

МАРТІН ДЕНДЖЕРФІЛД,

співробітник НДІ історії влади при Вулвер-хемптонському університеті (Велика Британія)

Європейський Союз і посткомуністична Європа: один підхід чи кілька?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.

“Помаранчева революція завершилася. Цією революцією українське суспільство довело свою демократичність, повагу до верховенства права й усвідомлення права на свободу преси. У результаті Україна неспростовно довела, що є європейською державою не лише з географічної точки зору, а й, що найголовніше, з точки зору вірності ключовим європейським цінностям”.

*Г.Громадський та ін., Фонд Стефана Баторія,
Варшава, травень 2005 року*

¹ Доповідь репрезентована на 4-му міжнародному семінарі “Стратегічні еліти і розширення Європейського Союзу: реакції та перспективи країн Східної Європи — нечленів ЄС”, що відбувся у Києві 6–7 жовтня 2006 року під егідою Академічної мережі з вивчення стратегічних еліт за підтримки Британської академії, Посольства США в Україні та Федерації роботодавців України (координатор семінару — О.Д.Купченко).

“Ми добре розуміємо, що сьогодні саме від українців багато в чому залежить, щоб Україна стала європейською державою, а тому відходимо від євроромантизму і переходимо до європрагматизму. Головна мета — розбудувати Європу в Україні”.

*Прем'єр-міністр України Віктор Янукович,
6 вересня 2006 року¹*

“Якщо прихід pana Ющенка до влади в результаті Помаранчевої революції сприймався США і Брюсселем як знак рішучого повороту Києва у бік Заходу, то тріумф на виборах цього року pana Януковича змусив завагатися у перспективах подальшої євроатлантичної інтеграції”.

“Financial Times”, 15 вересня 2006 року

Вступ

Що таке “європейська ідентичність”? Чи може вона бути дарована чи її треба заслужити? Хто або що у змозі визначати, була вона дарована чи заслужена? Сьогодні, після хвилі розширення 2004 року, Європейський Союз охоплює переважну частину країн, які вважаються “європейськими”. “Дунайська” хвиля розширення 2007 року і намір у вже не надто віддаленому майбутньому надати членство Західнобалканським країнам мають ще більше зміцнити статус ЄС як уособлення самої Європи. Разом із тим деякі європейські країни стикаються з тим, що можна визначити як свідомо здійснювану ЄС політику виключення, і ризикують, залишаючись осторонь, спостерігати, водночас, як до клубу може вступити країна, яку багато хто навіть не вважає європейською (тобто Туреччина). Звісно, у даний момент деякі країни не прагнуть набуття повноправного членства в ЄС. У Західній Європі до цієї групи належать Швейцарія і такі країни-учасниці Європейської економічної зони (ЄЕЗ), як Норвегія, Ісландія і Ліхтенштейн, які, втім, налагодили інтенсивну інтеграцію з ЄС. У Східній Європі Росія розглядає себе радше як стратегічного партнера ЄС, ніж потенційного члена, тоді як Білорусь зараз де-факто відійшла від найголовніших базових аспектів європейської інтеграції.

Якою мірою, в такому разі, перспективи майбутнього залучення інших європейських посткомуністичних держав до процесу європейської інтеграції визначені альтернативними підходами, застосовуваними ЄС до різних категорій посткомуністичних країн? Проаналізувавши відмінності між країнами, які вступили до ЄС у 2004 році, і тими, що були готові це зробити у 2007–2008 роках, між країнами Східної й Центральної Європи (КСЦЄ),

¹ “Прем'єр-міністр Янукович: Україна не відхиляється від курсу на інтеграцію в Європейський Союз і НАТО, проте змінить тактику”. У повідомленні зазначалося також, що Янукович наголосив, що нинішній український уряд добре розуміє, що трансформація України в європейську країну залежить головню від самих українців (див.: [18]).

Західнобалканськими країнами, що беруть участь у процесі стабілізації й асоціації (ПСА), і західними з-поміж нових незалежних держав (ЗННД), такими як Україна, Молдова і Білорусь, на які нині поширюється Європейська політика добросусідства (ЄПД), ми покажемо, що поки, попри деякі істотні відмінності, підходи ЄС до роботи з усіма посткомуністичними державами мають одну важливу спільну рису — передбачають дорожню карту переходу на вищу позицію в процесі євроінтеграції. Що стосується перспектив європейської інтеграції ЗННД, що є головною темою даної статті, ми також покажемо, що будь-які дискусії стосовно стратегічного вибору “Європа або що-небудь інше”, ґрунтовані наразі лише на обіцянці членства в ЄС, являють собою надто завчасний дискурс¹. Понад те, якщо припустити, що Європейське покликання насправді існує, тоді не скористатися вже наявними інтеграційними можливостями просто через те, що поки на обрії ще не маячить членство, означало б втратити дуже добрий шанс. Для посткомуністичних країн “повернення” або “поворот” до Європи тісно пов’язані з питаннями ідентичності та, принаймні для деяких верств суспільства, бажанням лишити позаду негативну спадщину минулого або уникнути небажаних асоціацій з іншими їхніми сусідами по колишньому СРСР. Але щоби ці очікування реалізувалися, необхідна доза єврореалізму, щоби громадяни ЗННД чітко розуміли, що стоїть за прагненням цієї ідентичності, й усвідомлювали сувору правду стосовно того, чим на ділі обертається європеїзація.

Сліпа одержимість членством у ЄС?

Багато країн-членів ЄС, скажімо так, дещо стримано ставляться до майбутнього розширення, поки ЄС силкується перетравити чергову порцію неофітів. Питання розширення непокоїть громадян ЄС від травня 2004 року, що істотно впливає на позицію урядів держав-членів щодо питання розширення. Це також дається взнаки в ужорсткішанні умов вступу для наступного покоління претендентів і в запровадженні суворіших перевірок готовності. Мірою просування процесу євроінтеграції на схід, залучення до нього нових країн неминуче стає дедалі складнішим і тривалішим процесом, не останньою чергою внаслідок того, що доводиться мати справу з надто різними рівнями економічного розвитку і відмінностями як у ставленні до реформ, так і в рівні їх здійснення. До того ж, крім нинішніх обіцянок членства, майбутнє розширення стосується держав, які мають дуже тісні й у чомусь непередбачувані відносини з Росією, що не лише ускладнює завдання визначення того, якого роду співпрацю з ЄС вони могли б розвивати, а й виводить на перший план міркування стосовно зовнішньої політики ЄС.

Ключове питання для тих європейських країн, яким поки що відмовлено в перспективі членства в ЄС (а цю категорію вочевидь становлять Украї-

¹ Автор розуміє, що Білорусь входить до числа ЗННД, але, оскільки вона дотепер не бере участі повною мірою в ЄПД, дослідження першою чергою стосується України і Молдови.

на і Молдова¹): які зв'язки з ЄС і з процесом інтеграції ЄС узагалі є для них прийнятними. Ще одне двояке питання звучить так: чи зможуть вони задовольнитися тим, що їм пропонується зараз, тобто ЄПД, і чи здатні форма і ресурси ЄПД забезпечити реалізацію цілей такої політики. Один із можливих продуктивних способів просування, хоч би яким складним він був, полягає в пом'якшенні допущення, згідно з яким перебування “в або поза” ЄС виражається в протилежних категоріях, що стосується власне повноправного членства. Наприкінці 2005 року (в інтерв'ю єврокомісара із зовнішніх зв'язків Беніті Фереро-Вальднер) пролунало, що “всупереч заявам на початку цього року, нині уряд України вже не надає такого значення членству в ЄС”, і це стало приводом для з'ясування, чи згасла в Україні зацікавленість в інтеграції в ЄС взагалі, або ж вона просто стала більш реалістичною². Тією мірою, наскільки це є правдою, а не димовою завісою для реалізації альтернативної стратегії глибокої інтеграції із Російською Федерацією, заява Януковича, наведена на початку статті, свідчить радше про друге. В Європі сьогодні практикуються різні альтернативні види взаємин із ЄС, і якщо в таких країнах, як Україна, дискурс про європейське майбутнє зможе більше зосередитися на тому, як можна розвивати й інтенсифікувати участь у *процесі європейської інтеграції* і як можна змобілізувати стосовно цієї мети політичний порядок денний, а не на одержимості членством у ЄС як таким, то перспективи вдалої європеїзації й утвердження європейської ідентичності можуть виявитися набагато райдужнішими. Своєю чергою, цей момент залежить від визнання того, що ЄПД — механізм радше включення, ніж виключення, і така політика може сприяти прогресу в плані як економічного розвитку, так і перспектив євроінтеграції. Він також залежить від того, наскільки реалістично *на даному етапі* сприймається прагнення членства. У наступних параграфах ми розглянемо ці питання уважніше.

Одна чи кілька стратегій ЄС?

Більшість оглядачів поділяють точку зору, що ЄС, застосовуючи різні режими прийняття, поділив посткомуністичну Європу на три групи держав, кожній із яких відповідає своя схема пріоритетів і свій рівень привілеїв у відносинах із ЄС. Перша група — КСЦЄ — охоплює вісім країн, які приєдналися у 2004 році, а також (незважаючи на пізніше приєднання і деякі відмінності в умовах прийняття) Болгарію і Румунію. До другої категорії належать країни групи ПСА. Хоча вступ був обіцяний їм усім, вони залишаються різномірною групою, що охоплює кандидатів на стадії переговорів (Хорватія) і очікування початку переговорів (Македонія), вже асоційовану державу (Албанію) і ще не асоційовані на даний момент (Сербія, Чорногорія,

¹ Ясна річ, європейська політика добросусідства також охоплює такі країни Кавказу, як Вірменія, Азербайджан і Грузія, чії можливі претензії на членство в ЄС меншою мірою ґрунтовані на власне європейській ідентичності. Однак для них доступним є той самий сценарій інтеграції, що й для України з Молдовою.

² “Газета по-українски”, 2 грудня 2005 року, інтерв'ю з Бенітою Фереро-Вальднер (див.: <http://www.delukr.ec.europa.eu/page37467.html0>).

Боснія і Герцеговина). Третя група — країни Східної Європи, яким було відмовлено в перспективі повного членства ба навіть асоційованого членства. Бачення, або, як іноді кажуть, риторика, якою керується ЄС стосовно цих країн, передбачає розвиток будь-якого рівня відносин із ними, крім повного членства, що може, втім, сприяти розвитку інтеграції з ЄС. У принципі, де-факто ця концепція передбачає щось більше, ніж асоційоване членство, аж до рівня, що охоплює “усе, крім інституцій”.

Третя група поділяється також відповідно до тих формальних механізмів, що їх застосовують для інтенсифікації інтеграції в ЄС. Усі держави цієї групи підписали договір про партнерство і співпрацю (ДПС) з ЄС. Такі договори — це “рамкові угоди, які ґрунтовані на дотриманні принципів демократії і прав людини й визначають політичні, економічні й торгові відносини між ЄС і країнами-партнерами. Кожен ДПС — це двостороння угода терміном на десять років, що підписується й ратифікується ЄС і окремою державою”¹. На шість держав ДПС — Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Грузію, Молдову й Україну — поширюється європейська політика добросусідства. Офіційна позиція ЄС у рамках ЄПД полягає в тому, що вона “пропонує сусідам привілейовані відносини, побудовані на взаємному дотриманні спільних цінностей (демократії і прав людини, верховенства права, справедливого управління, принципів ринкової економіки і сталого розвитку). ЄПД розширює вже наявні відносини з огляду на можливе поглиблення політичних відносин й економічної інтеграції. Рівень амбітності цих відносин залежатиме від того, наскільки широчу є вірність цим цінностям”². Росія відмовилася від запропонованого їй статусу країни-учасниці ЄПД, і принципи її відносин з ЄС, хоча й не надто відмінні від цілей ЄПД, визначаються угодою, в якій Росія формально іменується “стратегічним партнером”, а не сусідом. Починаючи від 2007 року партнери з ЄПД і Росія використовуватимуть той самий інструмент фінансування з боку ЄС — “Інструмент добросусідства і партнерства в Європі” (ІДП).

Не слід вважати, що відмінності між намірами ЄС стосовно цих трьох регіонів несуттєві. Відсутність перспективи членства і заява, що “ЄПД не передбачає розширення й не припускає перспективи прийняття” — явна фундаментальна відмінність між регіонами КСЦЄ і ПСА, з одного боку, і країнами-учасницями ЄПД — з іншого. По-друге, у пріоритетах ЄС завжди явно простежувалася ієрархія: КСЦЄ — на першому місці, далі країни ПСА, і нарешті — країни-партнери з ЄПД. По-третє, актуальне питання щодо стирання відмінностей між процесом розширення і спільною зовнішньою політикою і політикою в сфері безпеки (СЗППБ). Розширення у травні 2004 року було оголошено “найуспішнішим актом зовнішньої політики, коли-небудь здійсненим ЄС” [13, с. 11], але, звісно ж, цей процес розпочався тоді,

¹ Див.: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/pca/index.htm. Країнами ДПС є Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Монголія, Росія, Туркменістан, Україна й Узбекистан. Не в усіх країнах ДПС договір набрав чинності (це стосується Білорусі та групи ЗННД).

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

коли СЗППБ перебувала в зародковому стані і зовнішньополітична ефективність розширення і супутніх умов ще мала розкритися в повному обсязі. Швидкий розвиток у сфері СЗППБ і Європейської політики у сфері безпеки й оборони (ЄПБО) від кінця 1990-х років означав, що відносини між ЄС і країнами ПСА та ЄПД стали набагато виразніше взаємозалежними із зовнішньою політикою ЄС. У зоні ПСА могло спостерігатися превалювання СЗППБ (що не дивно, адже саме події в цій частині Європи переважно й стимулювали основні кроки у бік ЄПБО), і розширення вже могло розглядатися як виконання СЗППБ. Крім того, в регіоні ПСА інструменти з підготовки до вступу та інші застосовувалися поряд з явними заходами СЗППБ/ЄПБО, зокрема, уже завершеною миротворчою місією ЄС у Македонії і незавершеною – в Боснії і Герцеговині. Крім того, на відміну від КЦСЄ, ядром стратегії ЄС у регіоні ПСА стала регіональна співпраця, і саме це – завдяки розвитку власне ПСА і укладанню Договору про стабільність у Південно-Східній Європі (ДС) – дало змогу фактично контролювати й спрямовувати процес регіональної співпраці. Для держав-учасниць ПСА входження до ЄС розцінювалося як необхідний аспект виконання завдань зовнішньої політики ЄС у регіоні. У той час як держави ПСА були частиною процесу розширення і СЗППБ одночасно, статус регіону ЗННД у цьому плані більш явно належить до зони СЗППБ і формально перебуває поза програмою розширення.

Однак, попри вельми суттєві відмінності, чи не полягає реальна різниця між стратегіями ЄС стосовно країн КЦСЄ/ПСА і ЗННД радше в кінцевих цілях, ніж у засобах? Буде також правомірним, поряд із відмінностями, наголосити деякі спільні риси підходів ЄС до взаємодії з цими трьома регіонами. Якщо відкинути перспективу членства, уявлюється, що ЄС застосовував принцип “м’якої руки” залежно від пройденого шляху, тому процеси й інструменти, що їх ЄС застосовував до партнерів з ЄПД, багато в чому ґрунтувалися на підходах до країн СЦЄ і ПСА. Звичайними складовими були: політичний діалог; економічна інтеграція з ЄС шляхом лібералізації тією чи тією мірою торгових відносин, що має завжди як кінцеву мету створення зони вільної торгівлі¹; проекти технічного сприяння, що підкріплюється спеціалізованими інструментами фінансування з боку ЄС (PHARE, TACIS, CARDS), спрямованими на підтримку постсоціалістичних перетворень і закріплення, зрештою, практик прийняття законів і настанов ЄС; вимоги, що пов’язують надання допомоги з боку ЄС із прогресом політичних та економічних реформ, визначених ЄС; і нарешті, ключовий принцип диференціації, що визначає темпи розвитку взаємовідносин окремих країн із ЄС безвідносно до планів стосовно всієї групи/регіону, і конкретизовані стосовно кожної країни алгоритми підготовки до вступу до ЄС і надання відповідної технічної й фінансової допомоги з боку ЄС.

Найбільшою розрадою для держав, які відчувають маргіналізацію з боку Євросоюзу, має слугувати той факт, що, незважаючи на наявність де-

¹ Хоча зона вільної торгівлі з ЄС пропонувалася в рамках перших угод із КЦСЄ, країни ПСА, так само, як і країни ДПС, мали, перш ніж бути допущеними до вільної торгівлі з ЄС, здолати попередній етап із його жорсткими критеріями.

яких і досі важливих відмінностей, насамперед передбаченого для ЗННД ендшпіля, існує широкий консенсус з приводу підходів ЄС до всіх посткомуністичних держав, що передбачають, попри все, одну спільну для них ключову рису — вони включають дорожню карту, що веде до дедалі привілейованішого статусу в процесі європейської інтеграції. Як зазначив М.Кремона [4, с. 25], ЄПД — це “пропозиція тісніших взаємовідносин із ЄС на підставі моделі ЄЕЗ, настільки близької до союзу, наскільки це можливо без членства і використання інструментів, належних до процесу, що передує вступу (для країн Східної та Центральної Європи (СЦЄ)”. Таким чином, навіть країнам ЗННД пропонується інтенсивна співпраця з ЄС за умови виконання необхідних зобов’язань. Зосереджуючи на цьому етапі зусилля на процесі європейської інтеграції, а не суто на статусі члена ЄС, “сусіди” можуть де-факто виявитися набагато більш “усередині” Європи, ніж “поза” Європою. Зрештою це означає, що головні відмінності полягали в принципі взаємодії ЄС із країнами-учасницями ЄПД (будь-які відносини, крім членства), а не в практиці взаємодії з ЄС. Це, своєю чергою, підводить дискусію до питання про стимули, здатні забезпечити впровадження реформ, необхідних для залучення до головного процесу європейської інтеграції.

Наскільки значущим обіцяє бути членство наразі?

Застосування до країн ЗННД методів, які передують вступу, що використовувалися стосовно держав, прийнятих до Європейського Союзу 2004 року, широко критикують ЄПД за її надмірну зумовленість дотриманням вимог. Для країн Центральної та Східної Європи, які вступили до ЄС нещодавно або тільки очікують на вступ, головна домовленість полягала у прийнятті таких умов (фактично тотожних широкомасштабному втручанням ззовні у внутрішні справи) в обмін на винагороду у вигляді членства. Як це бачать Н.Копсі та Е.Мейгью, “фундаментальна дилема ЄПД зводиться до питання, чи не суперечать у принципі ретельне дотримання процедури, що передує прийняттю, виконання численних умов і докладний моніторинг явному наміру не пропонувати цим країнам перспективи прийняття” [16, с. 11]. Понад те, недавній аналіз ефективності висунутих умов на фазі, що передує членству (див., зокрема: [19; 20]), показав, що перспектива стати членом ЄС абсолютно незамінна для компенсації великих витрат на адаптацію (до норм і стандартів ЄС). Якщо врахувати, що будь-який істотний прогрес у питанні інтеграції Європейський Союз ставить у залежність від дотримання незаперечних стандартів демократії і прав людини поряд із верховенством права, то звідси випливає, що ЄПД врешті-решт застопориться на першій же стадії або ж зобов’язання перед ЄС не будуть вирішальним чинником у цих процесах. (“Вплив ЄС на дотримання прав людини і демократичних правил у країнах-кандидатах, як правило, не був ефективним, допоки ЄС не сформулював чітку обіцянку членства для країн Центральної та Східної Європи і не зробив це дотримання прямою умовою вступу (або ж початку переговорів щодо вступу)” [20, с. 9].)

Одна із можливих відповідей на твердження Ф.Шімельфеніґа може полягати в тому, що коли еліти ЗННД будуть достатньо одностайними в розумінні того, що членство — у ліпшому разі завдання довгострокової перспективи, а сама участь у процесі європейської інтеграції — цілком досяжна й гідна зусиль мета, то завдання домогтися всього, крім власне членства в ЄС, може виявитися більш важливою метою, ніж у випадку КСЦЄ. Крім того, у випадку КСЦЄ був відсутній прецедент, здатний переконати еліти цих країн, що дотримання прав людини та демократичних правил відкриє двері до дуже привабливого прогресу в інтеграції з ЄС. Для країн ЗННД таким необхідним прецедентом слугує досвід групи КСЦЄ і, особливо, країн групи ПСА. Не можна також уникнути важливого питання: наскільки значущою є перспектива членства цього разу? Досвід минулого може слугувати переконливим аргументом на користь того, що перспектива членства є необхідною передумовою ефективного виконання умов, але він також підказує, що визначення дати вступу або графіка — теж важливий елемент. Критики дій ЄС на Західних Балканах, де йдеться про обіцянку членства, доводять, що для серйозно відсталих “проблемних” держав, таких як Боснія і Герцеговина та Сербія, перспектива членства залишається настільки віддаленою, що це ослаблює вплив ЄС на процес реформ. Наприклад, М.Абрамович і Г.Герльберт пишуть: якщо “навіть швидко прогресуюча Хорватія має очікувати прийняття десять років, які блага може Брюссель запропонувати Сербії й Чорногорії, Боснії й Македонії? ...високопоставлений чиновник... Педді Ешдаун, за чутками, зауважив, що він має лише одну велику морквину для впливу на поведінку Боснії — членство в ЄС. Але ця морквина видаватиметься менш привабливою, якщо Брюссель не зможе зробити перспективу членства реалістичною, а переваги — відчутними” [1, с. 3]. Навіть у випадку Хорватії висування ЄС більш жорстких умов завадило початку переговорів у березні 2005 року (як планувалося) і призвело до значного розчарування й образи на ЄС¹. Позиція ЄС у справі Готовіни призвела до втрати народної підтримки і поширення переконання в тому, що ЄС діяв як “громило”. Зверніть увагу й на те, що партія реформаторів, яка домоглася для Хорватії статусу кандидата, програла на виборах у грудні 2003 року, і це доводить, що прогрес процесу інтеграції з ЄС не був головним пріоритетом для виборців, які “можуть відвернутися від найбільш прозахідних політичних сил, якщо тим не вдасться налагодити ефективно управління й поліпшити економічну ситуацію” [19, с. 11]. Понад те, парламентські вибори в Україні у березні 2006 року показали, що проєвропейська/проєвросоюзна риторика сама по собі не лише не стала вельми привабливою для виборців програмною платформою, а й не змогла відіграти вирішальної ролі у збереженні єдності серед українських політиків-реформаторів. Останній момент навіть більш фундаментальний, оскільки дехто вже вагається з приводу того, що ЄС справив по-справжньому глибокий і довгостроковий вплив на політичну ситуацію принаймні в тих країнах, які приєдналися до ЄС у травні 2004

¹ Зверніть увагу на ситуацію з Туреччиною, коли у зв’язку із кіпрською проблемою переговори зайшли у глухий кут. Підтримка членства в ЄС серед населення неухильно скорочується відтоді, як ЄС із початком перемовин став діяти дедалі жорсткіше.

року. Останні повідомлення про “повалення” урядів в Угорщині та Польщі “створюють враження дедалі більшої нестабільності у Східній Європі. Але це просто ще одна ознака того, що глибокі політичні суперечності в регіоні знову далися взнаки після тривалого періоду, коли країни зі шкіри лізли, щоб увійти до Європейського Союзу, що і зробили 2004 року”¹.

Обіцянка членства без надання графіка обтяжена ризиком відносно короточасного впливу на процес реформ, тому цілком імовірним є наростання тиску з метою визначити дату, особливо в контексті електоральної принадності європейської інтеграції. Із досягненням однієї віхи — обіцянки членства — невдовзі на порядку денному буде й наступна віха. Але хоча не можна виходити з того, що ЄС у жодному разі не дасть обіцянок щодо членства на певному етапі країнам групи ЗННД, можна з абсолютною впевненістю стверджувати, що до початку і навіть у перебігу переговорів *жодних дат не називатимуть*, як це було у випадку з Хорватією або Туреччиною. Підготовка до прийняття Болгарії та Румунії до ЄС межувала з фарсом, і те, як сам ЄС при цьому “опікся”, безумовно, вплине на перспективи розширення: “...важливо, щоб не повторилася така неузгодженість, як із графіком для Балкан. Досі ЄС ніколи не визначав державам-кандидатам остаточну дату вступу до початку фактичних переговорів із ними. І, сподіватимемося, не буде цього робити й надалі. Це, схоже, справді послугувало уроком. Адже, розпочинаючи куди проблематичніші за своєю сутністю переговори з Туреччиною й іншими кандидатами, ЄС вирішив, що для вступу кандидати мають продемонструвати впровадження і дотримання правил ЄС, а не просто погодитися з ними на папері”².

Зрештою, хто уповноважений у даний момент давати залізні обіцянки з приводу членства? Теоретично необхідність ратифікації договору про вступ до ЄС парламентом держави-“неофіта” означає, що прийняття її не може бути гарантоване, поки не відбудеться ратифікація на рівні ЄС і даної держави. Але на практиці ця ратифікація ніколи не становила серйозної проблеми, позаяк усі зауваження вже наявних членів ЄС мали улагоджуватися/компенсуватися в процесі вступних переговорів, що відбуваються на двох рівнях. Це угоди між ЄС як таким і державами, що вступають, з одного боку, та угоди всередині ЄС для вироблення спільної позиції ЄС на цих переговорах — з іншого. З точки зору всіх імовірних нових членів ситуація стала набагато менш передбачуваною, оскільки деякі країни-учасниці зобов’язалися проводити референдуми на етапі ратифікації договору про вступ нових країн. Наприклад, Франція й Австрія стверджують, що вони вчинять так стосовно Туреччини. Таким чином, перед кандидатами відкривається перспектива, коли вони домоглися відповідності всім вступним критеріям, але не витримали вибробування громадською думкою. Як це вплине на взаємозв’язок між “обіцянкою членства” й ефективністю висування умов?

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

² Financial Times. — 2006. — September 6.

Але в будь-якому разі, незалежно від того, чи була обіцянка членства в ЄС передчасним або покvapливим чи відповідальним або безвідповідальним зобов'язанням, це не впливає на реалії процесу європейської інтеграції й не скасовує масштабних практичних і політичних завдань, пов'язаних із прийняттям Спільного зводу законодавчих актів ЄС і розвитком реальної інституціональної здатності виконати його. Країнам Східної й Центральної Європи знадобилося більше десяти років, щоб з асоційованих стати повноправними членами. Стільки ба навіть більше часу знадобиться країнам-партнерам з ЄПД, зважаючи на гірші стартові умови, існування згаданого зводу законів і більш прискіпливий і суворий підхід до оцінювання й моніторингу кандидатів на вступ до ЄС. Достатньо подивитися на останній План дій Україна–ЄС, який відіграє для України роль плану реформ, що включає низку заходів, спрямованих на підготовку до розвитку інтеграції з ЄС, і ви побачите масштаби проблем, що постали перед нею. Простий перелік завдань цього Плану займає до 25 сторінок згаданого документа і містить 71 пункт, і кожен із них має кілька підпунктів (деякі — до десяти). Це вагомий маніфест змін, що покликаний надати підстави — *якщо буде реалізований* — з усією відповідальністю стверджувати, що це має сприяти “увідповідненню законодавства України, його норм і стандартів аналогам, чинним у Європейському Союзі... (і) закласти міцний фундамент подальшої економічної інтеграції”¹.

ЄПД: стратегія виключення чи політика інтеграції?

ЄПД інтерпретували по-різному. Але ці інтерпретації, не даючи вичерпної картини, віддзеркалюють широкий спектр перспектив, починаючи з базового визначення ЄПД як свідомої (якщо не навмисної) стратегії виключення, покликаної запобігти майбутнім спробам пострадянських держав приєднатися до ЄС і встановити його остаточні кордони. По-перше, одне з можливих пояснень цього може ґрунтуватися на реалістичному підході до міжнародних відносин, що розглядає розширення ЄС у термінах геополітики і визначає певні обмеження такого роду розширення, з огляду на параметри сфери впливу Росії в Європі, які склалися по завершенні “холодної війни”, що також пов'язане зі злагодою всередині НАТО. Перспективи справжньої європеїзації ЗННД є туманними, тож ЄПД не дуже відповідає цим цілям, а неготовність ЄС задіяти свої ресурси у великих обсягах є ще одним доказом нещирості його політики. У цьому контексті зрозуміло, що “не важливо, наскільки часто представники НАТО і ЄС повторюють, що не мають наміру перекроювати Європу; незалежно від того, скільки договорів про “партнерство” вони пропонують укласти, неминучим наслідком надання повноправного членства в організаціях одним країнам і виключення інших буде поява “своїх” і “чужих”” [цит. за: 21, с. 287]. На підтвердження цього К.Сміт зазначає, що “інструменти політики, наявні в розпорядженні ЄС, неадекватні. Занадто мало робиться як у плані заохочення демократії, економічних реформ тощо, так би мовити, починаючи знизу (надання допомоги людям і сприян-

¹ Див.: EU/Ukraine Action Plan. — 1.

ня їхньому вільному переміщенню), так і в плані спроби змусити уряди виконувати політичні й економічні умови” [цит. за: 21, с. 287–288].

По-друге, дещо менш цинічна позиція “політичної парадигми ЄС” ґрунтується, як зазначає П.Воловські, на принципі “інтеграції лише настільки, щоб не дати Україні відчутти себе відторгнутою Європою” [25, с. 224]. Таке бачення визнає деякі ширі спроби з боку ЄС досягти певної інтеграції, проте строго обмежені й зумовлені головним чином потребою в закріпленні співпраці зі ЗННД в економічній сфері й у сфері безпеки, виходячи з інтересів ЄС у регіоні ЗННД, а також необхідності узгодження характеру, масштабу і завдань його діяльності в цьому регіоні із вищими пріоритетами взаємин ЄС із Росією.

По-третє, згідно з офіційною позицією Європейської комісії, ЄПД — це великий крок уперед у діяльності ЄС і механізм членства в ньому, ґрунтований на щирому партнерстві з ясними перспективами інтеграції для певних сусідів, готових до планування свого майбутнього політичного, економічного й інституціонального розвитку відповідно до норм і стандартів ЄС. ЄПД — це “праведне коло”, політика на основі спільних цінностей і раціональних спільних інтересів: “...підвищуючи **процвітання, стабільність і безпеку** наших сусідів, розповсюджуючи свої блага — процвітання, стабільність і безпеку за межі наших кордонів, ми збільшимо їх для себе” [14, с. 2].

По-четверте, ЄПД розглядається як підхід, непослідовний у тому плані, що в усіх своїх ключових елементах він залежить від прагнення входження/розширення (див. далі), проте виключає — якщо справжньою метою є розвиток демократії, стабільності, безпеки й процвітання в регіоні ЗННД — ключовий інгредієнт дієвості цього підходу, яким є обіцянка членства. Як стратегія розширення для нових членів із числа країн Центральної та Східної Європи явно виходила із попереднього шляху розвитку цих країн, орієнтуючись при цьому на “класичний” метод розширення ЄС, так ЄПД, виходячи з того самого, використовує варіант класичного методу, застосований у контексті трансформаційного оточення країн ЦСЄ. Це можна вважати доказом того, що ЄС або хвибує браком уяви, або гадає, що успішність підходу до розширення в цьому випадку валідизується за тією самою формулою, що й розв’язання схожих завдань безпеки ЄС деінде ще. Отже, наша оптимістична або критична оцінка ЄПД залежатиме від того, чи вважаємо ми необхідним індивідуальний підхід до країн ЗННД і чи гадаємо ми, що “принцип умов” може спрацювати без обіцянки членства, або ж гору візьме ранній оптимізм Романо Проді: “...мета вступу, без сумніву, є найпотужнішим стимулом до реформ, який тільки можна собі уявити. Але чому менш амбітна мета не може теж якось подіяти?” [цит. за: 12, с. 38].

По-п’яте, ЄПД розглядалася і з інституціональної точки зору, як спосіб зберігання провідної й впливової ролі Єврокомісії у зовнішній політиці ЄС, що також може слугувати орієнтації на залежний від минулого розвиток тієї чи тієї країни. Так, Дж.Келі пише, що “для розширення своєї зовнішньополітичної сфери впливу Комісія покладалася на інституціональний досвід і стратегічну адаптацію в межах політики розширення... ЄПД збільшує зовнішньополітичну роль Комісії в період розширення і дає змогу Комісії й надалі відігравати істотну роль у зовнішніх відносинах” [12].

Коли ЄПД досягла стадії втілення, зокрема, коли були узгоджені й набрані чинності Плани дій, можна було спостерігати сплеск оптимізму з приводу того, що ЄПД, принаймні, може бути реалістичним рухом уперед. Наприкінці 2005 року інформаційний бюлетень Світового банку з теми трансформаційних економік — “Beyond Transitions” — присвятив цілий випуск темі реформ в Україні, зокрема низці спостережень стосовно ролі ЄПД. Андерс Аслунд дав стримано позитивну характеристику Плану дій ЄПД для України, який “містить чимало конкретних кроків, що їх мають здійснити ЄС і Україна. Вимоги до України зводяться до доцільних реформ, що практично не викликають заперечень. Пропозиції ЄС, можливо, не надто щедрі, але вони передбачають поліпшення доступу до ринку й докорінні зміни в царині освіти та науки” [2, с. 15]. Оптимістичнішу думку висловив А.Тіфін, який убачав у Плані дій ЄС–Україна позитив для економічних перспектив України і недвозначну пропозицію перспектив *інтеграції*: “План дій Україна–ЄС своєчасний і вдалий водночас. План дій охоплює широкий спектр завдань і заходів, і спрямований на пришвидшення — через гармонізацію українських стандартів зі стандартами ЄС — просування України до ринкової економіки, міцно інтегрованої в Європу і світові ринки” [23, с. 4]. Зрештою, І.Солоненко стверджував, що до появи ЄПД проблемою, яка підривала реформи в Україні, була не так відсутність обіцянки членства, як неможливість зробити упор на “явні вигоди від інтеграції”. Після всіх балачок про “недостатність умов” із розробленням ЄПД “ЄС отримав нові інструменти для просування демократії в Україні... ЄПД додала нових стимулів українським реформам” [22, с. 5]. Згідно із Солоненком, до ключових складових ЄПД належать: 1) План дій Україна–ЄС й ініціатива Б.Ферро-Вальднер і Х.Солани у вигляді “додаткового 10-етапного плану”, що нині слугують джерелом нових “морквин” і “конвенційних інструментів”, необхідних для стимулювання реформ; 2) удосконалення процесу “соціалізації” на основі особистих контактів, освітніх програм, обміну досвідом перетворень, діяльності з розширення компетентності цивільних службовців тощо; 3) процес моніторингу, який ґрунтується, здебільше, на модальностях “Договору про взаємодію (партнерство) під час підготовки до вступу до ЄС” для КЦСЕ, і передбачає можливість карати/винагороджувати дії з досягнення прогресу в даній сфері, а також, можливо, заохочувати дух “змагальності” серед країн-учасниць ЄПД у прагненні виконання Планів дій.

Подаючи детально економічні вигоди і користь від взаємозв’язків у межах інтеграції, що їх обіцяє ЄПД, члени Європейської Комісії М.Додіні та М.Фантіні стверджують (не виражаючи, втім, при цьому офіційної позиції Комісії і висловлюючись радше в контексті критики, що лунала під час останніх обговорень на форумах вчених і фахівців з питань ЄС), що завдяки ЄПД справді істотно зростає цінність угод у рамках ДПС, а також відкривається перспектива значного економічного зростання і розвитку, що є привабливим саме по собі, незалежно від будь-яких євроінтеграційних амбіцій. У своєму аналізі вони стверджують, що позитивний економічний ефект буде пов’язаний зі структурними реформами, котрі “мають привести до модернізації регуляторної бази, що покликано зробити її більш сприятливою

для зростання” [8, с. 512]. Крім того, можна очікувати сприятливого впливу таких зсувів у макроекономічній політиці, які зазвичай сприяють зростанню ефектів лібералізації торгівлі в результаті зниження тарифних і нетарифних бар’єрів між даними країнами та ЄС. Дискурс перспективи членства мав тенденцію аж ніяк не висвітлювати зв’язок між інтеграцією з ЄС і внутрішніми економічними реформами та модернізацією в країнах колишнього Радянського блоку. Йдеться про “пережитки регуляції”, котрі, навіть після десяти з лишком років реформ, залишаються неадекватними потребам сучасних економік... ЄПД пропонує країнам уже готову нормативну базу. Для країн, які бажають ввести сучасну нормативну базу, найімовірніше простіше буде взяти за основу Загальний збір законодавчих актів ЄС, ніж розробляти нове законодавство з чистого аркуша” [8, с. 514, 516].

Такі погляди на ЄПД по-різному відображають перспективи інклюзії або есклюзії. Що видається безперечним, так це те, що ЄПД явно пропонує шлях до глибшої інтеграції з ЄС і є помітним прогресом у відносинах із ним порівняно з концепцією ДПС. Це визнається в офіційних колах країн ЗННД і виявляється як на ділі (наприклад, одностайний ентузіазм при приєднанні до Планів дій), так і в політичній риторичі. А чи приведе все це врешті-решт до відомої формули Романо Проді: “Все, крім інституцій”, артикульованої ним ще на ранньому етапі становлення ЄПД, поки не зрозуміло. Звісно, інтеграційний “ендшпіль”, яким він бачиться в концепції ЄПД, залишається дуже туманним, а пропонована нині обіцянка “частки на внутрішньому ринку” вочевидь не дотягує до запевнень про “повноправну участь у чотирьох свободах”, що від початку було складовою всіх пропозицій у контексті “Широкої Європи”, які й дали початок ЄПД. Очевидна проблема полягає в несприятливих перспективах вільного переміщення робочої сили, і вже один цей факт цілком здатен призвести до того, що ЄПД не розів’ється в еквівалент членства в ЄЕЗ¹. Існують також ризики та сумніви, пов’язані з пакетним прийняттям правил внутрішнього ринку, а завдання домогтися більш прицільного застосування їх для врівноважування ризиків покvapного перерегулювання економік країн-учасниць ЄПД, яке загрожує цілісності самого спільного ринку, теж може обернутися серйозною проблемою. Одначе це питання, яке доведеться порушити і, без сумніву, краще раніше, ніж пізніше. Іншою проблемою, поза жодним сумнівом, будуть неоднакові наслідки для різних країн-учасниць ЄПД. Але зараз ці питання не мають відповіді та, звісно, виходять за рамки даної статті. Адже тут обговорюється вужче питання: чи існує *перспектива інтеграції* для країн ЗННД і чи відповідають заплановані заходи й процеси більш фундаментальним політичним завданням економічного зростання і розвитку. Відповідь, гадаю, має бути позитивною, якщо виходити з того, що модель управління економікою, властива ЄС, і є найліпшим шляхом для країн ЗННД.

¹ Додіні та Фантіні також зазначають, що ЄПД не передбачає такої “практично тотальної” інтеграції, як у випадку ЄЕЗ [8], хоча вони вбачають деякий резон у прикладі ЄЕЗ як прецеденті готовності країн промінати частину свого суверенітету на економічні переваги інтенсивних зв’язків із ЄС. Ще одна перевага ЄПД полягатиме у пропозиції фінансування з боку ЄС, чого країни ЄЕЗ, як відомо, не мали.

Від перспективи інтеграції до перспективи членства?

Келі вбачає в ЄПД “явну спробу розширити або навіть перевершити успіх розширення. Справді, як сказав один чиновник, ЄПД — це “слабка версія політики розширення”. Але добросусідство не означає, що ці країни — реальні кандидати на членство, і зовсім небагато з них мають достатній потенціал, щоб стати такими” [12, с. 49]. Учасники ЄПД із зони нових незалежних держав — єдині претенденти, які мають, принаймні, потенціал, щоб стати членами ЄС. Вище вже зазначалося, що обіцянка членства навряд чи матеріалізується в найближчому майбутньому, і на нинішньому етапі її правдивість має викликати сумнів, а відтак зациклюватися на членстві зраз навряд чи продуктивно. Інша річ — ідея можливого перетворення в майбутньому перспективи інтеграції на перспективу членства. Хоча перепони на шляху до ЄС, принаймні в доступній для огляду перспективі, залишатимуться дуже серйозними, до того ж потрібно спершу впоратися з нинішньою чергою (до речі, доволі довгою), втім, певні підстави для оптимізму є.

По-перше, ЄС, строго дотримуючись позиції, що ЄПД не є сходинкою до членства, не сказав ще країнам-учасникам ЄПД чіткого “ні”. Застосовно до Єврокомісії Г.Громадський і його колеги пишуть, що її “позиція цілком ясна: зараз вона має намір зосередитися на ЄПД. Проте вона, хоча й визнає, що ЄПД не має стосунку до членства, апріорі не виключає членства в довгостроковій перспективі” [11, с. 17]. Явне визнання того, що країни ЗННД є європейськими країнами, а тому задовольняють основний критерій прийняття, підтвердив і О.Рен у своїй промові в Центрі європейської політики (Брюссель) у травні 2006 року: “У Договорі про ЄС зазначено, що будь-яка європейська країна, яка дотримується цінностей демократії та верховенства права, може подавати заявку на членство в ЄС. Союз визначає себе через спільні цінності його членів, а не за географічним принципом” [17, с. 3].

По-друге, якщо говорити про позицію ЄС, необхідно пам'ятати про сутність того політичного утворення, яким є ЄС, і про багатоманіття взаємовиключних поглядів і позицій усередині нього. Насправді, що стосується, наприклад, надання перспективи членства Україні, країни-учасниці демонструють усе що завгодно, крім консенсусу. Громадський і його співавтори стверджують, що безпосередньо після Помаранчевої революції “більш як десять держав-членів виявили неабияку зацікавленість у побудові нових відносин з Україною” [11, с. 16]. Це, ясна річ, відбиває той важливий факт, що розширення саме по собі змінило динаміку дебатів про майбутні процеси розширення, оскільки в цій десятці виявилось сім із восьми нових членів із числа країн Центральної та Східної Європи (всі, крім Словенії), і “зокрема, Польща, Угорщина і Литва обстоювали нове формулювання перспективи членства для України” [11, с. 16]. Поряд із впливом у межах стратегічних дебатів на вищому рівні в Раді Європи, нові члени посідають особливе, можливо, унікальне місце у зв'язку зі своєю роллю в “європеїзації” країн ЗННД, наприклад застосовуючи ексклюзивні механізми у своїй субрегіональній кооперації (такі як створення Вишеградської групи) у “соціалізаційному” вимірі ЄПД (див. далі).

Крім урядів держав-членів і Єврокомісії структура управління ЄС включає також Європейський парламент, який, на перевірку, продемонстрував разючий рівень підтримки перспективи членства для України: "... на відміну від Європарламенту, Рада Європи, будучи представницьким органом держав-членів ЄС, і Єврокомісія — його виконавчий орган, як і раніше не квапляться визнати, що Україна може згодом приєднатися до ЄС"¹. А Європарламент у лютому 2005 року проголосував за надання Україні перспективи членства в ЄС ("за" — 467 депутатів, "проти" — 19).

Ще один аргумент на користь обережного оптимізму з приводу того, що перспектива інтеграції може в результаті проторувати шлях до перспективи членства, випливає з методології ЄПД, котра, як уже неодноразово відзначалося, ґрунтується на методі розширення. Тобто це означає де-факто шанс підготуватися до членства в ЄС. Як зазначають М.Додіні та М.Фантіні, "для країн-сусідів, що сподіваються коли-небудь приєднатися до ЄС, успішна участь в ЄПД може бути дуже ефективним способом продемонструвати правомірність своїх європретензій. Понад те, будь-який прогрес у рамках ЄПД заощадить зусилля, що знадобляться в майбутньому для підготовки до членства в ЄС" [8, с. 517]. Таким чином, ЄПД, схоже, має достатній інтеграційний розмах, щоб, попри невизначеність із приводу частки країн ЗННД на внутрішньому ринку, зробити їх складовою основного задуму Європейського проекту — економічної *інтеграції*. Л.Цукаліс пише: "Європейська інтеграція розпочалася як економічний проект, хоча й із сильним політичним підтекстом. І сьогодні економіка залишається його стрижнем" [24, с. 3]. Іншими словами, як сказано у "Financial Times" за 12 вересня 2006 року, "в Європі бізнес завжди був, крім усього іншого, бізнесом". Крім того, збіг цілей ЄПД і практичних аспектів адаптації до внутрішнього ринку ЄС буде перевіркою того, чи правильним є шлях європеїзації для країн ЗННД, оскільки ЄПД передбачає ті самі неминучі зобов'язання, що їх доводиться брати на себе всім новим членам ЄС.

До хвилі розширення у травні 2004 року обмовки й побоювання стосовно впливу великої кількості нових членів, більш слабких економічно і менш безпечних у плані "м'якої безпеки", обговорювалися головним чином на рівні еліт. Від моменту їх приєднання питання про розширення стало предметом обговорення широкими верствами населення і "проблемою", до якої звертаються політичні лідери країн-членів у рамках внутрішнього політичного дискурсу, а відтак, і передвиборчою тематикою. У результаті зараз резонанс такого критерію розширення, як "поглинальна здатність" у деяких державах-членах, особливо сильний, і "ясно, що швидкість і масштаби розширення вже наближаються до межі прийнятності для громадської думки" [14, с. 2]. Лише час покаже, на якого штибу бар'єри, зрештою, перетвориться стурбованість "поглинальною здатністю" ЄС, але що з цього точно випливає, так це те, що гіпотетичне прийняття країн ЗННД неминуче пересувається у віддалену перспективу. Однак, хоча зараз ситуація із громадською думкою в ЄС щодо питання розширення не надто сприятлива, катастрофічною її назвати теж не можна. У доповіді "Спеціального Євробарометра"

¹ "Financial Times". — 2005. — February 14.

за липень 2006 року, що спирається на дані, зібрані у березні–травні 2006 року, і дані ЄС про ставлення до розширення ЄС [див.:9], стверджується, що населення ЄС з цього питання розділилося. Виявилось, що 45% громадян ЄС підтримують розширення ЄС, тоді як 42% – проти, тобто противники розширення становили на той момент відносно меншість. Найбільший ентузіазм спостерігався в десяти нових країнах-членах, де за майбутнє розширення виступав принаймні кожен другий, при цьому в Німеччині, Люксембурзі, Франції, Австрії і Фінляндії понад 60% респондентів висловилися проти. Що стосується негативного боку, спостерігалися суперечливі відповіді з приводу того, як сприймається вплив майбутнього розширення на ті чи ті конкретні сфери. Так, “більшість європейців” вважали, що розширення справить позитивний вплив у таких аспектах, як мир і стабільність, мобільність культурного збагачення в Європі тощо, а “в тому, що стосується економічних і соціальних наслідків цього процесу, громадян ЄС найвищою мірою непокоїть працевлаштування” [9, с. 74]. Якщо ж говорити про країни ЄС-25 загалом, то тут 75% респондентів були згодні (14% – не згодні) з тим, що “в економічному плані розширення Європейського Союзу посилює переміщення робочих місць у ті країни, де вартість праці нижча”. Також знаковими були показники (62% згодних, 27% незгодних) щодо пункта “у соціальному плані, розширення Європейського Союзу збільшує ризики кримінальної активності”.

Хоча запитань про розширення за межі країн, уже визначених для майбутнього входження, не ставили, ці дані дають принаймні певне емпіричне уявлення про те, як населення ЄС сприйме надання *перспективи членства* країнам ЗННД. Ясна річ, важко уявити, що перспектива зниження обмежень на пересування людей, нехай навіть у рамках ЄПД, сприйматиметься з великим натхненням. З іншого боку, одним із завдань опублікування цієї доповіді “Спеціального Євробарометра” було з’ясування упереджень щодо розширення і спроба сформувані більш зважену громадську думку. Оскільки було помітно, що “серед громадян, які вважають себе добре поінформованими, рівень підтримки розширення вищий, ніж серед тих, хто таким себе не вважає” [9, с. 74], але щоб з’явився бодай якийсь шанс пом’якшити наявну громадську думку з приводу майбутнього розширення, необхідно “більше інформації й роз’яснювальної роботи з теми розширення ЄС, щоби ліпше артикулювати вигоди і проблеми, пов’язані з цим процесом, у контексті чіткого політичного проекту для Європи”. Ще оптимістичніше бачення полягає в тому, що відсутність на даний момент перспективи членства для ЗННД означає, що громадська думка не буде серйозною перешкодою для здійснення європейської політики добросусідства і для істотного збільшення запропонованої в її рамках економічної інтеграції.

Субрегіональна співпраця і прагнення інтеграції в ЄС

На завершення, оскільки ширше завдання економічної й політичної трансформації та попередні умови вступу до ЄС явно і багато в чому перетинаються, корисно пригадати, що з країнами ЗННД працюють й інші міжнародні організації. Дж.Келлі нагадує нам, що “не одна Єврокомісія працює в

напрямі реформ: серед акторів, які просувають реформи, ви знайдете також Раду Європи, Сполучені Штати і держави-члени ЄС” [12, с. 51]. Крім того, слід пам’ятати про такі субрегіональні групи, як Північна рада і, останнім часом, Вишеградська група, які дедалі більше уваги приділяють зовнішній політиці, зокрема співпраці з Україною. І хоча ця діяльність здійснюється на мікрорівні, різноманітні аспекти субрегіональної співпраці роблять цінний, нехай незрідка не надто помітний, внесок у процеси європеїзації. Субрегіональні утворення, що існували раніше, такі як Північна рада, від початку 1990-х років надавали різноманітні види допомоги при підготовці до вступу до ЄС, а від моменту розширення у травні 2004 року і субрегіональні об’єднання, що складаються суто або переважно з посткомуністичних країн (учасники Угоди про вільну торгівлю в Центральній Європі (УВТЦЄ), Вишеградська група, Центрально-Європейська ініціатива), зберегли своє значення після розширення, зосередивши власну діяльність і ресурси на тих країнах Європи, що відстають від євроатлантичного інтеграційного процесу. Таким чином, нові держави-члени, особливо ті, що безпосередньо межують із країнами ЗННД, а тому особливо зацікавлені у співпраці з ними, можуть відігравати ключову роль у “соціалізаційному” аспекті європеїзації країн ЗННД.

І останній, але далеко не менш важливий момент — надзвичайно важливо не забувати, що європейська інтеграція — це багаторівневий процес, аж ніяк не монополізований ЄС, хоча ЄС і є його ядром. Країни ЗННД можуть також брати участь у програмах субрегіональної інтеграції, будучи впевненими, що ця діяльність за своєю суттю відповідає, а не суперечить, прагненню членства в ЄС. У цьому плані економічна інтеграція з іншими країнами колишнього СРСР і Росією (наприклад, у рамках ЄЕП) не просто сумісна з інтеграцією в ЄС, а й навіть доповнює і підтримує її, а зовсім не виключає. У цьому плані вельми красномовним є досвід УВТЦЄ. Дослідження УВТЦЄ [див.: 6; 7]¹ показали, що субрегіональна інтеграція не заважає, а сприяє інтеграції в ЄС, але успіх інтеграції субрегіональної зрештою був визначений тим фактом, що вона переважно обмежувалася залученням у зону вільної торгівлі і Спільний ринок. Завдяки цьому УВТЦЄ не тільки уможливила взаємну інтеграцію між країнами СЦЄ, які одночасно вступали в ЄС, а й відкрила двері також для країн, що уклали з ЄС угоди про вільну торгівлю, хоча їхній графік вступу до ЄС був помірнішим². При цьому в контексті ЗННД/Росії ключовою умовою є те, що взаємна економічна інтеграція не має перевершити рівня економічної інтеграції з ЄС, досягнутого усіма країнами-учасницями. Це потрібно, щоб уникнути небезпеки припинення або перегляду економічної інтеграції в тому разі, коли будь-яка зі

¹ Спочатку УВТЦЄ була інтеграційним інструментом країн Вишеградської групи, але відтоді еволюціонувала в головний інструмент організації багатосторонньої торгівлі на Заході Балкан.

² До моменту скорочення УВТЦЄ у травні 2004 року її учасниками були п’ять держав, які щойно прийшли в ЄС (Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина і Словенія), а також Болгарія, Румунія і Хорватія.

сторін просунеться надто далеко в інтеграції з ЄС¹. Доки ці умови не втратили сили, залишатимуться і реальні причини, щоб Україна була “зацікавлена лише в тій частині Єдиного економічного простору (ЄЕП, сформованого у 2003 році разом із Росією, Казахстаном і Білоруссю), що стосується вільної торгівлі, тоді як ЄЕП передбачає щось більше, зокрема митний і фінансовий союз, як у ЄС” [2, с. 15]. Утім, зміна цих умов обтяжена серйозним ризиком спрямувати інтеграцію усередині СНД і подальшу інтеграцію з ЄС на зустрічні курси, оскільки на цьому етапі далекоглядні інтеграційні плани стосовно ЄЕП вочевидь підірвуть прогрес у питанні укладання з ЄС угоди про вільну торгівлю. У контексті заяви прем'єр-міністра Януковича від 14 вересня 2006 року, що плани Києва щодо приєднання до НАТО відкладено, у “Financial Times” за 15 вересня 2006 року повідомлялося також, що “хоча Київ хотів би укласти торгову угоду з Брюсселем, офіційні особи ЄС попереджають, що це буде неможливо, якщо Київ приєднається до митного союзу з Росією. Москва виступає за укладання такого митного союзу з кількома сусідами по колишньому СРСР”.

Останнє міркування з цього питання стосується Молдови і того факту, що на цю країну також поширюється договір про стабільність у Південно-Східній Європі (ДС). Лібералізація торгівлі вже якийсь час є важливим елементом програми ДС, і Молдова брала участь у мережі угод про вільну торгівлю, що були чинними в регіоні ДС, а це дуже ускладнює потенційну участь Молдови в проекті ЄЕП. Навіть якщо ЄЕП залишиться лише зоною вільної торгівлі, треба буде запроваджувати систему сертифікатів про місце вироблення товарів, але якщо в основі ЄЕП буде як мінімум митний союз, то всім країнам ЄЕП доведеться дотримуватися умов торгівлі між Молдовою та іншими країнами ДС, інакше торгові угоди між Молдовою і регіоном ДС будуть істотно порушуватися. Якщо врахувати, що наступним етапом лібералізації торгівлі в регіоні ДС буде введення багатосторонньої вільної торгівлі, ситуація ускладниться ще більше. “Вибухоподібне” розширення УВТЦЄ, можливо у 2007, стане локомотивом програми розвитку багатосторонності в ДС. Як членство Молдови в УВТЦЄ впишеться в її членство в ЄЕП? Якщо не зважати на дуже складні технічні аспекти участі у двох договорах, чи не буде субрегіональна інтеграція у Південно-Східну Європу основним стимулом для Молдови? Очевидно, що поділ молдавської держави став би рішенням, яке вможливить приєднання неспокоїного і схильного до сепаратизму регіону Придністров'я до інтеграційного процесу під егідою Росії, але, безумовно, ускладнення субрегіональної інтеграції не може або не має розглядатися в контексті розв'язання питання незалежності Придністров'я.

Проте колізія УВТЦЄ/ДС порушує важливе питання — чи можуть Україна й інші країни СНД приєднатися до УВТЦЄ і чи зможе розширення УВТЦЄ стати альтернативою проекту ЄЕП? Попередні умови участі в УВТЦЄ істотно пом'якшилися, щоб брати участь у ній могли всі країни-учасниці ДС, і це, звісно, відкриває двері республікам колишнього

¹ Досвід УВТЦЄ також підказує, що, крім укладання митного союзу, з практичної точки зору це все одно неможливо.

СРСР. Зокрема, нові критерії участі в УВТЦЄ уможливають вступ України, і не будемо забувати, що зв'язки з УВТЦЄ — не новина. У середині 1990-х Україна наполегливо домогалася членства в цій структурі, а 1995-го і 1996 років брала участь у самітах УВТЦЄ як спостерігач. Хорватія успішно проштовхнула ідею УВТЦЄ як інструменту розвитку багатосторонньої торгівлі в рамках ДС і уникла втягування в особливу асоціацію з економічної інтеграції у Південно-Східній Європі, що її у Хорватії піддали анафемі через асоціації з “відродженням Югославії” і внаслідок прагнення Хорватії вступити до ЄС. Але, крім цього, був ще один вагомий практичний аргумент: навіщо створювати нові економічні спільноти, коли підходящі для цих цілей механізми вже не просто доступні, а ще й потребують відповідності певним стандартам, відповідати яким і без того необхідно, якщо взагалі цілі інтеграції мають бути реалістичними? Якщо вже УВТЦЄ і так перемістила акцент із “Центральної Європи” на “Південно-Східну Європу”, чому б не втягнути в нього ще й Східну Європу? Думка, яка свого часу пролунала, що “УВТЦЄ — школа майбутніх членів ЄС”, можливо, не позбавлена перебільшень, особливо стосовно трансформації цієї структури, але те, що держави-учасниці УВТЦЄ мають укласти угоду про вільну торгівлю з ЄС або йти до цього, є однією з передумов автоматичної узгодженості з майбутньою інтеграцією з ЄС. Існує авторитетна думка, що країни ЗННД у дебатах про стратегію взаємної інтеграції мають почати серйозно вивчати можливість приєднання до УВТЦЄ.

Висновки

“Європеїзація” *справді* доступна всім посткомуністичним країнам, і реальний вибір — це вибір напряду внутрішніх реформ і зовнішньополітичного режиму, на доступ до якого й спрямовані ці реформи. Зрештою, саме успіх або провал процесу внутрішніх реформ визначить досяжний рівень інтеграції в ЄС. Дуже важливим є вагоме і щедre сприяння з боку ЄС, і готовність ЄС надати адекватну підтримку відіграватиме неабияку роль. Проте передчасні обіцянки членства не можуть ані змінити реальних підстав інтеграційного процесу, ані скасувати необхідність масштабних і незаперечних внутрішніх політичних та економічних перетворень як надійного фундаменту інтеграції.

Також життєво важливо переглянути — якщо взагалі не відкинути — ідею про взаємовиключний вибір між інтеграцією в ЄС і інтеграцією з іншими членами СНД. По-перше, і те, і те є частиною багатопланового, багаторівневого, широкого процесу європейської інтеграції. По-друге, цілком імовірно, що ці два процеси не суперечать один одному, а взаємодоповнюють, оскільки для здійснення інтеграції з ЄС потрібні багато в чому подібні реформи, що й для розвитку субрегіональної економічної інтеграції. Мірою просування шляхом поглиблення своєї причетності до інтеграції в ЄС між попутниками поглибитися взаємна інтеграція. Якщо в основі інтеграції всередині СНД лежить єднання ринків, то вона може розвиватися поряд із процесом інтеграції в ЄС за умови, що процес в СНД не заходитиме далі того, чого всі сторони вже досягли або мають намір досягти у відносинах із ЄС.

Зараз проект Єдиного економічного простору має чітко спрямовуватися на угоду про вільну торгівлю. Звісно, якщо інтеграційна модель будуватиметься на якихось інших принципах управління, то сумісність між інтеграцією в ЄС та інтеграцією усередині СНД зведеться до свого роду стратегічного вибору, приреченого, втім, виявитися безперспективним у тому, що стосується результатів інтеграції, або ж до економічного союзу, побудованого на принципах радше “анексії”, ніж інтеграції.

Схоже, що альтернативною перспективою для ЄПД стане зосередженість на певних аспектах, зокрема: що означає відсутність перспективи членства, чи можуть методи й інструменти процесу приєднання країн ЦСЄ спрацювати в контексті республік колишнього СРСР і, нарешті, чи адекватні ресурси, що їх виділяє ЄС. Проте вельми очевидно, що розвиток ЄПД тягне за собою перспективу інтеграції, яка може привести, принаймні, до “поліпшення зв’язків” країн-учасниць ЄПД і ЄС. Якби не було жодного процесу взаємодії між ЄС і ЗННД, Європа виявилася б вочевидь розділеною; в інтенсифікації участі країн ЗННД у зв’язках з іншими країнами проглядається здійснення процесу вплетення країн ЗННД у полотно Європи. Наразі чинні країни-учасниці ЄС не розкривають карти щодо того, як далеко можуть зайти відносини між країнами ЗННД і ЄС, але зрештою саме суспільства й уряди країн-учасниць ЄПД вирішуватимуть, чи можлива значна й активна участь у процесі європейської інтеграції. В Україні місце евроромантизму, судячи з усього, заступив европрагматизм; слід додати ще й чималу дозу єврореалізму, оскільки, обіцяно їй членство чи ні, саме *інтеграція* є реалією цього процесу. Вона вже відбувається, однак легко може бути зірвана; але в будь-якому разі вона передбачає подолання довгого і звивистого шляху, і громадянам ЗННД необхідно зрозуміти, що стоїть за політичними гаслами, ретельно підготуватися до витрат на європеїзацію й усвідомити, що вигода в довгостроковій перспективі варта очікувань. Цікаво, що Європейський Союз, судячи з усього, за його межами навіть більш популярний, ніж у країнах-членах ЄС. Це цінне завоювання, яке не має виявитися марним!

Література

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.

Переклад з англійської ДМИТРА ГЛОМОЗДИ