

*Шаповалова О.І.**

РОЗРАХУНКИ ТА ПРОРАХУНКИ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СХІДНІЙ ЄВРОПІ

Зрушення, які відбулись у геополітичній конфігурації європейського континенту за останні два роки, призвели до покладання на ЄС головної відповідальності за утвердження і підтримання стабільності у Східній Європі. Але ЄС не повністю готовий до такої місії, оскільки його політика ґрунтується на не завжди реалістичних оцінках. У статті аналізуються фактори обмеженості та невідповідності цілей, підходів та інструментів політики Євросоюзу у східному сусідстві нинішнім геополітичним реаліям та викликам, приділяючи окрему увагу їхньому значенню для України. Ключові слова: Європейський Союз, Східна Європа, Східне партнерство, стабілізація, європеїзація, нормативний підхід, обумовленість.

Сдвиги, произошедшие в геополитической конфигурации европейского континента за последние два года, привели к тому, что на ЕС возлагается главная ответственность за утверждение и поддержание стабильности в Восточной Европе. Но ЕС не полностью готов к такой миссии, поскольку его политика основывается на не всегда реалистических оценках. В статье анализируются факторы ограниченности и несоответствия целей, подходов и инструментов политики Евросоюза в восточном соседстве нынешним геополитическим реалиям и вызовам, уделяя отдельное внимание их значению для Украины. Ключевые слова: Европейский Союз, Восточная Европа, Восточное партнёрство, стабилизация, европеизация, нормативный подход, обусловленность.

The shifts occurred in geopolitical configuration of the European continent in the past two years led to conferring upon the EU major responsibility for ensuring and maintaining stability in Eastern Europe. But the EU is not fully prepared to performing such mission because its policy is based upon assessments which are not absolutely realistic. The article analyses factors stipulating limitations and inconsistency of the EU policy in Eastern neighbourhood in its aims, approaches and instruments with the current realities and challenges with particular emphasis on their significance for Ukraine. Key words: the European Union, Eastern Europe, the Eastern Partnership, stabilization, Europeanization, normative approach, conditionality.

За останні два роки у Східній Європі відбулась низка важливих зрушень, які до певної міри змінили політичний контекст в даному просторі, зумовивши деяке послаблення

* викладач кафедри зовнішньої політики та дипломатії Дипломатичної академії України при МЗС України, кандидат політичних наук

загальної напруги при збереженні базових протиріч, які генерують цю напругу, та на тлі загострення економічних проблем. Згадані зрушення стосуються як політики власне східноєвропейських країн, так і характеру взаємодії між провідними європейськими потугами навколо цього простору. Передача влади в Україні, складні перипетії білорусько-російських стосунків та перманентна нестабільність в Молдові змінили сутність дилеми, яка увесь постбіполярний період стояла як перед цими країнами, так і перед зовнішніми гравцями в цьому просторі. Якщо на попередніх стадіях ці країни вирішували дилему власної зовнішньої та у певному сенсі цивілізаційної орієнтації, прагнучи закріпити власну приналежність до тієї чи іншої політичної спільноти і тим самим отримувати статусні та практичні переваги за рахунок провідних центрів сили, а самі ці центри спрямовували зусилля на утримання достатнього ступеню лояльності місцевих еліт, то наразі цілком очевидною стала недостатність, а в деяких аспектах і небезпечність подібної тактики. Натомість перед країнами Східної Європи постало завдання забезпечити максимальне економічне сприяння і конструктивне залучення зовнішніх акторів до вирішення власних економічних та політичних проблем, а перед провідними потугами – завдання вироблення ефективних механізмів координації своїх дій у даному просторі для уникнення проекції його конфліктного потенціалу на відносини між ними.

Сама конфігурація позицій провідних потуг у Східній Європі також зазнала важливих модифікацій. Перестановка акцентів у зовнішній політиці США та тимчасове згортання курсу на посилення американської стратегічної присутності у Східній Європі призвели до того, що стратегічний баланс у цьому просторі на деякий час законсервований (хоча не можна сказати, що стабілізований, оскільки остаточний системний компроміс не досягнутий), а це означає, що тиск російсько-американської конфронтації на країни даного простору знизився, і регулювання процесів у цьому просторі сьогодні залежить в першу чергу від політики Європейського Союзу і Російської Федерації та від перебігу взаємин між ними. Враховуючи особливості стратегії Росії у Східній Європі на нинішньому етапі, яка зосереджена на здобутті контролю за стратегічними об'єктами та посиленні власного впливу на ситуацію у цьому просторі, а також обмеженість її політичного інструментарію і ресурсної бази, можна сказати, що головним результатом нещодавніх зрушень є покладання на ЄС головної відповідальності за утвердження і підтримання стабільності у Східній Європі. Але за багатьма ознаками ЄС не готовий до такої місії, оскільки його політика ґрунтується на не завжди реалістичних, а подекуди хибних оцінках, причому це стосується як цілей політики ЄС у даному просторі, так і практичних підходів та інструментів її реалізації. Як наслідок, Євросоюз виявляється нездатним відігравати ту політичну роль, яка відповідала б його статусу головного структурного центру європейської системи, яка вимагається від нього з огляду на об'єктивні обставини. Розглянемо головні проблемні ланки у політиці Євросоюзу.

По-перше, в цільовому аспекті ЄС прагне стабілізації Східної Європи, що в офіційних документах формулюється як перетворення цього простору на зону процвітання, добробуту та розвитку, а по суті означає перетворення її на своєрідну напівпериферію європейської системи, без особливо гострих проблем і конфліктів, але й без вагомого впливу на перебіг ключових структуруючих процесів. Як висловився у своїй статті міністр закордонних справ Польщі Р. Сікорський, завдання Східного партнерства полягає в тому, щоб забезпечити такий рівень стандартів політичного та економічного життя в країнах-партнерах, що ідея членства України чи Молдови в ЄС сприймалась би так само адекватно, як ідея вступу Ісландії, Норвегії чи Швейцарії. Однак, така мета виглядає малореалістичною зважаючи на дві обставини – геополітичну специфіку Східної Європи та характер зовнішньої політики країн цього простору.

Що стосується геополітичної специфіки, то потрібно наголосити, що ситуація у Східній Європі є невід'ємним компонентом загального балансу між провідними потугами на європейському континенті. Звісно, вона не є центральним його компонентом, але за останні п'ять років її вага у визначенні конфігурації цього балансу істотно зросла, внаслідок чого залежність політичної організації цього простору від характеру взаємодій у трикутнику ЕС-США-Росія підвищилась до критичного ступеня (що не завжди має позитивний ефект для стабільності у Східній Європі). На відміну від Швейцарії, Україна є об'єктом впливу декількох центрів сили, між якими ведеться більш чи менш прихована конкуренція за структурування східноєвропейського простору за власною моделлю, і від обсягу її залучення до процесів європейської інтеграції залежать не тільки власне політичні чи економічні переваги України, а й конфігурація позицій у Східній Європі та загальний баланс між базовими центрами сили на європейському континенті. Тому розглядати процеси у цьому просторі окремо від загального континентального балансу, винести його «за дужки», навряд чи вдасться. Стабілізація Східної Європи не може проходити у відриві від процесів оформлення нової структури зв'язків на європейському континенті, тоді як ЄС в традиційній для нього манері всі ці роки намагався здійснювати власну політику, абстрагуючись від геополітичного контексту і натомість фокусуючись на внутрішньому вимірі процесів у східноєвропейських країнах.

Характер зовнішньої політики країн Східної Європи також не відповідає цілям політики Європейського Союзу. Для керівництва цих країн стабілізація в тому сенсі, як це розуміється лідерами ЄС, не є самоціллю. Натомість їм притаманне прагнення до отримання власних статусних та практичних переваг, причому іноді тактичні переваги мають для них більшу цінність, ніж стратегічні. Деполітизована і амбівалентна політика Євросоюзу не тільки не формулює чітку стратегічну перспективу для цих країн, але й не дозволяє їм вирішити нагальні політичні завдання у поточному контексті та не надає суттєвих практичних переваг. Дрейф цих країн в напрямку зближення з ЄС є скоріше проявом їхньої політики балансування між існуючими центрами впливу. І допоки така політика буде приносити більш вагомий дивіденд, ніж інші наявні опції, східноєвропейські країни не будуть виявляти значної зацікавленості не тільки у стабілізації за європейським взірцем, але й у досягненні системного компромісу між провідними потугами. Зважаючи на це, ЄС не може розраховувати на остаточну зафіксованість «європейського вибору» країн Східної Європи попри їхні декларації, особливо враховуючи те, що рівень їхньої включеності в європейський інтеграційний простір не лише в політичному, але й в економічному, соціальному та культурному плані залишається мінімальним, на відміну від Швейцарії чи Ісландії.

По-друге, в сенсі загального підходу, ЄС у реалізації своєї політики покладається на європеїзацію Східної Європи, тобто проєкцію власних цінностей, норм і стандартів, яка повинна забезпечити ефект стабілізації. Її здійснення відбувається шляхом застосування механізму обумовленості (conditionality), який у відносинах зі східноєвропейськими країнами був запроваджений із започаткуванням Європейської політики сусідства (ЄПС) і передбачає перехід до більш високих форм зближення у відповідь на запровадження третіми країнами певного обсягу норм і стандартів ЄС. На перший погляд, цей механізм видається дещо механічним, але його практичне функціонування спростовує таке враження. На етапі запровадження жоден з трьох його компонентів – ані можливі формати зближення (стимули), ані обсяг імплементації норм ЄС та критерії її оцінки, ані процедура переходу до цих форматів – не були чітко визначені. Це далось взнаки в процесі безпосередньої реалізації ЄПС, коли стало зрозуміло, що в подібному доволі аморфному вигляді ця політика не відповідає існуючим у Східній Європі реаліям та завданням, які стоять

перед євроінтеграційною спільнотою. Східне партнерство надало більш конкретні контури першому з цих компонентів, встановивши, що у середньостроковій перспективі країни східного сусідства можуть розраховувати на підписання Угод про асоціацію, формування зони вільної торгівлі з ЄС та лібералізацію візового режиму. Але, очевидно, Брюссель не має повномасштабної стратегії поетапного та чітко регламентованого введення в дію цих стимулів. Як і в багатьох інших випадках, він приступає до безпосереднього обговорення можливостей впровадження цих форм тоді, коли немає аргументів для відмови. А конкретні умови їх впровадження не є завчасно сформульованими та анонсованими, а виробляються вже в ході переговорів, що яскраво продемонстрували перипетії навколо надання Україні Плану дій щодо лібералізації візового режиму з перспективою переходу до безвізового режиму.

Але навіть не враховуючи ці нюанси, спроможність норм ЄС самих по собі генерувати відповідні перетворення, які можуть призвести до розв'язання політичних проблем і стабілізації цього простору викликає серйозні сумніви. Такий підхід може принести деякі результати лише у випадку тривалого і систематичного (в тому числі фінансового) залучення ЄС до регулювання процесів всередині та між цими країнами і за умови їхнього поступового включення до економічного і соціального простору ЄС. Але навіть в цьому випадку потрібно враховувати, що найбільшу небезпеку несуть існуючі у Східній Європі політичні протиріччя, без розв'язання яких просування вперед на шляху європеїзації можливе лише в обмеженому обсязі. Однак, ЄС, очевидно, неготовий до такого залучення. Ті сфери, які фігурують в якості пріоритетів Східного партнерства, відповідають скоріше безпосереднім поточним (і здебільшого безпековим) інтересам Євросоюзу, ніж справжнім актуальним проблемам і потребам країн-сусідів. А реалізація цих пріоритетів відбувається шляхом виконання обмежених у часі та за обсягом фінансування галузевих чи регіональних проектів, які через свою обмеженість не можуть мати відчутного стабілізуючого ефекту.

По-третє, в плані практичних інструментів, ЄС розраховує на те, що стимули, які він пропонує, цілком достатні для «прив'язки» країн Східної Європи, гарантування неможливості їхнього перетворення на сферу виключного впливу інших потуг та забезпечення невідворотності «європейського шляху» їхнього розвитку. Але запропоновані формати мають вельми обмежений інтеграційний зміст і не сприяють зростанню власної суб'єктності і впливу країн-партнерів, тому зацікавленість у них є доволі відносною. Вони можуть принести бажані результати за умови, що вони, по-перше, призведуть до безпосереднього залучення Євросоюзу до регулювання політичних та економічних процесів, до збільшення ресурсів, які готовий виділяти ЄС для стимулювання їхнього розвитку, та до зростання відповідальності ЄС за підтримання стабільності у Східній Європі загалом і, по-друге, будуть супроводжуватися налагодженням дієвих механізмів політичної координації, які дозволять перевести взаємодію провідних потуг навколо проблем цього простору у більш конструктивне русло. За відсутності цих передумов формати обмеженого зближення, запропоновані в рамках Східного партнерства, лише поглиблюватимуть логіку конкуренції і сприятимуть посиленню політичної напруги у просторі сусідства, не надаючи при цьому серйозних переваг чи гарантій самим країнам-партнерам.

З огляду на це не можна вважати вдалою застосовану ЄС останнім часом тактику підвищення зобов'язань країн Східної Європи, сподіваючись, що становлення запропонованих обмежених форматів може виступати абсолютним пріоритетом, заради якого ці країни готові піти на будь-які поступки. Також занадто самонадіяним виглядає очевидне переконання європейських функціонерів в тому, що скрутна економічна ситуація неодмінно

підштовхне уряди цих країн до реформ за європейським взірцем. До того ж, наразі ЄС не виступає джерелом критично важливого для країн Східної Європи фінансового ресурсу, навіть якщо іншого джерела такого масштабу немає.

Все це може видаватися і не надто вагомим для ЄС, оскільки його статус провідної потуги ніби то визначається в першу чергу розвитком євроінтеграційних процесів, а країни Східної Європи в будь-якому випадку будуть орієнтуватися на ЄС «за інерцією», через структурне значення євроінтеграційних процесів та відсутність альтернативного до Росії центру впливу. Але така «вимушена євроінтеграція» не гарантуватиме сутнісного наповнення відносин ЄС з цими країнами і їхнє протікання у руслі, яке було б бажане для євроінтеграційної спільноти.

При цьому зараз відбувається перехід до нового етапу, коли тенденції та ініціативи щодо надання відносинам Росія-ЄС нової політичної якості можуть призвести до перетворення цих відносин на головний механізм управління процесами на європейському континенті. І ситуація у Східній Європі – це одночасно ключова змінна у даному процесі і головний плацдарм для апробації цього механізму: без знаходження прийнятної формули взаємодії двох ключових потуг у цьому просторі жоден новий формат взаємин між ними не буде тривалим і політично ефективним, а налагодження координації між Росією та ЄС означатиме перш за все трансформацію структурних параметрів комплексу зв'язків у Східній Європі. Тому відносини Європейського Союзу з Росією та країнами Східної Європи будуть детермінувати його вплив і статус на європейському континенті та у світі загалом.

Не можна оминати увагою значення цих процесів для України. На даному етапі межі для маневрування української дипломатії дедалі звужуються: Україна не може грати на протиріччях між Росією та ЄС, оскільки вони зачіпають її базові інтереси. Обидва провідні європейські актори прагнуть змусити українське керівництво піти на поступки у пріоритетних для них сферах (ЄС у сфері нормативного регулювання, Росія у стратегічній та енергетичній сферах), не беручи на себе значних зобов'язань із гарантування безпеки та економічного розвитку української держави. Зрештою, для обох потуг відносини з Україною виступають одним з допоміжних компонентів їхніх політичних стратегій в Європі, який може частково компенсувати відсутність системного компромісу між ними, але не забезпечити повну їх реалізацію.

Нинішній український уряд зайняв помірковану початкову позицію, наголошуючи на тому, що кооперативні відносини з Росією є неодмінною умовою для досягнення прогресу у співробітництві з Євросоюзом. Але наразі відносини України з обома партнерами являють собою скоріше асиметричний торг навколо окремих практичних питань, в якому наша держава об'єктивно не може мати достатніх переваг для досягнення позитивних для себе результатів. Ефективне втілення задекларованої Києвом позиції потребує набуття ним важелів, які б дозволяли впливати на регіональні процеси на структурному рівні. На даному етапі ані відносини між Україною та ЄС, ані відносини між Україною та Росією не базуються на такому перспективному баченні політичної організації простору Східної Європи, яке б дозволяло цим відносинам набутти структурної якості. Тому Київ може набутти власних важелів впливу лише у разі розвитку взаємин між Росією та ЄС за вищеписаним сценарієм налагодження механізмів політичної координації і за умови, що Україна буде повноправним учасником цього процесу.

Виходячи з наведених аргументів, можна зробити висновок, що політика Європейського Союзу у Східній Європі потребує якісних змін, які б полягали не тільки у вдосконаленні запропонованих стимулів, на чому наголошують окремі європейські

високопосадовці, але й у перегляді всього комплексу цієї політики – її цілей, підходів та механізмів. ЄС має продемонструвати здатність здійснювати структурний вплив не лише шляхом інтегрування, а й шляхом наближення інших країн. Для цього євроінтеграційному об'єднанню необхідно, з одного боку, створити умови, в яких зближення з ЄС найбільше відповідало інтересам країн Східної Європи, а з іншого, забезпечити, щоб таке наближення не сприймалось як порушення стратегічного балансу між провідними потугами. Це істотний виклик для ЄС, оскільки в сучасних умовах політична консолідація держав в його межах, а також його ресурсна спроможність до активного зовнішнього залучення зазнає випробувань на міцність. Але це не тільки виклик поточного контексту, це реальний структурний імператив, без реалізації якого нинішня спроба організувати взаємодію в європейській системі на більш конструктивних кооперативних засадах навряд чи виявиться вдалою.