

Мінгазутдінов І.О.*

ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА, ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ ТА ІНТЕГРАЦІЯ. ГОЛОВНІ ВИКЛИКИ «СХІДНОМУ ПАРТНЕРСТВУ»

The article is devoted to energy security, political modernization and integration as the main challenges of «Eastern partnership». Key words: Ukraine, EU, energy security, Eastern partnership, integration, political modernization, challenges.

Статтю присвячено аналізу енергетичної безпеки, політичної модернізації та інтеграції як головним викликам «Східного партнерства». Ключові слова: Україна, ЄС, енергетична безпека, Східне партнерство, інтеграція, політична модернізація, виклики.

Статья посвящена анализу энергетической безопасности, политической модернизации и интеграции как главным вызовам «Восточного партнёрства». Ключевые слова: Украина, ЕС, энергетическая безопасность, Восточное партнёрство, интеграция, политическая модернизация, вызовы.

1. Енергетичний вимір «Східного партнерства» (СП) - чи існує можливість використання програми для випрацювання істотних і стійких змін у європейській енергетичній системі?

Питання енергетичної безпеки є проблемою ХХІ ст., яка відносно недавно стала реально бентежити великих світових гравців і міжнародні організації. Відразу хотіли б звернути увагу на те, що енергетичну безпеку доцільно поділяти на короткострокову, пов'язану з ризиком перебоїв у постачанні, і довгострокову, спричинену невідповідністю між зростаючим попитом на енергоресурси та їх обмежену пропозицію через вичерпність паливних ресурсів.

Основна проблема, з якою стикаються будь-які ініціативи врегулювати енергетичні відносини у світі, полягає в тому, що паливні ресурси внаслідок своєї обмеженості є інструментом політичного маніпулювання: наявність або відсутність енергоресурсів нерідко приводять до конфліктної риторики між країнами, сприяючи посиленню політичних протиріч і ставлячи під загрозу міжнародну або регіональну стабільність.

Для ЄС енергетична проблема є останнім часом настільки важливою, що ще у січні 2007 р. ним було оприлюднено Повідомлення «Енергетична політика для Європи», в якому вказується, що енергетика повинна стати центральною частиною всіх зовнішніх зносин Євросоюзу. Такий підхід є цілком зрозумілим, адже наразі країни ЄС хвилює їхня зростаюча залежність від імпорту енергоносіїв. За даними Євростату, найбільшу частку у споживанні ЄС займають: нафта - 37%, природний газ - 25%, атомна енергія - 13%, ву-

* заступник директора Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат історичних наук

гілля -12%, поновлювані джерела енергії - 8%. Крім того, необхідно згадати про існування т.зв. «коефіцієнту залежності від імпорту енергоносіїв», який в ЄС сягає понад 50%. Втім, імпорт енергоресурсів сам по собі не є проблемою як такою, а питання енергетичної безпеки полягає не лише у збільшенні енергетичної ефективності й використанні альтернативних джерел енергії (багато з яких значно коштовніші, як, наприклад, біопаливо) для зменшення залежності від імпорту, а у встановленні більш транспарентної системи регулювання енергетичних відносин з іншими країнами.

Польсько-шведська ініціатива 2008 р., схвалена ЄС в якості «Східного партнерства», відводить окрему роль енергетичній галузі, причому характерно, що їй присвячено у тексті визначаючого партнерство документу окрему, велику й детально прописану частину, де енергетична безпека винесена у самостійний розділ і повністю відділена від розділу про економіку, який навіть менший за обсягом. Серед чотирьох цілей енергетичної безпеки, як вона бачиться Євросоюзом, безпосередньо України стосуються принаймні дві: регіональна інтеграція енергетичної інфраструктури країн «Східного партнерства» та повна інтеграція енергетичного ринку України з ринком ЄС, пріоритетом якої називається реабілітація мережі нафтового й газового транзиту в Україні, включаючи моніторинг поставок.

На жаль, доводиться констатувати, що навіть на рівні документально прописаних замірів, ЄС у черговий раз демонструє або непродуманість, або відвертий егоцентризм у ставленні до своїх східних сусідів. Так, «платформа енергетичної безпеки» Східного партнерства, сформульована для поточної реалізації програми, вимагає: гармонізації енергетичних політик і законодавств країн-учасниць з відповідною політикою й законодавством ЄС, зближення й розвитку регіональних енергетичних ринків, диверсифікованості джерел енергопостачань, включаючи поставки із Середньої Азії за «Південним коридором». В реальності, вимога диверсифікації енергопостачань, запропонована ЄС країнам «партнерства», виглядає принаймні дивною, адже для більшості країн ЄС джерела зовнішніх енергопостачань і без того цілком диверсифіковані (будучи не лише на Сході, але й на Півночі, і в Африці), а от, наприклад, для України або Грузії, так само як і для всіх інших країн «партнерства», нерозумно говорити про диверсифікованість поставок, що за всіх випадків мусять спиратися на джерела в Росії та Середній Азії.

У загальних формулах турбуючись про корупцію у країнах Східного партнерства, підтримку внутрішньої демократичної стабільності, зниженні рівнів внутрішніх конфліктів, ЄС бачить останні лише там, де вони загрожують винятково проголошеним у «партнерстві» енергетичним «життєвим інтересам», а саме енергетичному транзиту, а не цілісній стабільності регіонів і держав.

У рамках «Східного партнерства» всім країнам-учасникам пропонується інтегрувати свої енергетичні інфраструктури, а потім включити їх до мереж Євросоюзу. При цьому ЄС навіть не звертає уваги на проблеми їхніх нинішніх інвесторів і власників, конфліктних обставин, традиційних ринків збуту і постачання. Подібний підхід не має нічого спільного із справжнім партнерством, оскільки передбачає неприхований диспаритет між партнерами, у тому числі й з точки зору відповідальності - адже відповідні структури ЄС жодним чином не підконтрольні країнам – учасникам «партнерства». Відтак складається небезпідставне враження, що головною метою «Східного партнерства» є встановлення контролю ЄС над енергетичною сферою й енерготранзитною інфраструктурою України, Білорусі, Молдови, Грузії, Вірменії й Азербайджану - без адекватної цьому контролю політичної й економічної відповідальності ЄС перед країнами-учасниками.

Відповідаючи ж на питання, поставлене у підзаголовку, можна коротко сказати – «так, за рахунок принаймні часткової втрати суверенітету східними партнерами».

2. Росія і Східне Партнерство – пошук сфер співробітництва чи прихована конкуренція? Чутливі сфери у відносинах Росія – Європейський Союз і енергетична безпека.

В цілому, варто відзначити, що «Східне партнерство» не може не розглядатися Росією як принаймні елемент конкуренції за вплив на пострадянському просторі. Хоча водночас, відповідне Повідомлення Європейської комісії говорить про те, що програма «Східне партнерство» повинна розвиватися паралельно зі стратегічним партнерством із Росією. Відповідно до цього, Російська Федерація, не будучи прямим учасником, могла б залучатися до проектів як «третя сторона» - за наявності спільних інтересів. Тим більше, що у державах-членах ЄС, відверто зацікавлених у «Східному партнерстві» (Польща, Німеччина), більшість політиків і фахівців висловлюється за запрошення Росії до участі у конкретних проектах.

Однак, виходячи з прогнозів щодо розвитку геополітичної ситуації в регіоні внаслідок запровадження «Східного партнерства», Росія здебільшого ототожнює згадану програму зі створенням зони впливу ЄС у сусідніх з нею державах, що традиційно належать до сфери російських інтересів. Певну підозру в Росії викликає уникнення попередніх консультацій Брюсселю з Москвою, які могли б мати місце перед остаточним проголошенням дії «Східного партнерства».

Досить стриману, а іноді й негативну реакцію РФ на ініціативу ЄС, можна пояснити принаймні двома конкретними моментами. По-перше, бажанням ЄС розширювати свої відносини з Беларуссю, підтвердженням чого є її запрошення до участі у «Східному партнерстві» після років ізоляції; по-друге, з підписанням у березні поточного року декларації про модернізацію української газотранспортної системи між Україною та ЄС, де пряма роль Росії фактично не передбачена. Дана декларація пов'язується Росією саме зі «Східним партнерством». Відтак, з точки зору Москви, названі вище фактори можуть слугувати підтвердженням зазіхань «Об'єднаної Європи» на зону впливу РФ, якою продовжує залишатися для неї пострадянський простір. І, незважаючи на запевнення України, що Росія зможе брати участь у проектах з модернізації української ГТС, РФ розглядає декларацію як підтвердження українських замірів зробити ставку на посилення енергетичного співробітництва з Європейським Союзом, побоюючись часткової втрати свого домінуючого положення в сфері енергетики на пострадянському просторі.

Ще більш важливим, ніж модернізація радянської системи газопостачання зовнішніми гравцями, є включення цієї мережі до структурно-політичних рамок енергетичного ринку ЄС. До того ж, економічна ефективність проектів Північного та Південного «потоків» може бути обмеженою внаслідок потенційного розширення потужностей української транзитної мережі.

Нарешті, запровадження «Східного партнерства» розглядається в Росії хоча й непрямим, проте ще одним можливим доказом недостатньої результативності «пострадянського» вектора російської зовнішньої політики останнім часом. Під цим маються на увазі вихід Грузії з СНД, повільне просування російсько-білоруського союзу, відмова пострадянських республік визнавати Південну Осетію та Абхазію як незалежні держави тощо.

Разом з тим, слід зазначити, що абсолютної єдності у подібних підходах серед правлячих кіл Російської Федерації все ж таки не існує. Неофіційні висловлення цілої низки російських високопосадовців дозволяють припустити, що РФ практично готова працювати над окремими проектами в рамках «Східного партнерства», а в разі їхньої більш-менш успішної реалізації знизити ступінь своєї стурбованості і виявити більш сприятливе ставлення до взаємної кооперації.

3. Модернізація як крок у напрямку інтеграції? Чи можна сприймати Східне Партнерство як провісника прийняття системних рішень у процесі зближення і інтеграції України з Європейським Союзом?

Встановлені у програмі «Східне партнерство» цілі є доволі амбіційними, маючи на увазі регіональну інтеграцію між країнами-учасницями, принциповими складниками якої є: забезпечення енергетичної безпеки, боротьба з нелегальною міграцією, розвиток транспортної інфраструктури, поліпшення стандартів захисту навколишнього середовища тощо.

Як вказується у Повідомленні Європейської комісії для Європарламенту і Європейської ради, «Східне партнерство», спрямоване на забезпечення стабільності, ефективнішого державного управління й економічного розвитку країн, розташованих на схід від Європейського Союзу, відноситься до життєво важливих інтересів ЄС. Східне партнерство повинне стати довгостроковим політичним сигналом солідарності ЄС, посиленням додатковою значною підтримкою проведення країнами-партнерами реформ, спрямованих на розвиток демократії й ринкових відносин, зміцнення їхньої державності й територіальної цілісності. Це, як зазначають у Брюсселі, відповідає інтересам стабільності, безпеки й процвітання ЄС, країн-партнерів і континенту в цілому.

У форматі «Східного партнерства» ЄС з Україною йдеться, зокрема, про такі аспекти діяльності як подальше спрощення візового режиму та поступовий рух до його лібералізації; запровадження поглиблених зон вільної торгівлі; підтримка процесу адаптації законодавства та зміцнення інституційної спроможності; сприяння регіональному розвитку на основі політики регіонального виміру ЄС; створення інтегрованої системи управління кордонами; співпраця у сфері енергетичної безпеки.

Втім, реальна практика сьогодення робить заявлений розмах дещо скромнішим у контексті практичного втілення, причому справа в даному разі не лише у конкретних можливостях, а й бажаннях. Як вже зазначалося вище, відвертим «приматом» «Східного партнерства» є забезпечення енергетичної стабільності ЄС. Решта завдань поки більше створюють належне обрамлення і видимість збалансованості цілей і завдань даного «партнерства».

Так, продовжує гальмувати позитивне вирішення такого болісного для українців питання як запровадження безвізового в'їзду до країн ЄС. При тому, що безвізовий в'їзд в Україну для громадян ЄС існує ще з 2005 р., а у 2007 р. Україна вимушено, під тиском Брюсселю, погодилася на безвізовий режим для громадян Болгарії і Румунії.

Дуже сумнівно, що «Східне партнерство» якимось прискорить вступ України до ЄС або стане альтернативою її вступу. В даному разі йдеться насправді про прагнення «об'єднаної Європи» не випускати з поля зору шість країн колишнього СРСР, а в найважливіших для себе сферах навіть мати контроль за їх внутрішніми справами (зокрема, в енергетиці). Але при цьому Євросоюз дає ясно зрозуміти, що ніяких переговорів про євроінтеграцію України найближчим часом бути не може.

Коли загадується такий феномен як модернізація, що ніби то супроводжує всю діяльність в рамках «партнерства», то цілком логічно йдеться не лише про її науково-технічний вимір, а й соціально-політичний, економічний, правовий. Інакше кажучи, чергового поштовху набувають дискусії щодо запровадження «європейських стандартів» у всіх сферах українського буття. Проте дедалі спливає час, частіше лунають питання щодо глибинного сенсу самих цих стандартів. Якщо Україна не має чітких (бодай віддалених) термінів входження до ЄС і відтак приречена залишатися поза його межами, то

т.зв. «євростандарти» наполовину втрачають свій реальний сенс. І дійсно, чого Україна повинна майже в усьому брати за взірць європейську практику, а не, скажімо, американську, яка може бути навіть кращою? Яскравий приклад цього - штучне й формальне запровадження т.зв. «болонської системи» у вищій освіті, яка має чимало вад, і не сприймається значною частиною самих освітян.

Водночас, попри те, що ЄС напевно «кроїв» «Східне партнерство» значною мірою виходячи зі своїх власних інтересів, Україні жодним чином не слід відмовлятися від участі у ньому, і якщо керівництво держави в змозі оцінити кожен з варіантів даної програми, треба використовувати її для блага України. Хоча говорити про якісь системні рішення у процесі зближення і інтеграції України з Європейським Союзом наразі явно зарано.

4. Сучасне суспільство, сучасна держава чи сучасна Європа? Де шукати «доданої вартості» Східного Партнерства у контексті первинних установок Європейської Політики Сусідства?

Неможливо заперечувати той факт, що «Східне партнерство» є кроком уперед порівняно до його передвісниці – Європейської політики сусідства (ЄПС). Навіть на офіційному рівні Україна неодноразово висловлювала своє розчарування попередньою ініціативою ЄС, підкреслюючи, що ключові принципи ЄПС не відповідають стратегічній меті України з набуття членства в Європейському Союзі. При тому прогрес у реалізації Планів дій Україна-ЄС був досягнутий не стільки завдяки впровадженню ЄПС, як це інтерпретувалося європейською стороною, скільки в результаті політичної волі й наполегливих зусиль української сторони з метою реалізації реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

Позитивним моментом «Східного партнерства» є те, що воно користується підтримкою всіх держав-членів ЄС, і це дає змогу розраховувати на повноцінну політичну та матеріальну підтримку «партнерства» з боку Євросоюзу.

В якості альтернативи ЄПС, «Східне партнерство» набагато більше відповідає інтересам України, оскільки формально закріплює окремий вимір зовнішньої політики ЄС щодо своїх європейських сусідів. Адже задекларованою загальною метою «Східного партнерства» є створення необхідних умов для прискорення політичної асоціації та подальшої економічної інтеграції між ЄС і зацікавленими країнами-партнерами. Іншими словами, «Східне партнерство» є фактично першою зовнішньополітичною ініціативою ЄС для європейських країн колишнього СРСР, яка пропонує їм співпрацю на інтеграційних засадах. В цьому, зокрема, вбачається принципова його відмінність від ЄПС, яку було ухвалено в червні 2004 року і з якою не погоджувалася Україна.

Водночас, неможна не звернути уваги й на деякі спірні моменти.

Так, одна з проблем Східного партнерства полягає у неможливості «експортувати» стабільність, яка називається серед найголовніших цілей ініціативи. Стабільність і надійність багато в чому йдуть зсередини і забезпечується політичною волею керівництва країни, стабільною зовнішньополітичною ситуацією й достатніми фінансовими ресурсами. До того ж, виділені € 600 млн., насправді не є такою вже вражаючою сумою, будучи поділеною на 6 учасників.

Програма Східного партнерства багато в чому ставить країни-партнери перед вибором своєї зовнішньополітичної спрямованості, проте з іншого боку не пропонує їм того, чого вони очікують натомість, адже статус країн-учасниць зрештою не зміниться - на що могла б розраховувати, приміром, Україна.

Крім того, існують побоювання того, що програма може не забезпечити реального сприяння формуванню загального вектора спрямованості країн-партнерів. Так, приміром, Вірменія, незважаючи на численні рекомендації ЄС у рамках «партнерства», так і залишається багато в чому ізольованою від регіональної інтеграції через політичні протиріччя з Азербайджаном.

«Східне партнерство» використовує європейські механізми інтеграції там, де вони не завжди прийнятні через зовсім іншу історичну спільність, що існує між країнами. Централізована радянська влада могла утримувати регіон у відносній стабільності, але після її зникнення здійснення співробітництва між країнами значно ускладнилося, позбавлене якоїсь «парасолькової» структури. У регіоні є високим ризик політичних конфліктів, розв'язання яких фактично перекладається на країни-учасниці, від яких потрібно забезпечити стабільність у відповідь на сприяння у приведенні їх економічних і політичних систем до європейських норм.

Програма Східного партнерства не включає самого значного гравця в регіоні - Росію, у той час як зовнішньополітичні ризики в країнах-партнерах у значній мірі визначаються відносинами з Російською Федерацією. Крім того, економіки всіх країн партнерів у значній мірі пов'язані з економікою Росії.

Відтак не варто очікувати, що програма Східного партнерства здійснена у короткостроковій чи просто осяжній перспективі. Настільки фундаментальні зміни вимагатимуть значного часу.