспечить внедрение реформ, необходимых для приобщения к главному процессу европейской интеграции.

Насколько значимым обещает быть членство в настоящее время?

Применение к странам ЗННГ предваряющих вступление методов, использовавшихся по отношению к государствам, принятым в Европейский Союз в 2004 году, широко критикуют ЕПД за ее чрезмерную обусловленность соблюдением требований. Для недавно вступивших или еще ожидающих вступления стран Центральной и Восточной Европы основная договоренность заключалась в принятии таких условий (фактически равносильных широкомасштабному вмешательству извне во внутренние дела) в обмен на вознаграждение в виде членства. Как это видят Н.Копси и Э.Мэйхью, “фундаментальная дилемма ЕПД сводится к вопросу, не противоречат ли в принципе тщательное следование процедуре, предваряющей принятие, выполнение множества условий и подробный мониторинг явному намерению не предлагать этим странам перспективу принятия” [16, с. 11]. Более того, недавний анализ эффективности выдвигаемых условий на фазе, предваряющей членство (см., в частности: [19; 20]), показал, что перспектива стать членом ЕС абсолютно незаменима для компенсации больших затрат на адаптацию (к нормам и стандартам ЕС). Если учесть, что любой существенный прогресс в вопросе интеграции Европейский Союз ставит в зависимость от соблюдения не подлежащих обсуждению стандартов демократии и прав человека наряду с верховенством права, то отсюда следует, что ЕПД в конечном счете застопорится на первой же стадии либо обязательства перед

ЕС не будут решающим фактором в этих процессах. (“Влияние ЕС на соблюдение прав человека и демократических правил в странах-кандидатах, как правило, не было эффективным, пока ЕС не сформулировал четкое обещание членства для стран Центральной и Восточной Европы и если бы не сделал это соблюдение прямым условием вступления (или же начала переговоров относительно вступления)” [20, с. 9].)

Один из возможных ответов на утверждения Ф.Шиммельфеннига может заключаться в том, что если элиты ЗННГ будут достаточно едины в понимании того, что членство — в лучшем случае задача долгосрочной перспективы, а само участие в процессе европейской интеграции — вполне достижимая и достойная усилий цель, то задача добиться всего, кроме собственно членства в ЕС, может оказаться более стоящей целью, чем в случае СВЦЕ. Кроме того, в случае СВЦЕ отсутствовал прецедент, могущий убедить элиты этих стран, что соблюдение прав человека и демократических правил откроет двери к многообещающему прогрессу в интеграции с ЕС. Для стран ЗННГ таким необходимым прецедентом служит опыт группы СВЦЕ и, особенно, стран группы ПСА. Нельзя также уйти от важного вопроса: насколько значима перспектива членства на этот раз? Опыт прошлого может служить убедительным аргументом в пользу того, что перспектива членства является необходимой предпосылкой эффективного выполнения условий, но он также подсказывает, что определение даты вступления или графика — тоже важный элемент. Критики действий ЕС на Западных Балканах, где речь идет об обещании членства, доказывают, что для серьезно отстающих “проблемных” государств, таких как Босния и Герцеговина и Сербия, перспектива членства остается настолько отдаленной, что это ослабляет влияние ЕС на процесс реформ. Например, М.Абрамович и Х.Херльберт пишут, что если “даже быстро прогрессирующая Хорватия должна ждать принятия десять лет, какие блага может Брюссель предложить Сербии и Черногории, Боснии и Македонии? ...высокопоставленный чиновник... Пэдди Эшдаун, по слухам, заметил, что он располагает только одной большой морковкой для влияния на поведение Боснии — членством в ЕС. Но эта морковка покажется менее привлекательной, если Брюссель не сможет сделать перспективу членства реалистичной, а преимущества — ощутимыми” [1, с. 3]. Даже в случае Хорватии ужесточение подхода ЕС к выдвигаемым условиям, помешавшее началу переговоров в марте 2005 года (как планировалось), привело к существенному разочарованию и обиде на ЕС¹. Позиция ЕС по делу Готовины привела к потере народной поддержки и распространению убеждения в том, что ЕС действовал как “громила”. Обратите внимание и на то, что партия реформаторов, добившаяся для Хорватии статуса кандидата, проиграла на выборах в декабре 2003 года, что доказывает, что прогресс процесса интеграции с ЕС не был главным приоритетом для избирателей, которые “могут отвернуться от наиболее прозападных политических сил, если тем не удастся наладить эффективное управление и улучшить экономическую ситуацию” [19, с. 11]. Более того, парламентские выборы в Украине в марте 2006 года показали, что проевропейская/проевросоюзная

¹ Обратите внимание на ситуацию с Турцией, когда в связи с кипрской проблемой переговоры зашли в тупик. Поддержка членства в ЕС среди населения неуклонно сокращается с тех пор, как ЕС с началом переговоров стал действовать все более жестко.

риторика сама по себе не только не стала исключительно привлекательной для избирателей программной платформой, но и не смогла сыграть роль решающего фактора в сохранении единства среди украинских политиков-реформаторов. Последний момент даже более фундаментальный, поскольку кое-кто уже сомневается в том, что ЕС оказало действительно глубокое и долгосрочное влияние на политическую ситуацию хотя бы в тех странах, которые присоединились к ЕС в мае 2004 года. Последние сообщения о “свержении” правительств в Венгрии и Польше “создают впечатление растущей нестабильности в Восточной Европе. Но это просто еще один признак того, что глубокие политические противоречия в регионе снова проявились после долгого периода, когда страны из кожи вон лезли, чтобы войти в Европейский Союз, что и сделали в 2004 году”¹.

Обещание членства без предоставления графика сопряжено с риском относительно кратковременного влияния на процесс реформ, поэтому весьма вероятно нарастание давления с целью определить дату, особенно в контексте электоральной привлекательности европейской интеграции. С достижением одной вехи — обещания членства — в скором времени на повестке будет и следующая веха. Но хотя нельзя исходить из того, что ЕС ни в коем случае не даст обещаний насчет членства на определенном этапе странам группы ЗННГ, можно с абсолютной уверенностью утверждать, что до начала и даже в процессе переговоров *никаких дат не будет названо*, как это было в случае с Хорватией или Турцией. Подготовка к принятию Болгарии и Румынии в ЕС граничила с фарсом, и то, как сам ЕС при этом “обжегся”, несомненно, повлияет на перспективы расширения: “...важно, чтобы не повторилась такая неувязка, как с графиком для Балкан. До этого ЕС никогда не сообщал государствам-кандидатам окончательную дату вступления до начала фактических переговоров с ними. И, будем надеяться, не будет этого делать и впредь. Это, похоже, действительно послужило уроком. Ибо, начиная гораздо более проблематичные по своей сути переговоры с Турцией и другими кандидатами, ЕС принял решение, что для вступления кандидаты должны продемонстрировать внедрение и соблюдение правил ЕС, а не просто согласиться с ними на бумаге”².

Наконец, кто уполномочен в данный момент давать железные обещания по поводу членства? Теоретически необходимость ратификации договора о вступлении в ЕС парламентом государства-“неофита” означает, что принятие его не может быть гарантировано, пока не произойдет ратификация на уровне ЕС и данного государства. Но на практике эта ратификация никогда не составляла большой проблемы, поскольку все замечания уже существующих членов ЕС должны быть улажены/компенсированы в процессе вступительных переговоров, происходящих на двух уровнях. Это соглашения между ЕС как таковым и вступающими государствами, с одной стороны, и соглашения внутри ЕС для выработки общей позиции ЕС на этих переговорах — с другой. С точки зрения всех предполагаемых новых членов ситуация стала гораздо менее предсказуемой, поскольку некоторые страны-члены обязались проводить референдумы на этапе ратификации договора о вступ-

1 См.: “East Europe Unbound. Poland and Hungary Show Limit or Unreality of EU Influence” // Financial Times. — 2006. — September 20.

2 Financial Times. — 2006. — September 6.

лении новых стран. Например, Франция и Австрия утверждают, что они поступят так в отношении Турции. Таким образом, перед кандидатами открывается перспектива, когда они добились соответствия всем вступительным критериям, но не прошли испытания общественным мнением. Как это повлияет на взаимосвязь между “обещанием членства” и эффективностью выдвижения условий?

Но в любом случае, было ли обещание членства в ЕС преждевременным или поспешным либо ответственным или безответственным обязательством, это не влияет на реалии процесса европейской интеграции и не отменяет масштабных практических и политических задач, связанных с принятием Общего свода законодательных актов ЕС и развитием реальной институциональной способности выполнить его. Странам Восточной и Центральной Европы понадобилось более десяти лет, чтобы из ассоциированных стать полноправными членами. Столько же или даже больше времени понадобится странам-партнерам по ЕПД, принимая во внимание худшие стартовые условия, существование упомянутого свода законов и более придирчивый и строгий подход к оцениванию и мониторингу кандидатов на вступление в ЕС. Достаточно взглянуть на последний План действий Украина–ЕС, выполняющий для Украины роль плана реформ, включающего ряд мер, нацеленных на подготовку к развитию интеграции с ЕС, и вы увидите масштабы стоящих перед ней проблем. Простое перечисление задач этого Плана занимает до 25 страниц данного документа и включает 71 пункт, и каждый из них имеет несколько подпунктов (некоторые — до десяти). Это весомый манифест перемен, который призван дать основания — *если будет реализован* — со всей ответственностью утверждать, что это должно способствовать “приведению законодательства Украины, его норм и стандартов в соответствие с аналогами, действующими в Европейском Союзе... (и) заложить устойчивый фундамент дальнейшей экономической интеграции”¹.

ЕПД: стратегия исключения или политика интеграции?

ЕПД интерпретировалось по-разному. Но эти интерпретации, не давая исчерпывающей картины, отражают широкий спектр перспектив, начиная с базового определения ЕПД как сознательной (если не предумышленной) стратегии исключения, призванной предупредить будущие попытки постсоветских государств присоединиться к ЕС и установить его окончательные границы. Во-первых, одно из возможных объяснений этого может основываться на реалистичном подходе к международным отношениям, рассматривающем расширение ЕС в терминах геополитики и полагающем определенные ограничения такого рода расширения, учитывая параметры сферы влияния России в Европе, сложившиеся после окончания “холодной войны”, что также связано с согласием внутри НАТО. Перспективы подлинной европеизации ЗННГ туманны, поэтому ЕПД не очень отвечает этим целям, а неготовность ЕС задействовать свои ресурсы в больших объемах является еще одним доказательством неискренности его политики. В этом контексте понятно, что “не важно, насколько часто представители НАТО и ЕС повторяют, что не намерены перекраивать Европу; независимо от того, сколько дого-

¹ См.: EU/Ukraine Action Plan. — 1.

воров о “партнерстве” они предлагают заключить, неизбежным следствием предоставления полноправного членства в организациях одним странам и исключения других будет появление “своих” и “чужих” [цит. по: 21, с. 287]. В подтверждение этого К.Смит отмечает, что “инструменты политики, имеющиеся в распоряжении ЕС, неадекватны. Слишком мало делается как в плане поощрения демократии, экономических реформ и т.д., так сказать, начиная снизу (предоставление помощи людям и способствование их свободному перемещению), так и в плане попытки заставить правительства выполнять политические и экономические условия” [цит. по: 21, с. 287–288].

Во-вторых, несколько менее циничная позиция “политической парадигмы ЕС” основывается, как отмечает П.Воловски, на принципе “интеграции лишь настолько, чтобы не дать Украине почувствовать себя отторгнутой Европой” [25, с. 224]. Такое видение признает некоторые искренние попытки со стороны ЕС достичь определенной интеграции, однако строго ограниченные и вызванные главным образом потребностью в закреплении сотрудничества с ЗННГ в экономической сфере и в сфере безопасности, исходя из интересов ЕС в регионе ЗННГ, а также необходимости согласования характера, масштаба и задач его деятельности в данном регионе с более высокими приоритетами взаимоотношений ЕС с Россией.

В-третьих, согласно официальной позиции Европейской комиссии, ЕПД — это большой шаг вперед в деятельности ЕС и механизм членства в нем, основанный на искреннем партнерстве с ясными перспективами интеграции для определенных соседей, готовых к планированию своего будущего политического, экономического и институционального развития в соответствии с нормами и стандартами ЕС. ЕПД — это “добродетельный круг”, политика на основе общих ценностей и разумных общих интересов: “...повышая **процветание, стабильность и безопасность** наших соседей, распространяя свои блага — процветание, стабильность и безопасность за пределы наших границ, мы увеличиваем их для себя” [14, с. 2].

В-четвертых, ЕПД рассматривается как подход, непоследовательный в том плане, что во всех своих ключевых элементах он зависит от стремления к вхождению/расширению (см. ниже), однако исключает — если действительной целью является развитие демократии, стабильности, безопасности и процветания в регионе ЗННГ — ключевой ингредиент действенности этого подхода, каковым является обещание членства. Как стратегия расширения для новых членов из числа стран Центральной и Восточной Европы явно исходила из предшествующего пути развития данных стран, ориентируясь при этом на “классический” метод расширения ЕС, так ЕПД, исходя из того же, использует вариант классического метода, применяемый в контексте трансформационного окружения СЦВЕ. Это можно считать доказательством того, что ЕС либо страдает недостатком воображения, либо полагает, что успешность подхода к расширению в данном случае валидизируется по той же формуле, что и решение схожих задач безопасности ЕС где бы то ни было еще. Таким образом, наша оптимистическая или критическая оценка ЕПД будет зависеть от того, считаем ли мы необходимым индивидуальный подход к странам ЗННГ и полагаем ли мы, что “принцип условий” может сработать без обещания членства, или же возобладает ранний оптимизм Романо Проди: “...цель вступления, несомненно, является самым мощным стимулом к реформам, какой только можно себе представить. Но почему менее амбициозная цель не может тоже как-то подействовать?” [цит. по: 12, с. 38].

В-пятых, ЕПД рассматривалась и с институциональной точки зрения, как способ сохранения ведущей и влиятельной роли Еврокомиссии во внешней политике ЕС, что также может служить ориентации на зависимое от прошлого развитие той или иной страны. Так, Дж.Келли пишет, что “для расширения своей внешнеполитической сферы влияния Комиссия полагалась на институциональный опыт и стратегическую адаптацию в рамках политики расширения... ЕПД увеличивает внешнеполитическую роль Комиссии в период расширения и позволяет Комиссии продолжать играть существенную роль во внешних отношениях” [12].

Когда ЕПД достигла стадии воплощения, в частности, когда были согласованы и вступили в силу Планы действий, можно было наблюдать всплеск оптимизма по поводу того, что ЕПД, по крайней мере, может быть реалистичным движением вперед. В конце 2005 года информационный бюллетень Мирового Банка на тему трансформирующихся экономик — “Beyond Transitions” — посвятил целый выпуск теме реформ в Украине, в том числе ряду наблюдений касательно роли ЕПД. Андерс Аслунд дал сдержанно позитивную характеристику Плану действий ЕПД для Украины, “содержащему много конкретных шагов, которые должны предпринять ЕС и Украина. Требования к Украине сводятся к целесообразным реформам, которые практически не вызывают возражений. Предложения ЕС, возможно, не очень щедры, но они предполагают улучшение доступа к рынку и коренные изменения в сфере образования и науки” [2, с. 15]. Более оптимистическую точку зрения высказал А.Тиффин, усматривавший в Плане действий Украина–ЕС позитив для экономических перспектив Украины и недвусмысленное предложение *перспектив интеграции*: “План действий Украина–ЕС своевременный и удачный одновременно. План действий охватывает широкий спектр задач и мер и нацелен на ускорение — через гармонизацию украинских стандартов со стандартами ЕС — продвижения Украины к рыночной экономике, прочно интегрированной в Европу и мировые рынки” [23, с. 4]. Наконец, И.Солоненко утверждал, что до появления ЕПД проблемой, подрывавшей реформы в Украине, было не столько отсутствие обещания членства, сколько невозможность сделать упор на “явные выгоды от интеграции”. После всех разговоров о “недостаточности условий” с разработкой ЕПД “ЕС получил новые инструменты для продвижения демократии в Украине... ЕПД придала новые стимулы украинским реформам” [22, с. 5]. Согласно Солоненко, к числу ключевых составляющих ЕПД относятся: 1) План действий ЕС–Украина и инициатива Б.Ферреро-Вальднер и К.Соланы в виде “дополнительного 10-этапного плана”, которые ныне служат источником новых “морковок” и “конвенционных инструментов”, необходимых для стимулирования реформ; 2) усовершенствование процесса “социализации” на основе личных контактов, образовательных программ, обмена опытом преобразований, деятельности по расширению компетентности гражданских служащих и т. д.; 3) процесс мониторинга, основывающийся, по большей части, на модальностях “Договора о взаимодействии (партнерстве) при подготовке к вступлению в ЕС” для СЦВЕ и предполагающий возможность наказывать/вознаграждать действия по достижению прогресса в данной сфере, а также, возможно, поощрять дух “соревновательности” среди стран-участниц ЕПД в стремлении к выполнению Планов действий.

Представляя детально экономические выгоды и пользу от взаимосвязей в рамках интеграции, которые сулит ЕПД, члены Европейской Комиссии

М. Додини и М. Фантини утверждают (не выражая, однако, при этом официальную позицию Комиссии и высказываясь скорее в контексте критики, звучавшей во время самых последних обсуждений на форумах ученых и специалистов по вопросам ЕС), что благодаря ЕПД действительно существенно возрастает ценность соглашений в рамках ДПС, а также открывается перспектива значительного экономического роста и развития, что привлекательно само по себе, независимо от каких-либо евроинтеграционных амбиций. В своем анализе они утверждают, что благотворный экономический эффект будет связан со структурными реформами, которые “должны привести к модернизации регуляторной базы, что призвано сделать ее более способствующей росту” [8, с. 512]. Кроме того, можно ожидать благотворного влияния подобных сдвигов в макроэкономической политике и обычно способствующего росту эффекта либерализации торговли в результате снижения тарифных и нетарифных барьеров между данными странами и ЕС. Дискурс перспективы членства имел тенденцию отнюдь не высвечивать связь между интеграцией с ЕС и внутренними экономическими реформами и модернизацией в странах бывшего Советского блока. Речь идет о “пережитках регуляции, которые, даже после десяти с лишним лет реформ, остаются неадекватными потребностям современных экономик... ЕПД предлагает странам уже готовую нормативную базу. Для стран, желающих ввести современную нормативную базу, скорее всего, будет проще взять за основу общий свод законодательных актов ЕС, чем разрабатывать новое законодательство с чистого листа” [8, с. 514, 516].

Такие взгляды на ЕПД по-разному отражают перспективы инклюзии или эксклюзии. Что представляется несомненным, так это то, что ЕПД явно предлагает путь к более глубокой интеграции с ЕС и является заметным прогрессом в отношениях с ним по сравнению с концепцией ДПС. Это признается в официальных кругах стран ЗННГ и проявляется как на деле (например, общий энтузиазм при присоединении к Планам действий), так и в политической риторике. А приведет ли все это в конечном счете к известной формуле Романо Проди: “Все, кроме институций”, произнесенной им еще на раннем этапе становления ЕПД, пока не понятно. Конечно, интеграционный “эндшпиль”, каким он видится в концепции ЕПД, остается весьма туманным, а предлагаемое ныне обещание “доли на внутреннем рынке” явно не дотягивает до заверения о “полноправном участии в четырех свободах”, которое изначально было составляющей всех предложений в контексте “Широкой Европы”, которые и дали начало ЕПД. Очевидная проблема состоит в неблагоприятных перспективах свободного перемещения рабочей силы, и уже один этот факт вполне может привести к тому, что ЕПД не разовьется в эквивалент членства в ЕЭЗ¹. Существуют также риски и сомнения, связанные с пакетным принятием правил внутреннего рынка, а задача добиться более прицельного их применения для уравнивания рисков поспешного перерегулирования экономик приобщившихся к ЕПД стран,

¹ Додини и Фантини также замечают, что ЕПД не предполагает такой “практически тотальной” интеграции, как в случае ЕЭЗ [8], хотя они усматривают некоторый резон в примере ЕЭЗ как прецеденте готовности стран променять часть своего суверенитета на экономические преимущества интенсивных связей с ЕС. Еще одно преимущество ЕПД будет заключаться в предложении финансирования со стороны ЕС, чего страны ЕЭЗ, как известно, не имели.

угрожающего целостности самого общего рынка, тоже может обернуться серьезной проблемой. Однако это вопрос, который придется задать и, несомненно, лучше раньше, чем позже. Другой проблемой, вне всякого сомнения, будут неодинаковые последствия для разных стран-участниц ЕПД. Но в настоящее время эти вопросы не имеют ответа и, конечно же, выходят за рамки данной статьи. Здесь же обсуждается более узкий вопрос: существует ли *перспектива интеграции* для стран ЗННГ и отвечают ли предполагаемые меры и процессы более фундаментальным политическим задачам экономического роста и развития. Ответ, полагаю, должен быть положительный, если исходить из того, что модель управления экономикой, присущая ЕС, и есть лучший путь для стран ЗННГ.

От перспективы интеграции к перспективе членства?

Келли усматривает в ЕПД “явную попытку расширить или даже превзойти успех расширения. Действительно, как сказал один чиновник, ЕПД — это “слабая версия политики расширения”. Но добрососедство не означает, что эти страны — действительные кандидаты на членство, и очень немногие из них имеют достаточный потенциал, чтобы стать таковыми” [12, с. 49]. Участники ЕПД из зоны новых независимых государств — единственные претенденты, имеющие, по крайней мере, потенциал, чтобы стать членами ЕС. Выше уже говорилось, что обещание членства вряд ли материализуется в ближайшем будущем, и на данном этапе его правдивость должна вызывать сомнение, а потому заикливаться на членстве сейчас вряд ли продуктивно. Другое дело — идея возможного превращения в будущем перспективы интеграции в перспективу членства. Хотя преграды на пути в ЕС, по крайней мере в обозримой перспективе, будут оставаться весьма существенными, да и нужно сперва справиться с нынешней очередью (кстати, довольно долгой), но *определенные* основания для оптимизма все же есть.

Во-первых, ЕС, строго придерживаясь позиции, что ЕПД не является ступенькой к членству, не сказал еще странам-участницам ЕПД четкого “нет”. Касательно Еврокомиссии Г.Громадский и его коллеги пишут, что ее “позиция вполне ясна: сейчас она намерена сосредоточиться на ЕПД. Однако она, хоть и признает, что ЕПД не имеет отношения к членству, априори не исключает членства в долгосрочной перспективе” [11, с. 17]. Явное признание того, что страны ЗННГ являются европейскими странами, а потому удовлетворяют основной критерий принятия, подтвердил и О.Рен в своей речи в Центре европейской политики (Брюссель) в мае 2006 года: “В Договоре о ЕС значится, что любая европейская страна, которая придерживается ценностей демократии и верховенства права, может подавать заявку на членство в ЕС. Союз определяет себя через общие ценности его членов, а не по географическому принципу” [17, с. 3].

Во-вторых, говоря о позиции ЕС, необходимо помнить о сущности того политического образования, каковым является ЕС, и о многообразии взаимоисключающих взглядов и позиций внутри него. На самом деле, что касается, например, предоставления перспективы членства Украине, страны-члены демонстрируют все, что угодно, кроме консенсуса. Громадский и его соавторы утверждают, что непосредственно после Оранжевой революции “более десяти государств-членов проявили большую заинтересованность в построении новых отношений с Украиной” [11, с. 16]. Это, естест-

венно, отображает тот важный факт, что расширение само по себе изменило динамику дебатов о будущих процессах расширения, поскольку в этой десятке оказалось семь из восьми новых членов из числа стран Центральной и Восточной Европы (все, кроме Словении), и “в частности, Польша, Венгрия и Литва отстаивали новую формулировку перспективы членства для Украины” [11, с. 16]. Наряду с влиянием в рамках стратегических дебатов на высшем уровне в Совете Европы, новые члены занимают особое, возможно, уникальное место в связи со своей ролью в “европеизации” стран ЗННГ, например применяя эксклюзивные механизмы в своей субрегиональной кооперации (такие как создание Вышеградской группы) в “социализационном” измерении ЕПД (см. далее).

Помимо правительств государств-членов и Еврокомиссии, структура управления ЕС включает также Европейский парламент, который, на поверку, продемонстрировал поразительный уровень поддержки перспективы членства для Украины: “... в отличие от Европарламента, Совет Европы, будучи представительным органом государств-членов ЕС, и Еврокомиссия — его исполнительный орган, по-прежнему не спешат признать, что Украина может со временем присоединиться к ЕС”¹. А Европарламент в феврале 2005 года проголосовал за предоставление Украине перспективы членства в ЕС (“за” — 467 депутатов, “против” — 19).

Еще один аргумент в пользу осторожного оптимизма по поводу того, что перспектива интеграции может в результате проложить дорогу к перспективе членства, проистекает из методологии ЕПД, которая, как уже неоднократно отмечалось, основывается на методе расширения. То есть это означает де-факто шанс подготовиться к членству в ЕС. Как отмечают М. Додини и М. Фантини, “для стран-соседей, надеющихся когда-либо присоединиться к ЕС, успешное участие в ЕПД может быть очень эффективным способом продемонстрировать правомерность своих европритязаний. Более того, любой прогресс в рамках ЕПД сэкономит усилия, которые потребуются в будущем для подготовки к членству в ЕС” [8, с. 517]. Таким образом, ЕПД, похоже, имеет достаточный интеграционный размах, чтобы, несмотря на неопределенность по поводу доли стран ЗННГ на внутреннем рынке, сделать их частью основного замысла Европейского проекта — *экономической интеграции*. Л. Цукалис пишет: “Европейская интеграция началась как экономический проект, хотя и с сильным политическим подтекстом. И сегодня экономика остается его стержнем” [24, с. 3]. Иными словами, как сказано в “Financial Times” за 12 сентября 2006 года, “в Европе бизнес всегда был, помимо всего прочего, бизнесом”. Кроме того, совпадение целей ЕПД и практических аспектов адаптации к внутреннему рынку ЕС будет проверкой, верен ли путь европеизации для стран ЗННГ, поскольку ЕПД предусматривает те же неизбежные обязательства, которые приходится принимать на себя всем новым членам ЕС.

До волны расширения в мае 2004 года оговорки и опасения по поводу влияния большого количества новых членов, более слабых экономически и менее безопасных в плане “мягкой безопасности”, обсуждались главным образом на уровне элит. С момента их присоединения вопрос о расширении стал предметом обсуждения широкими слоями населения и “проблемой”, к

¹ “Financial Times”, 2005. — February 14.

которой обращаются политические лидеры стран-членов в рамках внутреннего политического дискурса, а значит, и предвыборной тематикой. В результате сейчас резонанс такого критерия расширения, как “поглотительная способность”, в некоторых государствах-членах особенно силен, и “ясно, что скорость и масштабы расширения уже приближаются к пределу приемлемости для общественного мнения” [14, с. 2]. Только время покажет, в какого рода барьеры, в конце концов, превратится обеспокоенность “поглотительной способностью” ЕС, но что из этого *точно* следует, так это то, что гипотетическое принятие стран ЗННГ неотвратимо перемещается в отдаленную перспективу. Однако, хотя сейчас ситуация с общественным мнением в ЕС по вопросу расширения не особо благоприятна, катастрофической ее назвать тоже нельзя. В докладе “Специального Евробарометра” за июль 2006 года, опирающемся на данные, собранные в марте–мае 2006 года, и данные ЕС об отношении к расширению ЕС [см.: 9], утверждается, что население ЕС по этому вопросу разделилось. Оказалось, что 45% граждан ЕС поддерживают расширение ЕС, тогда как 42% — против, то есть противники расширения составляли на тот момент относительное меньшинство. Наибольший энтузиазм наблюдался в десяти новых странах-членах, где за будущее расширение выступал, по крайней мере, каждый второй, при этом в Германии, Люксембурге, Франции, Австрии и Финляндии более 60% респондентов высказались против. Что касается негативной стороны, наблюдались противоречивые ответы по поводу того, как воспринимается влияние будущего расширения на те или иные конкретные сферы. Так, “большинство европейцев” считали, что расширение окажет позитивное влияние в таких аспектах, как мир и стабильность, мобильность культурного обогащения в Европе и т. п., а “в том, что касается экономических и социальных последствий этого процесса, граждан ЕС в высшей степени волнует трудоустройство” [9, с. 74]. Если же говорить о странах ЕС-25 в целом, то здесь 75% респондентов были согласны (14% — не согласны) с тем, что “в экономическом плане расширение Европейского Союза усиливает перемещение рабочих мест в те страны, где стоимость труда ниже”. Также знаковыми были показатели (62% согласных, 27% несогласных) по пункту “в социальном плане, расширение Европейского Союза увеличивает риски криминальной активности”.

Хотя вопрос о расширении за пределы стран, уже определенных для будущего вхождения, не задавался, эти данные дают, по крайней мере, некоторое эмпирическое представление о том, как население ЕС воспримет представление *перспективы членства* странам ЗННГ. Ясное дело, трудно представить, что перспектива снижения ограничений на передвижение людей, пусть даже в рамках ЕПД, будет восприниматься с большим воодушевлением. С другой стороны, одной из задач опубликования этого доклада “Специального Евробарометра” было выяснение предубеждений относительно расширения и попытка сформировать более взвешенное общественное мнение. Поскольку было заметно, что “среди граждан, считающих себя хорошо информированными, уровень поддержки расширения выше, чем среди тех, кто таковым себя не считает” [9, с. 74], то чтобы появился хоть какой-то шанс смягчить существующее общественное мнение по поводу будущего расширения, необходимо “больше информации и разъяснительной работы по теме расширения ЕС, чтобы лучше артикулировать выгоды и проблемы, связанные с этим процессом, в контексте четкого политического проекта для Европы”. Еще более оптимистичное видение заключается в том, что от-

сутствие на данный момент перспективы членства для ЗННГ означает, что общественное мнение не будет серьезной помехой для осуществления европейской политики добрососедства и для существенных подвижек в увеличении предлагаемой в ее рамках экономической интеграции.

Субрегиональное сотрудничество и стремление к интеграции в ЕС

В завершение, учитывая, что более широкая задача экономической и политической трансформации и предварительные условия вступления в ЕС явно и очень во многом пересекаются, полезно вспомнить, что со странами ЗННГ работают и другие международные организации. Дж.Келли напоминает нам, что “не одна Еврокомиссия работает в направлении реформ: среди акторов, продвигающих реформы, вы найдете также Совет Европы, Соединенные Штаты и государства-члены ЕС” [12, с. 51]. Кроме того, следует помнить о таких субрегиональных группах, как Северный совет и, в последнее время, Вышеградская группа, которые все больше внимания уделяют внешней политике, в частности сотрудничеству с Украиной. И хотя эта деятельность осуществляется на микроуровне, различные аспекты субрегионального сотрудничества делают ценный, пусть и зачастую не столь заметный, вклад в процессы европеизации. Существовавшие ранее субрегиональные образования, такие как Северный совет, с начала 1990-х годов предоставляли различные виды помощи при подготовке к вступлению в ЕС, с момента расширения в мае 2004 года и субрегиональные объединения, состоящие исключительно или по большей части из посткоммунистических стран (участники Соглашения о свободной торговле в Центральной Европе (ССТЦЕ), Вышеградская группа, Центрально-Европейская инициатива), сохранили значение после расширения, сосредоточив свою деятельность и ресурсы на тех странах Европы, которые отстают от евроатлантического интеграционного процесса. Таким образом, новые государства-члены, в особенности непосредственно граничащие со странами ЗННГ, а потому особенно заинтересованные в сотрудничестве с ними, могут играть ключевую роль в “социализационном” аспекте европеизации стран ЗННГ.

И последний, но далеко не менее важный момент — чрезвычайно важно не забывать, что европейская интеграция — это многоуровневый процесс, отнюдь не монополизированный ЕС, хотя ЕС и является его ядром. Страны ЗННГ могут также участвовать в программах субрегиональной интеграции, будучи уверенными, что эта деятельность по своей сути отвечает, а не противоречит, стремлению к членству в ЕС. В этом плане экономическая интеграция с другими странами бывшего СССР и Россией (например, в рамках ЕЭП) не просто совместима с интеграцией в ЕС, но даже дополняет и поддерживает ее, а вовсе не исключает. В этом плане особенно красноречив опыт ССТЦЕ. Исследования ССТЦЕ [см.: 6; 7]¹ показали, что субрегиональная интеграция не препятствует, а способствует интеграции в ЕС, но успех интеграции субрегиональной в конечном счете был предопределен тем фактом, что она в основном ограничивалась вовлечением в зону свободной торговли и Общий рынок. Благодаря этому ССТЦЕ не только сделала возможной вза-

¹ Поначалу ОСТЦЕ было интеграционным инструментом стран Вышеградской группы, но с того времени эволюционировало в главный инструмент организации многосторонней торговли на Западе Балкан.

имную интеграцию между странами ВЦЕ, которые одновременно вступали в ЕС, но и открыла двери также для стран, которые заключили с ЕС соглашения о свободной торговле, хотя их график вступления в ЕС был более умеренный¹. При этом в контексте ЗННГ/России ключевым условием является то, что взаимная экономическая интеграция не должна превзойти степень экономической интеграции с ЕС, достигнутую всеми странами-участницами. Это нужно, чтобы избежать опасности прекращения либо пересмотра экономической интеграции в том случае, если какая-либо из сторон продвинется слишком далеко в интеграции с ЕС². До тех пор, пока эти условия не утратили силы, будут и реальные причины, чтобы Украина была “заинтересована лишь в той части Единого экономического пространства (ЕЭП, сформированного в 2003 году вместе с Россией, Казахстаном и Беларусью), которая касается свободной торговли, тогда как ЕЭП предполагает нечто большее, в том числе таможенный и финансовый союз, как в ЕС” [2, с. 15]. Изменение же этих условий сопряжено с серьезным риском направить интеграцию внутри СНГ и дальнейшую интеграцию с ЕС на встречные курсы, поскольку на данном этапе далекоидущие интеграционные планы в отношении ЕЭП явно подорвут прогресс в вопросе заключения с ЕС соглашения о свободной торговле. В контексте заявления премьер-министра Януковича от 14 сентября 2006 года, что планы Киева по присоединению к НАТО отложены, в *Financial Times* 15 сентября 2006 года сообщалось также, что “хотя Киев хотел бы заключить торговое соглашение с Брюсселем, официальные лица ЕС предупреждают, что это будет невозможно, если Киев присоединится к таможенному союзу с Россией. Москва выступает за заключение такого таможенного союза с несколькими соседями по бывшему СССР”.

Последнее соображение по этому вопросу касается Молдовы и того факта, что на эту страну также распространяется договор о стабильности в Юго-Восточной Европе (ДС). Либерализация торговли уже некоторое время является важным элементом программы ДС, и Молдова участвовала в сети соглашений о свободной торговле, действовавших в регионе ДС, что весьма осложняет потенциальное участие Молдовы в проекте ЕЭП. Даже если ЕЭП останется лишь зоной свободной торговли, потребуются вводить систему сертификатов о месте производства товаров, но если в основе ЕЭП будет как минимум таможенный союз, то всем странам ЕЭП придется соблюдать условия торговли между Молдовой и другими странами ДС или же торговые соглашения между Молдовой и регионом ДС будут существенно нарушаться. Если учесть, что следующим этапом либерализации торговли в регионе ДС будет введение многосторонней свободной торговли, ситуация усложняется еще больше. “Взрывоподобное” расширение ССТЦЕ, возможно в 2007, станет локомотивом программы развития многосторонности в ДС. Как участие Молдовы в ССТЦЕ впишется в ее членство в ЕЭП? Если не считать очень сложных технических аспектов участия в двух договорах, не будет ли субрегиональная интеграция в Юго-Восточную Европу основным

¹ К моменту сокращения ССТЦЕ в мае 2004 года его участниками были пять государств, уже пришедших в ЕС (Чехия, Венгрия, Польша, Словакия и Словения), а также Болгария, Румыния и Хорватия.

² Опыт ССТЦЕ также подсказывает, что, за вычетом заключения таможенного союза, с практической точки зрения это все равно невозможно.

стимулом для Молдовы? Очевидно, что разделение молдавского государства стало бы решением, позволяющим беспокойному и склонному к сепаратизму региону Приднестровья присоединиться к интеграционному процессу под эгидой России, но, безусловно, осложнение субрегиональной интеграции не может или не должно рассматриваться в контексте решения вопроса независимости Приднестровья.

Однако коллизия ССТЦЕ/ДС ставит важный вопрос — могут ли Украина и другие страны СНГ присоединиться к ССТЦЕ и сможет ли расширение ССТЦЕ стать альтернативой проекту ЕЭП? Изначальные условия участия в ССТЦЕ существенно смягчились, чтобы участвовать могли все страны-участницы ДС, и это, конечно, открывает двери республикам бывшего СССР. В частности, новые критерии участия в ССТЦЕ делают возможным вступление Украины, и не будем забывать, что связи с ССТЦЕ — не новость. В середине 1990-х Украина настойчиво добивалась членства в этой структуре, а в 1995 и 1996 годах принимала участие в саммитах ССТЦЕ в качестве наблюдателя. Хорватия успешно протолкнула идею ССТЦЕ как инструмента развития многосторонней торговли в рамках ДС и избежала втягивания в особую ассоциацию по экономической интеграции в Юго-Восточной Европе, которую в Хорватии предали анафеме из-за ассоциаций с “возрождением Югославии” и вследствие стремления Хорватии вступить в ЕС. Но, кроме этого, был еще один весомый практический аргумент: зачем создавать новые экономические сообщества, когда подходящие для этих целей механизмы уже не просто доступны, а еще и требуют соответствия определенным стандартам, соответствовать которым и так необходимо, если вообще цели интеграции должны быть реалистичными? Раз уж ССТЦЕ и так переместило акцент с “Центральной Европы” на “Юго-Восточную Европу”, почему бы не вовлечь в него еще и Восточную Европу? Прозвучавшее в свое время мнение, что “ССТЦЕ — школа будущих членов ЕС”, возможно, не лишено преувеличений, особенно в отношении преобразования этой структуры, но то, что государства-участники ССТЦЕ должны заключить соглашение о свободной торговле с ЕС или идти к этому, является одной из предпосылок автоматической согласованности с будущей интеграцией с ЕС. Существует авторитетное мнение, что страны ЗННГ в дебатах о стратегии взаимной интеграции должны начать серьезно изучать возможность присоединения к ССТЦЕ.

Заключение

“Европеизация” действительно доступна всем посткоммунистическим странам, и реальный выбор — выбор направления внутренних реформ и внешнеполитического режима, на доступ к которому и направлены эти реформы. В конце концов, именно успех или провал процесса внутренних реформ определит достижимый уровень интеграции в ЕС. Очень важно весомое и щедрое содействие со стороны ЕС, и готовность ЕС предоставить адекватную поддержку будет играть большую роль. Однако преждевременные обещания членства не могут ни изменить реальные основания интеграционного процесса, ни отменить необходимость масштабных, не подлежащих обсуждению внутренних политических и экономических преобразований в качестве надежного фундамента интеграции.

Также жизненно важно пересмотреть — если вообще не отбросить — идею о взаимоисключающем выборе между интеграцией в ЕС и интеграци-

ей с другими членами СНГ. Во-первых, и то и другое является частью многослойного, многоуровневого, широкого процесса европейской интеграции. Во-вторых, весьма вероятно, что эти два процесса не противоречат, а взаимодополняют друг друга, поскольку для осуществления интеграции с ЕС требуются во многом схожие реформы, что и для развития субрегиональной экономической интеграции. По мере продвижения по пути углубления своей причастности к интеграции в ЕС между попутчиками будет углубляться и взаимная интеграция. Если в основе интеграции внутри СНГ лежит единство рынка, она может развиваться наряду с процессом интеграции в ЕС при условии, что этот процесс в СНГ не заходит дальше того, чего все стороны уже достигли или собираются достичь в отношениях с ЕС. В настоящее время проект Единого экономического пространства должен быть четко нацелен на соглашение о свободной торговле. Конечно, если интеграционная модель будет строиться на каких-то иных принципах управления, то совместимость между интеграцией в ЕС и интеграцией внутри СНГ сведется к своего рода стратегическому выбору, обреченному, однако, оказаться тупиковым, что касается результатов интеграции, или же к экономическому союзу, построенному на принципах скорее “аннексии”, чем интеграции.

Похоже, что альтернативной перспективой для ЕПД станет сосредоточенность на определенных аспектах, в частности: что означает отсутствие перспективы членства, могут ли методы и инструменты процесса присоединения стран ЦВЕ сработать в контексте республик бывшего СССР и, наконец, адекватны ли выделяемые ЕС ресурсы. Однако весьма очевидно, что развитие ЕПД влечет за собой перспективу интеграции, которая может привести, по крайней мере, к “улучшению связей” стран-участниц ЕПД и ЕС. Если бы не было никакого процесса взаимодействия между ЕС и ЗННГ, Европа оказалась бы явно разделенной; в интенсификации участия стран ЗННГ в связях с другими странами просматривается осуществление процесса вплетения стран ЗННГ в полотно Европы. В настоящее время действительные страны-члены ЕС не раскрывают карты насчет того, насколько далеко могут зайти отношения между странами ЗННГ и ЕС, но, в конечном счете, именно общества и правительства стран-участниц ЕПД будут решать, возможно ли значительное и активное участие в процессе европейской интеграции. В Украине на смену евроромантизму, судя по всему, пришел европрагматизм; следует добавить еще и немалую дозу еврореализма, поскольку, обещано членство или нет, именно в *интеграции* состоит реальный смысл этого процесса. Она уже происходит, но легко может быть сорвана; но в любом случае она предполагает преодоление долгого и извилистого пути, и гражданам ЗННГ будет необходимо понять, что стоит за политическими лозунгами, тщательно подготовиться к расходам на европеизацию и осознать, что выгода в долгосрочной перспективе стоит ожиданий. Любопытно, что Европейский Союз, судя по всему, за его пределами, даже более популярен, чем в странах-членах ЕС. Это ценное завоевание, которое не должно оказаться тщетным!

Литература

1. Abramowitz M., Hurlburt H. Can the EU Hack the Balkans?: A Proving Ground for Brussels // Foreign Affairs. — 2002. — September/October. — P. 2–7.

2. *Aslund A.* The Rise and Decline of Economic Populism after the Orange Revolution // Beyond Transitions. — 2005. — Vol. 16. — № 3. — P. 14–15.
3. Balkan Bungling — Best EU option now is to admit Bulgaria and Romania early // Financial Times. — 2006. — 6 September. — P. 22.
4. *Cremona M.* The European Neighbourhood Policy: Partnership, Security and the Rule of Law // Ukraine and European Neighbourhood Policy. — S.l., 2005. — P. 25–54.
5. *Dangerfield M.* CEFTA: Between the CMEA and the European Union // Journal of European Integration. — 2004. — Vol. 26. — № 3. — P. 12–23.
6. *Dangerfield M.* Subregional Integration and EU Enlargement: Where Next for CEFTA? // Journal of Common Market Studies. — 2004. — Vol. 44. — № 2. — P. 21–32.
7. *Dangerfield M.* Subregional Cooperation and 'Europeanisation' of new EU Member States : Paper presented at the 7th Biennial Conference of ECSA-C Victoria, Canada, 19–20 May 2006.
8. *Dodini M., Fantini M.* The European Neighbourhood Policy // Journal of Common Market Studies. — 2006. — Vol. 44. — № 3. — P. 507–532.
9. European Commission Attitudes towards European Union Enlargement // Special Eurobarometer 255. — 2006. — July.
10. *Gould T.* The European Economic Area: a Model for the EU's Neighbourhood Policy? // Perspectives on European Politics and Society. — 2004. — Vol. 5. — № 2. — P. 171–202.
11. *Gromadski G. et al.* Will the Orange Revolution Bear Fruit? EU-Ukraine Relations in 2005 and the Beginning of 2006. — Warsaw, 2005.
12. *Kelley J.* Promoting Political reforms through the ENP // Journal of Common Market Studies. — 2006. — Vol. 44. — № 1. — P. 29–35.
13. *Kok W.* Enlarging the European Union — Achievements and Challenges (Report to the European Commission), EUI/RSC. — http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/kok/report_kok_en.pdf.
14. *Landaburu E.* From Neighbourhood to Integration Policy: are there concrete alternatives to enlargement?: Keynote speech, CEPS Conference "Revitalising Europe". Brussels, 23 January 2006. — www.europa.eu.int.
15. *Lavenex S., Schimmelfennig F.* Relations with the Wider Europe // The JCMS Annual Review of the European Union in 2005. — Oxford, 2006.
16. *Mayhew A., Copsy N.* Introduction // Ukraine and European Neighbourhood Policy. — S.l., 2005. — P. 7–16.
17. *Rehn O.* Building a New Consensus on Enlargement: How to match the strategic interest and functioning capacity of the EU: Speech given at the European Policy Centre. Brussels, 19 May 2006.
18. Web Portal of Ukrainian Government.
19. *Schimmelfennig F.* European Neighbourhood Policy: Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-candidate Neighbouring Countries: Paper presented at the 9th EUSA Biennial International Conference. Austin, 31 March — 2 April 2005.
20. *Schimmelfennig F., Sedelmeier U.* The Europeanisation of Central and Eastern Europe. — Ithaca, 2005.
21. *Smith K.E.* Enlargement and European Order // International Relations and the European Union. — Oxford, 2005. — P. 270–291.
22. *Solonenko I., Tiffin A.* Democracy Promotion in Ukraine: the Role of the EU // Beyond Transitions. — 2005. — Vol. 16. — № 3. — P. 5.
23. *Tiffin A.* The Role of Institutions and Efficiency in Ukraine // Beyond Transitions. — 2005. — Vol. 16. — № 3. — P. 3–4.
24. *Tsoukalis L.* The JCMS Annual Lecture: Managing Diversity and Change in the EU // Journal of Common Market Studies. — 2006. — Vol. 44. — № 1. — P. 1–16.
25. *Wolowski P.* The EU Policy towards Ukraine: Inclusion and Exclusion Dilemmas // Eastern Policy of the Enlarged European Union. — S.l., 2005.

Перевод с английского ДМИТРИЯ ГЛОМОЗДЫ