

*Дальський В.Б.\**

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО СУСІДНІХ ДЕРЖАВ**

Розширення Європейського Союзу у 1990-ті та 2000-і рр. актуалізувало пошуки посадовцями ЄС відповідей на питання про роль та місце об'єднаної Європи у сучасному світі, а також про засади її взаємодії як з провідними глобальними акторами, так і з найближчим міжнародним оточенням.

Природно, що зі збільшенням складу учасників ЄС до 27 країн його потенціал в політичній, економічній та інших сферах також значно зріс, втім зворотним боком такого посилення стало безпосереднє наближення кордонів Союзу до країн пострадянського простору, усі позитивні і негативні аспекти трансформації яких відтоді сильніше позначаються і на його членах.

З одного боку, ЄС зацікавлена у стабільному, незалежному та ринково орієнтованому розвитку колишніх республік СРСР, аби не отримати нове закрите об'єднання на своїх східних кордонах, що в умовах інституційної недосконаlosti, економічних проблем та реінтеграційної політики Росії видається реалістичним сценарієм подій. З іншого боку, негативні аспекти перехідного періоду нових сусідів безпосередньо для Європейського Союзу обертаються такими традиційними наслідками, як міграція, особливо нелегальна її складова, та транскордонна злочинність. Зрозуміло, що високопосадовці об'єднаної Європи зацікавлені у приборканні цих моментів саме у місцях їхнього генерування.

### **Передумови запровадження ЄПС**

Такий безпековий аспект взаємодії з найближчим оточенням варто визнати центральним фактором у формуванні структурами ЄС, особливо Європейською Комісією, своїх підходів та методів співпраці не лише з країнами пострадянського простору. Так започатковане 1995 року Євро-Середземноморське партнерство, назване за місцем установчої конференції Барселонським процесом, було спробою країн Союзу доступними засобами створити регіональні структури, що убезпечували б європейські держави Середземномор'я від негативних похідних Палестинського конфлікту, соціальної нестабільності, авторитарних режимів, екстремізму, тероризму тощо [1].

Втім, якщо розглянути особливості міжнародної діяльності ЄС, особливо до набуття чинності Лісабонської угоди, то, попри величезний потенціал, його можливості щодо формування сприятливого зовнішнього контексту виявляться досить скромними. Передусім, варто зазначити, що до Лісабону Євросоюз фактично не був повноцінним суб'єктом міжнародних відносин зі своєю зовнішньою політикою, а тривалий характер узгодження позицій його членів обмежував поле для маневру для його посадовців, що відповідали за зовнішні зносини. Крім того, сам порядок взаємодії із зовнішніми суб'єктами не був чітко відпрацьованим: окремими аспектами займалися водночас Генеральні директорати зовнішніх зносин, розширення, розвитку, ЄвропЕйд.

\* політолог II категорії НДЧ Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Після підписання Лісабонської угоди консолідованість зовнішньої діяльності ЄС зросла, проте інструментарій впливу на партнерів у світі все ще залишається обмеженим, особливо через відсутність дієвої військової складової, яку так і не вдалося наробити в межах СПБО та СЗППБ [2].

За таких умов посадовці Союзу концентрують свою увагу на своїх невійськових перевагах, головним чином в економічній сфері та пов'язаних з нею політичних аспектах, що серед європейських науковців прийнято називати «цивільною силою» [3], або, слідом за американським дослідником Джозефом Наєм-молодшим, «м'якою силою» [4]. Останній вираз особливо популярний серед посадовців Європейської Комісії як обґрунтування усього комплексу заходів щодо партнерів ЄС, що включає торгівельні преференції, різні види економічної допомоги, підтримку у світовій політиці та міжнародних організаціях тощо. Наприклад, Комісар Беніта Ферреро-Вальднер під час своєї каденції послуговувалась терміном «м'яка сила» саме щодо нових сусідів [5], крім того, подібні позиції озвучували Голова Комісії Романо Проді [6], Комісар з розширення Оллі Рен та інші офіційні особи [7].

Європейські чиновники мають тенденцію до універсалізації м'якої сили, намагаючись представити її самодостатньою основою зовнішньої політики Європейського Союзу, що, без сумніву, відбиває слабкість військової складової його безпекової стратегії.

Наповнення м'якої сили с точки зору посадовців Європейської Комісії можна умовно поділити на дві складові: пасивну та активну. Перша відбиває привабливість позитивного, хоча моментами і суперечливого, доробку країн ЄС в економічній, соціальній, технологічній, культурній сферах загалом, і європейській інтеграції зокрема. Усвідомлення Європейського Союзу як величезного ринку, сформованого відносно розвинутими та успішними країнами, на думку посадовців у Брюсселі змушує будь-яку державу світу до налагодження з ним тісних відносин, а у випадку сусідніх країн, економіки яких не є самодостатніми, - і до інтеграції, що дає ЄС серйозні важелі для впливу на партнерів. Таку похідну особливостей Союзу свого часу згадана вже Беніта Ферреро-Вальднер та Генеральний директор з зовнішніх зносин Енеко Ландабуру називали «гравітаційною силою», або «силою привабливання» (power of attraction) [8].

В якості активної складової м'якої сили Євросоюзу варто розглядати так звану «нормативну силу», яка базується на силі привабливості, полягає у мирній трансформації міжнародних відносин через поширення на інші країни світу норм та цінностей ЄС, зокрема таких, як права людини, демократія та добре врядування [9].

Варто зазначити, що наведене вище розуміння місця та можливостей Європейського Союзу у світі, спонукали 2002 року Голову Комісії Романо Проді окреслити за офіційну мету набуття об'єднаною Європою ролі дієвого глобального гравця сучасної світової політики. Природно, що така роль відображає не лише посилення впливу ЄС на міжнародні процеси, а й формування географічно окресленого простору, на якому цей вплив буде домінуючим, що доцільно і з безпекового ракурсу, і з точки зору посилення політичної ваги [6].

### **Започаткування ЄПС**

Подібне обґрунтування вже було застосоване посадовцями Європейського Союзу під час його розширень 2004 та 2007 років, наслідки від яких були визнані цілком відповідними тим завданням, що їх встановив ЄС напередодні збільшення свого складу. Так Комісар Оллі Рен, коментуючи прийняття заявки на вступ Македонії, охарактеризував досвід попередніх розширень як найбільш успішну політику Союзу, адже вона дозволила до-

сягти стабілізації Центральної та Південно-Східної Європи, а також Прибалтики через поширення норм та принципів ЄС, водночас посиливши вагу об'єднання [10].

Виходячи з такої практики, цілком логічно виглядає намагання Комісії продовжити застосування опрацьованих методів на нових кордонах, якими на той момент стали терени Східної Європи. Втім досвід останніх розширень, які спонукали ЄС піти на витрати значних ресурсів та внутрішні інституційні перетворення, засвідчив, що об'єднана Європа не має і у середньостроковій перспективі не матиме необхідних засобів для трансформації пострадянських країн у такий же спосіб, як їхніх західних сусідів.

За таких умов брусельським посадовцям довелося формувати нову ідеологічну оболонку для взаємодії з новими партнерами. І такою оболонкою стала концепція Ширшої Європи, яку Комісія розробляла, передусім, для взаємодії з Білоруссю, Молдовою та Україною, а також Росією (пізніше доповнені Азербайджаном, Вірменією та Грузією), проте через внутрішню дискусію між урядами країн-членів ЄС змушена була перетворити на загальну платформу взаємодії з усіма сусідніми державами, яким не збиралася надавати можливості членства, зокрема, зусиллями Франції, Іспанії та Італії, із середземноморськими партнерами Союзу [11]. Таким чином три наведених члени ЄС попередили можливість посилення східного вектору його міжнародної політики за рахунок південного. Крім того, на момент оформлення концепції Ширшої Європи Барселонський процес увійшов у період стагнації, викликаючи розчарування у державах Північної Африки та Близького Сходу, і з цим необхідно було щось робити. Варто нагадати, що започаткований 1995 р. у час посилення позитивних процесів міжнародних відносин, зокрема активізації близькосхідного врегулювання, БП мав консолідувати країни середземноморського басейну у єдиний політичний, економічний та культурний простір за рахунок розвитку внутрішньорегіональної співпраці і за підтримки ЄС. Втім, провал програм врегулювання палестинського питання наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років разом з продовженням арабо-ізраїльського протистояння та практикою закритості авторитарних режимів до змін перекреслили шанси на успіх Євро-Середземноморського партнерства у середньостроковій перспективі [12].

Показово, що поєднання двох різних регіонів у єдиному форматі відбулося і на його назві: від Ширшої Європи Комісія перейшла до оформлення політики сусідства, ідею якої одразу відкинула Росія, не бажаючи нівелювання свого виключного місця у міжнародній політиці ЄС і цілком вдовольняючись форматом стратегічного партнерства.

Досить цікавим виявилось і концептуальне наповнення нового формату, що відбулося вже у першому документі Комісії щодо нього – комюніке «Ширша Європа – Сусідство: нові межі для відносин з нашими східними та південними сусідами», презентованого 11 березня 2003 р. [13].

У документі за новою платформою взаємодії ЄС з найближчим оточенням було закріплено назву Європейської політики сусідства. Показово, що її метою було прописано формування з окремих партнерів «кільця друзів» Європейського Союзу, що цілком вкладається до безпекової логіки спрямованої на чіткий розподіл ролей між глобальним гравцем та його сателітами, які б не утворили цілісної структури без сторонньої підтримки.

Що ж до підходів та інструментарію нового формату, то ЄПС стало полем для застосування багатьох наробок політики розширення, що і не дивно з точки зору так званої обмеженої раціональності, характерної для чиновників різних рівнів, які у будь-якому новому контексті намагаються відтворити ті форми та методи роботи, що їх вони знають найкраще.

Показово, що сама розробка політики сусідства була розпочата у Генеральному директораті розширення, а група, яка цим займалась звітувала Комісару з розширення Гюн-

теру Ферхойгену, причому 18 її членів були співробітниками ГД з розширення і лише 10 представляли ГД із зовнішніх зносин [2].

Тож природно, що модель зближення Євросоюзу з сусідами наслідувала порядок адаптації країн останніх хвиль розширення, починаючи з імплементації норм ЄС до внутрішнього законодавства країни-партнера, через формування асоціативних відносин сторін до поглиблення інтеграції, що у випадку розширення закінчувалося повноправним членством, а у контексті сусідства зупиняється на стадії політичної асоціації та економічної інтеграції. І хоча усунення перспективи членства вважається найслабшою ланкою усієї політики сусідства, оскільки знижує мотивацію партнерів ЄС до адаптації її правил, проте досвід країн Європейської асоціації вільної торгівлі, наприклад Норвегії, які зупинились на стадії тісної економічної інтеграції з Євросоюзом, засвідчує, що і на такому рівні держава-партнер має змогу користуватись багатьма досягненнями об'єднаної Європи.

Серед найбільш характерних принципів, що були перенесені з досвіду розширення на практику ЄПС варто виокремити такі:

1. Базування на спільних цінностях – аспект, що постулював прийняття партнерами цінностей та норм ЄС, які є вже давно усталеними на засадах поваги прав людини, демократії та доброго врядування, отримуючи втілення в усьому комплексі *acquis communautaire*. Цілком очевидно, що цінності Союзу виробляються його членами, а не партнерами, яким задля зближення з ЄС залишається тільки приймати запропоновані правила.

2. Принцип умовності, що ставить розвиток відносин ЄС та його партнерів у залежність від успішного досягнення погоджених цілей. Причому сам порядок взаємодії сторін успадкований від політики розширення. Так спочатку цілі співпраці, засновані на пропозиціях Комісії, приймаються Європейською Радою, після чого на їхній основі укладаються відповідні угоди з партнерами, які беруть на себе деталізовані зобов'язання, щодо умов та строків їхнього досягнення. Під час процесу виконання зобов'язань партнери отримують фінансову, технічну, консультаційну підтримку з боку ЄС та його членів, в той час як Комісія здійснює моніторинг досягнень у своїй штаб-квартирі у Брюсселі через делегації за кордоном та двосторонні комітети, періодично публікуючи оцінку їхніх результатів і повідомляючи про це Європейську Раду та Європарламент. Після завершення погоджених термінів досягнення окремих цілей Європейська Рада на основі оцінки їхнього виконання затверджує нові завдання двосторонньої взаємодії, або ж коригує попередні. Такий контроль з боку Комісії за поетапною адаптацією сусідами пропонованих правил в обмін на фінансову допомогу, торгівельні преференції, мінімізацію процедурних обмежень тощо якнайкраще дозволяє ЄС застосовувати свою м'яку силу щодо партнерів.

3. Принцип диференціації, що органічно продовжує практику розподілу країн-партнерів на більш та менш успішні, подібно до принципу регати запропонованого державам-кандидатам на вступ на Гельсінському саміті ЄС 1999 року, за яким більш успішні країни отримують більше переваг від співпраці. В умовах паралельного існування ЄПС та Барселонського процесу цей принцип мав особливе значення, бо давав можливість найбільш успішним середземноморським країнам поглиблювати відносини з Європейським Союзом, не чекаючи на формування загальнорегіональної зони вільної торгівлі та прогрес інших партнерів. Найбільш схвально така акцентуація на двосторонньому підході замість багатостороннього підходу Барселонського процесу була сприйнята Ізраїлем, який попри солідні показники розвитку та позитивну динаміку взаємодії з ЄС через неврегульованість палестинського питання не міг розраховувати на повноцінну співпрацю у багатосторонніх структурах Євро-Середземноморського партнерства з арабськими країнами [14].

Таким чином загальні підходи політики Європейського Союзу щодо сусідніх країн варто розглядати в якості похідних від успішного досвіду політики розширення у 2004 та

2007 роках, застосованого бюрократичним апаратом Європейської Комісії у новому контексті, але з добре відомим інструментарієм, що, з точки зору посадовців якнайкраще використовує можливості м'якої сили ЄС у формі сили привабливості та нормативної сили для формування сприятливого міжнародного оточення Союзу та ствердження його у якості дієвого глобального гравця.

В умовах неможливості у середньостроковій перспективі застосування розширення як ефективного способу реалізації м'якої сили політика сусідства дає можливість ЄС активно співпрацювати зі своїми європейським сусідами, попри відсутність можливості членства як дієвого фактору приваблення партнерів.

Разом з тим, варто зазначити, що м'яка сила ЄС не є достатньою для ефективного формування сприятливого та стабільного простору на кордонах Союзу, що засвідчує практика Барселонського процесу.

### Джерела та література:

1. Commission of the European Community (1995): Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Proposals for Implementing a Euro-Mediterranean Partnership, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(95) 72 final.
2. Can the Discourse on «Soft Power» Help the EU to Bridge its Capability-Expectations Gap? / European Political Economy Review, No. 7 (Summer 2007), P. 197
3. Tulmets Elsa, Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy : a way to improve the EU's external capabilities ? / Politique européenne, 2007/2, № 22, P. 57.
4. Nye, Joseph S. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004, 191 pp.
5. Ferrero-Waldner B. (2006), «The EU in the World», speech/05/59, European Policy Centre Breakfast Meeting, Brussels, 2 February.
6. Prodi R. (2002). «A Wider Europe. A Proximity policy as the key to Stability», Brussels, SPEECH/02/619.
7. Olli Rehn EU Commissioner for Enlargement «Europe's Soft Power in a Changing World» SEMINAR ON GLOBAL SECURITY AND STRATEGY 2030 Helsinki, 29 November 2007/  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/822&type=HTML>
8. Landaburu Eneko (2006), «From Neighbourhood to Integration Policy : are there concrete alternatives to enlargement ?», conference CEPS «Revitalising Europe», Brussels, 23 Jan.
9. Manners Ian (2002), «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», Journal of Common Market Studies, 40 (2), PP. 235-58.
10. Agence Europe (2005), «EU/Enlargement: The Commission pleads for 'consolidation' of enlargement process...», Bulletin Quotidien Europe, (9065), 10 Nov., P. 2.
11. Лонгхарст Керри. Дифференциация европейской политики соседства и ее последствия для Украины/Russie.Nei.Visions. - №32, Июль 2008.
12. Del Sarto, Raffaella A. (2003a) 'Israel's Contested Identity and the Mediterranean', Mediterranean Politics, Vol. 8, No. 1, spring 2003, PP. 34.
13. Wider Europe-Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council.- 11/03/2003. - COM(2003) 104 final.
14. Европейская Комиссия. Европейская политика соседства – Работаем сообща. – Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейских Комиссий, 2006