

Миронова М.А.*

ЕВОЛЮЦІЯ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО КРАЇН ЗАХІДНИХ БАЛКАН

The article deals with the issues of forming the EU strategy towards Western Balkans in the format of the Stabilisation and Association Process. Special attention is paid to analysis of perspectives and challenges of European integration of the Balkan states.

Вступ у силу Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. завершив період трансформації Європейського Союзу, розпочатий у 80-ті рр. ухваленням Єдиного європейського акта. В результаті інституційної перебудови та формування політичного союзу внутрішньо зміцнений ЄС є більш підготовленим до ефективних відповідей на нові виклики, переходу до ролі глобального центра сили в постбіполярній системі міжнародних відносин. Проте однією з найвразливіших складових європейської інтеграції залишається розширення об'єднання, здатність абсорбувати нових членів із збереженням поступальності інтеграційного будівництва. Розширення 2004-2007 рр. стало лише проміжним етапом на шляху подолання розподільчих ліній в Європі, оскільки наразі офіційно визнані перспективи членства в ЄС країн Західних Балкан та Туреччини. Саме наступне розширення в найближчі десятиліття визначатиме як місце ЄС в системі міжнародних відносин, так і його загальні обриси: цивілізаційний вибір, географічні межі, готовність країн-членів знаходити консенсус.

Становлення політики ЄС щодо країн Західних Балкан приходить на період розпаду Югославії та перегляду країнами Європейських Співтовариств відносин з Белградом. На думку лідерів Західної Європи, початок югославської кризи відкривав можливість для піднесення авторитету Європи на міжнародній арені: поширення набув вислів міністра закордонних справ Люксембургу Ж.Пооса про те, що настав «час Європи, а не час Америки». [1] І дійсно, звернення Словенії та Хорватії до Співтовариств з проханням забезпечити присутність спостерігачів для нагляду за припиненням вогню та виведенням федеральних військ з республік, проведення переговорів на рівні «трійки» ЄЕС в Белграді влітку 1991 р. мали слугувати цій меті.

Першочерговим дипломатичним завданням ЄС вважалося недопущення регіональної ескалації конфлікту: виступивши посередником у переговорному процесі, ЄС організував дві постійні конференції з врегулювання конфлікту – Конференцію Європейського Співтовариства з колишньої Югославії в Гаазі (вересень 1991р. - серпень 1992 р.) і спільну з ООН Міжнародну конференцію з колишньої Югославії в Женеві (вересень 1992 р. - грудень 1995 р.). Саме дипломати ЄС розробили основні плани врегулювання конфлікту, включаючи план Ж.Кутіль'єро, план Венса-Оуена, план Оуена-Столтенберга та план дій ЄС. Проте слабкість механізмів Європейського політичного співробітництва призвела до неефективності координування політик під час югославського конфлікту, основною причиною чого було домінування національних інтересів держав над інтересами Співтова-

* кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин та зовнішньої політики Київського національного університету імені Тараса Шевченка

риств. Британський дослідник К.Хілл пояснює це тим, що коли на карту поставлені національні інтереси, не можна очікувати поважання дисципліни спільної політики. [2]

Політика ЄС з врегулювання конфлікту формувалася на основі зовнішньополітичних стратегій основних європейських гравців – Великої Британії, Франції та ФРН. Однак з самого початку виявилися суттєві розбіжності в аналізі причин та ставленні до сторін конфлікту. Так, Велика Британія та Франція займали поміркованішу позицію, на початковому етапі виступаючи за збереження територіальної цілісності Югославії. Одностороннє визнання Бонном незалежності Словенії та Хорватії 23 грудня 1991 р. стало своєрідним каталізатором дезінтеграції СФРЮ та нанесло удар по системі політичного співробітництва Дванадцятки і сподіванням щодо можливого ефективного подолання розбіжностей у впровадженні спільної зовнішньої політики.

Югославській конфлікт став першою серйозною зовнішньополітичною проблемою ЄС після прийняття Маастрихтського договору та створення власне Європейського Союзу, проте відсутність консенсусу унеможливила вироблення єдиної позиції та проведення ефективних самостійних кроків для запобігання поширенню конфлікту. Іншими причинами неефективності політики ЄС на югославському напрямку стали обмежена компетенція Союзу у питаннях безпеки та оборони, відсутність бази та власних інструментів для проведення операцій (операційні структури, логістика, розвідка тощо). Ряд дослідників особливо підкреслює й відсутність на початковому етапі політичної волі для проведення військової інтервенції. [3] Визначальним виявився й американський чинник: політика адміністрації Б.Клінтона, що ґрунтувалася на стратегії глобального лідерства США в постбіполярний період, призвела до підриву переговорного процесу під егідою ООН та ЄС та переходу до інтерпретації конфлікту як «сербської агресії».

Відкидання воюючими сторонами пропозицій мирного врегулювання та подальша ескалація конфлікту призвели до більш активного втручання Вашингтона та підпорядкування ініціатив ЄС стратегії США на Балканах. Одним з небагатьох прикладів безпосередньої участі ЄС у процесі кризового врегулювання став достатньо невдалий досвід Адміністрації ЄС у м. Мостар (Боснія й Герцеговина), запровадженої у червні 1994 р., та залучення поліцейського контингенту Західноєвропейського союзу. Проведення операції НАТО в Боснії та Герцеговині та підписання Дейтонських угод у грудні 1995 р. продемонстрували неможливість ЄС самостійно, без участі США, вирішувати конфлікти подібного масштабу. Проте очевидною стала зосередженість ЄС на «м'яких ризиках безпеки», на гуманітарній сфері (постконфліктна стабілізація, відбудова інфраструктури, допомога біженцям, примирення сторін), що, на нашу думку, створило передумови для ефективного розподілу праці між ЄС та США.

Головною метою, що постала перед ЄС та США після завершення боснійського конфлікту та, пізніше, операції НАТО в Косово, стало забезпечення стабільності в регіоні та його інтегрування в західні економічні, політичні та військові структури. Ключовим чинником у реструктуризації балканських країн став комплекс безпекових та економічних питань. В той же час в процесі виконання цього завдання об'єктивним став розподіл відповідальності між партнерами та використання різних, але взаємодоповнюючих стратегій. ЄС зосередив увагу на економічному блоці, політика Вашингтона, в цілому, була спрямована на вирішення військово-політичних завдань, враховуючи безумовне лідерство США в НАТО.

До сьогоднішнього дня єдиною американською ініціативою зі співробітництва та реконструкції регіону була запроваджена в 1996 р. Ініціатива співробітництва для Південно-Східної Європи (SECI), спрямована, в основному за рахунок приватних внесків, на інвестиції в проекти у сфері інфраструктури, торгівлі, транспорту, енергетики, охорони навколишнього середовища та розвитку приватного сектора. Проте основні ініціативи США

були зосереджені на військово-політичній сфері: окрім визначальної ролі США у проведеному військових кампаній НАТО у Боснії й Герцеговині та Косово, інструментами стабілізації Західних Балкан стали програма «Партнерство заради миру» та перспективи членства в НАТО. До сфери відповідальності ЄС були віднесені політичні та економічні реформи в країнах регіону. Саме ЄС виступив головним донором у зовнішній допомозі Боснії та Герцеговині: близько 55 % (3,07 млрд. дол. США) допомоги в період з 1996 по 2002 рр. було надано ЄС та країнами-членами, в той час як частка Сполучених Штатів становила 18.7% (1,05 млрд. дол. США). [4]

На засіданні в Люксембурзі 30 жовтня 1995 р. міністри закордонних справ затвердили Звернення Європейської Комісії «Реконструкція колишньої Югославії: управління допомогою ЄС та міжнародна співпраця з надання допомоги» [5], в якому Союз зобов'язувався зробити внесок в імплементацію цивільних аспектів Дейтонської угоди та брати участь у міжнародних зусиллях з реконструкції та стабілізації регіону. На першому етапі пакет заходів включав імплементацію 4 проєктів для Боснії на суму 4.5 млн. ЕКЮ. Активну роль ЄС відіграв й під час організації зустрічей конференції донорів, перша з яких була проведена у грудні 1995 р. у Брюсселі. Технічна допомога країнам колишньої СФРЮ поступала як через механізми програми ФАРЕ (програма технічної допомоги країнам ЦСЄ), так і запровадженій у 1996 р. спеціально для регіону програмі «Обнова» (1996-2000 рр.). Всього, у період 1991-1999 рр. допомога у реконструкції регіону з боку ЄС та країн-членів разом склала 7,46 млрд. євро. [6] З часом питання постконфліктної стабілізації були доповнені наданням допомоги для розвитку державних інституцій, проведення структурних реформ та зміцнення системи правосуддя.

Однак на першому етапі політики ЄС щодо регіону Західних Балкан європейська перспектива як інструмент стабілізації не застосовувався. На відміну від значно структурованішої політики в регіоні Центральної та Східної Європи (укладання Європейських угод, надання перспективи членства) та на пострадянському просторі (формування стратегії «партнерства» та укладання з країнами колишнього СРСР Угод про партнерство та співробітництво) стратегія щодо Балканського регіону залишалася невизначеною, в силу його гетерогенності та не сформованості внаслідок силового варіанту розпаду Югославії та етнічних конфліктів. Свідченням цього є включення в цей період країн регіону до групи «країн Середземномор'я та Близького Сходу» разом з Мальтою, Кіпром та Туреччиною. [7] Жодних правових відносин з країнами регіону, крім Словенії, ЄС в 90-ті рр. не встановив. На відміну від решти колишніх республік СФРЮ не втягнуту у боснійський конфлікт Словенію було віднесено до групи країн ЦСЄ, відповідно підписано з нею Європейську Угоду (10 червня 1996 р.) та за рішенням Люксембурзького саміту Європейської Ради у грудні 1997 р. включено до «першої хвилі» розширення.

Перші спроби перегляду стратегії ЄС щодо регіону були здійснені в 1996 р. після завершення боснійської війни. Так, у грудні 1996 р. за ініціативи французької дипломатії був запроваджений «Процес Райямон» - ініціатива зі стабілізації та добросусідства, сфокусована на регіональних проєктах у сфері громадянського суспільства, культури та захисту прав людини. У квітні 1997 р. Рада ЄС запровадила регіональний підхід, що встановив політичні та економічні умови для розвитку двосторонніх відносин з 5 країнами регіону (Албанія, Боснія та Герцеговина, Хорватія, СРЮ та колишня Югославська Республіка Македонія), а саме: повага до демократичних принципів, прав людини, верховенство права, захист національних меншин, реформи у напрямку ринкової економіки, регіональне співробітництво. [8] Остаточне концептуальне визначення регіону як «регіону Західних Балкан» та оформлення механізмів та інструментів політики ЄС відбулося у 1999 р. із запровадженням Процесу стабілізації та асоціації.

Саме наприкінці 90-х рр. назріла необхідність впровадження ЄС комплексної програми для країн регіону. В першу чергу, це було пов'язано з ініційованим в період після проведення операції НАТО в Косово курсом на європеїзацію Балкан, який передбачав збільшення ролі ЄС у забезпеченні безпеки регіону та поступове заміщення НАТО. Ця ініціатива була тісно пов'язана зі становленням Європейської безпекової та оборонної політики, що в результаті призвело до започаткування в 2003 р. перших військових та поліцейських місій ЄС у Македонії й Боснії та Герцеговині. Іншим наслідком трансформації політики ЄС в регіоні стало ухвалення рішення про надання країнам Західних Балкан перспективи членства, що розглядалося як інструмент примирення та стабілізації регіону, гарантія незворотності демократичних реформ.

Так, в 1999 р. Європейський Союз взяв активну участь у підготовці багатосторонньої ініціативи для Південно-Східної Європи з метою запровадження довгострокової превентивної стратегії запобігання конфліктам на Балканах. 10 червня 1999 р. під час Кельнського засідання міністри закордонних справ країн-учасниць ініціативи та представники міжнародних організацій ухвалили Пакт стабільності для Південно-Східної Європи – рамкову угоду, спрямовану на співпрацю з метою принесення в регіон миру, стабільності, поважання прав людини та економічного процвітання. Остаточного юридичного оформлення програма набула 30 липня 1999 р. на саміті в Сараєво шляхом підписання Декларації главами держав та урядів країн Південно-Східної Європи (балканські країни, Молдова, Румунія, Болгарія), ЄС, США, Росії, Японії, Туреччини, Канади, Норвегії, Швейцарії, регіональних й міжнародних організацій та фінансових інституцій (ООН, НАТО, ОБСЄ, Рада Європи, Центральноевропейська ініціатива, ОЧЕС, ОЕСР, МВФ, ЄБРР тощо). Особливістю ініціативи стали вперше чітко сформульовані європейська та євроатлантична перспективи для країн регіону [9] та поділ комплексу проблем на три групи (т.зв. «робочі столи»): демократизація та права людини; економічна відбудова, співпраця та розвиток; проблеми безпеки (безпека та оборона й правосуддя та внутрішні справи).

Власним внеском ЄС у багатосторонній Пакт стабільності стала розроблена Європейською Комісією рамкова ініціатива, представлена на розгляд Європейської Ради 26 травня 1999 р. (Звернення Європейської Комісії «Процес стабілізації та асоціації для країн Південно-Східної Європи») [10]. Так, були сформульовані три основні завдання стратегії ЄС у регіоні: стабілізація країн регіону та стимулювання переходу до ринкової економіки, забезпечення регіонального співробітництва та посилення міждержавних зв'язків, та, як наслідок, входження до ЄС. Перспектива членства в ЄС була підтверджена й на засіданні Європейської Ради у м. Санта-Марія-да-Фейра (Португалія) 19-20 червня 2000 р. Основними інструментами політики ЄС в регіоні мали стати: асиметрична лібералізація торгівлі; економічна, фінансова та бюджетна допомога; допомога у демократизації та становленні громадянського суспільства; гуманітарна допомога (підтримка та повернення біженців та переміщених осіб); співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ; розвиток політичного діалогу.

24 листопада 2000 р. на саміті у Загребі держави ЄС та Західних Балкан підписали фінальну Декларацію саміту, що офіційно розпочала Процес стабілізації й асоціації та запровадила фінансовий інструмент допомоги регіону – програму КАРДС. Країнами ЄС було підтверджено, що механізмом оцінювання готовності потенційних кандидатів до членства в ЄС буде їхня відповідність Копенгагенським критеріям. Інструменти передвступної допомоги були доповнені на саміті країн Західних Балкан та ЄС у Фессалоніках (червень 2003 р): варіант колективного вступу відкидався та запроваджувався індивідуальний підхід [11] (готовність кожної країни регіону до вступу мала перевірятися індивідуально). Фактично, на країни Західних Балкан було поширено «принцип регати», апробований на ЦСЄ, відповідно до якого перспектива та строки вступу до ЄС віднині

залежали від виконання індивідуальних домашніх завдань, що мали оцінюватися Європейською Комісією у щорічних звітах.

Наслідком такої політики ЄС стали внутрішньополітичні реформи в країнах регіону: протягом 1999-2000 рр. в Хорватії, і пізніше у Сербії відбувся відхід від влади націоналістичних партій та формування широких коаліцій, що склалися з проєвропейських сил, орієнтованих на демократизацію політичного життя в країнах. Регіональна ініціатива ЄС відкрила шлях й до поживлення політичного діалогу між країнами, у 2000-2001 рр. було завершено процес встановлення дипломатичних відносин між країнами регіону (у грудні 2000 р. встановлено відносини між СРЮ та Боснією й Герцеговиною, СРЮ та Словенією) та укладено Угоду про питання правонаступництва колишньої СФРЮ.

В цілому, Процес стабілізації та асоціації включає в себе два виміри: двосторонній, з метою поживлення торгівельно-економічних, політичних відносин ЄС з кожною країною регіону, та багатосторонній, спрямований на стимулювання регіонального співробітництва. Так, інструментами зміцнення двосторонніх зв'язків з ЄС стали:

1. Надання країнам торговельних преференцій – запровадження Автономних торговельних заходів, що надавали безмитний доступ на ринки ЄС товарів, включно з сільськогосподарською продукцією, за винятком продукції виноробства та рибальства;

2. Укладання Угод про стабілізацію та асоціацію – аналогів Європейських угод про асоціацію з країнами ЦСЄ. На сьогоднішній день ЄС підписав Угоди з кожною країною регіону: Македонією (9.04.2001), Хорватією (29.10.2001), Албанією (12.06.2006), Чорногорією (15.10.2007), Боснією та Герцеговиною (16.06.2008), Сербією (29.04.2008). В той же час з трьома країнами (Чорногорія, Біг та Сербія) угоди не вступили в дію, процес ратифікації має завершитися у 2010 р.

Структурно Угоди про стабілізацію та асоціацію побудовані у вигляді розділів, за якими зазвичай ведуться переговори з кандидатами. Перелік завдань для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС включає в себе такі сфери, як політичний діалог, регіональна співпраця, положення про запровадження зони вільної торгівлі та поширення принципу чотирьох свобод (вільний рух капіталу, товарів, послуг та осіб), правосуддя та внутрішні справи (в тому числі, питання реадмісії) тощо. Угодами запроваджено і спеціальні механізми співпраці з країнами – створено Ради стабілізації та асоціації, спеціалізовані комітети та підкомітети. Відповідно до положень Угод про стабілізацію та асоціацію ЄС поступово вводить безвізовий режим з країнами регіону: у 90-ті рр. з Хорватією, з 19 грудня 2009 р. аналогічний режим запрацював у відносинах з Чорногорією, Македонією та Сербією (не поширюється на Косово).

3. Надання країнам регіону економічної та фінансової допомоги.

У грудні 2000 р. ЄС започаткував спеціальну програму КАРДС - допомогу в реконструкції, розвитку та стабілізації країн Західних Балкан. Програма передбачала фінансування політичних, економічних та адміністративних реформ, допомогу у європейській інтеграції та була спрямована на реалізацію наступних цілей: 1) реконструкція, демократична стабілізація, примирення та повернення біженців; 2) інституційний та правовий розвиток, включаючи гармонізацію законодавства з законодавством ЄС, підтримка демократії та верховенства права, прав людини та національних меншин, громадянського суспільства та незалежних ЗМІ, боротьба з організованою злочинністю, функціонування вільної ринкової економіки; 3) сталий економічний та соціальний розвиток, включаючи структурні реформи; 4) стимулювання тісних зв'язків і регіональної й міжнародної співпраці між країнами регіону, ЄС та країнами-кандидатами з Центральної Європи. В 2000-2006 рр. в рамках програми країнам регіону було виділено 4.6 млрд. євро. [12]

З 1 січня 2007 р. програма КАРДС була замінена Інструментом передвступної допомоги, що об'єднала фінансові ресурси програм КАРДС, ФАРЕ, САПАРД, ІСПА та пе-

редвступний інструмент для Туреччини. Однак з п'яти компонентів Інструменту, кожен з яких відображає пріоритети у співпраці з партнерами, лише два поширюються на всі західнобалканські країни: підтримка транзиту та інституційного будівництва, транскордонне співробітництво. Попри невдоволення країн регіону та критику з боку експертів, [13] решта три компоненти (регіональний розвиток, розвиток людських ресурсів та розвиток сільськогосподарських регіонів) поширюються лише на офіційних кандидатів (Хорватію, Туреччину та Македонію), оскільки спрямовані на підготовку країн до імплементації політики згуртованості та управління Структурними фондами ЄС (Європейським фондом регіонального розвитку та Європейським соціальним фондом), Європейським фондом сільськогосподарського розвитку та Фондом згуртування ЄС.

Іншим виміром Процесу стабілізації та асоціації є стимулювання регіональної співпраці як інструменту відновлення регіону та запобігання виникнення конфліктів в майбутньому. Роль ЄС в цьому зв'язку полягає у запровадженні та підтримці власних балканських ініціатив та проектів співробітництва з сусідами (Болгарія, Румунія, країни Центрально-Східної Європи тощо). Успішними прикладами такої співпраці є участь країн регіону у Центральноєвропейській ініціативі, ОЧЕС, Адріатичній та Іонічній ініціативі, Європейському спільному авіаційному просторі, створення регіональної транспортної мережі у регіоні ПСЄ, переформатування у 2006 р. Угоди про центральноєвропейську зону вільної торгівлі та включення до неї країн Західних Балкан. Показовим стало й формування країнами регіону єдиної платформи у питанні входження до ЄС. Так, у травні 2003 р. напередодні саміту у Фессалоніках був оприлюднений спільний лист президентів Хорватії, Македонії та прем'єр-міністрів Албанії та Сербії із закликом до ЄС надати імпульс країнам регіону для продовження їх європейського шляху, оскільки «завдання із будівництва об'єднаної Європи може бути завершено лише із вступом до ЄС всіх країн Південно-Східної Європи». [14]

Пріоритетними сферами регіональної співпраці визначені розвиток регіональної інфраструктури (транспорт, енергетика, зв'язок), туризм, охорона навколишнього середовища, постконфліктна відбудова. У лютому 2008 р. наступницею Пакту стабільності для Південно-Східної Європи стала новостворена Рада регіонального співробітництва (штаб-квартира – Сараєво)- ініціатива для Західних Балкан на підтримку європейської та євроатлантичної інтеграції за участі 45 країн, міжнародних фінансових інституцій та організацій, в тому числі ЄС. Ініціатива передбачає фінансування програм та проектів у шести пріоритетних напрямках: економіка та соціальний розвиток, енергетика та інфраструктура, правосуддя та внутрішні справи, співпраця у сфері безпеки, зміцнення людського капіталу, міжпарламентське співробітництво. Регіональна інтеграція і в ЄС, і в країнах регіону розглядається як головна передумова членства, оскільки лише на регіональному рівні можуть бути вирішені такі проблеми постконфліктної стабілізації, як примирення, вирішення гуманітарних проблем, зокрема проблеми біженців та переміщених осіб, відбудова інфраструктури. З іншого боку, у зв'язку з посиленням останніми роками в ряді країн ЄС скепсису щодо подальшого розширення, з'являються побоювання, що заклики до посилення регіональної співпраці у Західних Балканах розглядаються в ЄС лише як засіб відкладання повноцінного членства чи навіть альтернатива членству. [15]

Серед країн Західних Балкан лише дві визнані ЄС офіційними кандидатами – Хорватія (червень 2004 р.) та Македонія (грудень 2005 р.). Решта країн регіону відносяться до т.зв. «потенційних кандидатів», проте Чорногорія, Албанія та Сербія вже подали заявки на вступ до ЄС. Невирішеність греко-македонської суперечки через офіційну назву Македонії не дає можливості ЄС перейти до офіційних переговорів щодо вступу. Порядок денний переговорів з Хорватією, розпочатих 3 жовтня 2005 р., включає 35 розділів (charters). На сьогоднішній день завершено переговори по 17 розділах, невідкритими залиша-

ються три розділи – «політика конкуренції», «правосуддя та основні права», «зовнішня, безпекова та оборонна політика». Суттєвою перешкодою для укладання Договору про вступ виявилася невирішеність статусу державного кордону Хорватії та Словенії, що дало Люблянці привід для блокування переговорного процесу у грудні 2008 р. Серйозність проблеми змусила Європейську Комісію та головуєчу в ЄС Швецію виступити в ролі посередників. Створення Міжнародної арбітражної комісії та тиск на Словенію призвели до поживлення двосторонніх переговорів та укладання між сторонами Угоди про міжнародний арбітраж кордонів (Стокгольм, 4 листопада 2009 р.), відповідно до якої сторони зобов'язалися передати проблему на розгляд арбітражної комісії, в той час як Словенія розблокувала наступний раунд переговорів з Хорватією.

В цілому, проблема членства країн Західних Балкан представляє для ЄС менший виклик, ніж потенційне членство в ЄС Туреччини. Проте існує ряд об'єктивних проблем на їхньому шляху до ЄС.

По-перше, останніми роками в ЄС поживалися дискусії щодо т.зв. «приймальної спроможності» ЄС (absorption capacity) - здатності ЄС абсорбувати країни-кандидати, зберігши поступальність євроінтеграційного руху. Цей термін є, в більшій мірі, суб'єктивним компонентом та відображає позицію країн-членів щодо готовності до подальших розширень. З одного боку, ця хвиля розширення значно менше навантажуватиме ЄС, ніж розширення 2004-2007 рр. Населення всього регіону складає близько 23,6 млн., що приблизно дорівнює населенню однією Румунії (21,6 млн.) [16]. Завдання з адаптації інституційної системи ЄС до процесу розширення успішно вирішене із вступом в силу Лісабонського договору. В той же час, позиція політичного істеблішменту в ряді країн ЄС значною мірою визначається позицією громадської думки. На сьогоднішній день 43% населення ЄС виступає за розширення, в той час як 46% - проти, причому найбільшими противниками розширення є громадяни Австрії (67%), Люксембургу (67%), Німеччини (66%) та Франції (63%). [17] Загальна втома від розширення 2004-2007 рр., пропозиції «привілейованого партнерства» Туреччині з боку Франції та ФРН, викликають в країнах регіону занепокоєння щодо послідовності політики ЄС.

Другим викликом для країн регіону є відповідність політичним критеріям членства в ЄС, що складає наступний комплекс проблем:

- Проблема верховенства права та становлення громадянського суспільства.

У Зверненні Європейської Комісії Європейському Парламенту та Раді ЄС «Стратегія розширення та основні виклики на 2009-2010 рр.» основними проблемами регіону, в цілому, називаються проблема корупції та організованої злочинності (незаконний обіг наркотиків, торгівля людьми), підвищення ефективності функціонування правової системи, проблема реформи судочинства, свободи слова, в тому числі ЗМІ, демократичне врядування безпекового сектора (реформа армії, силових структур), становлення громадянського суспільства.

Найсерйозніше занепокоєння, на сьогоднішній день, викликає цілісність Боснії та Герцеговини. Наполягання ряду міжнародних організацій, в тому числі Венеціанської комісії Ради Європи, щодо необхідності якнайшвидшого вирішення статусу країни, нагальності проведення конституційної реформи для централізації влади викликають протести з боку боснійських сербів та погрози застосувати прецедент Косово. Зростання напруження всередині країни, скорочення рядом фінансових установ обсягів фінансування для БіГ призводить до уповільнення державного будівництва. В цих умовах, як вважає ряд європейських експертів, роль ЄС стає ключовою [18]: лише надання чіткого сигналу щодо майбутнього членства у поєднанні з фінансовою допомогою гарантуватиме продовження реформ.

- Проблеми двосторонніх відносин (територіальні спори, інтенсифікація регіонального співробітництва).

Кіпрська проблема, блокування Словенією переговорів про вступ до ЄС Хорватії загострили дискусії щодо можливості входження до Союзу країн при наявності невирішених територіальних проблем із сусідами. Недосконалість механізмів перетворення адміністративних кордонів між колишніми республіками СФРЮ у міждержавні кордони посилює територіальні спори (проблема демаркації сербсько-хорватського та сербсько-боснійського кордонів, сербсько-македонський спор через повернення Македонії прикордонного монастиря Прохора Пчинського, загострений конфліктом між двома православними церквами). У 2009 р. у щорічній доповіді Європейської Комісії щодо країн-кандидатів вперше заявлено, що територіальні спори можуть стати перешкодою на шляху членства західнобалканських країн в ЄС. [19] І, навпаки, вирішення територіальних спорів, стане чинником для відновлення консенсусу всередині ЄС щодо наступної хвилі розширення.

- Співпраця з Міжнародним трибуналом ООН з колишньої Югославії.

Приклад Хорватії та Сербії демонструє пряму залежність глибини відносин з ЄС від ефективності співпраці кожної з країн регіону з Міжнародним трибуналом. Так, арешт провідних політичних фігур СРЮ та Хорватії часів боснійської війни (С.Мілошевича та Р.Караджича, хорватського генерала А. Готовини) прискорили переговори з ЄС, відкривши Хорватії шлях до початку переговорів про вступ, а Сербії – до повномасштабної співпраці у Процесі стабілізації та асоціації ЄС. На сьогоднішній день головною проблемою співпраці Сербії з трибуналом залишається арешт та видача Р.Младича та Г.Хаджича.

Іншим викликом на шляху європейської інтеграції країн регіону є проблема Косово. Одностороннє проголошення незалежності Косово 18 лютого 2008 р. ставить під питання не лише процедуру входження до ЄС Сербії, але й збереження стабільності в регіоні, в цілому. Серед країн регіону лише Боснія й Герцеговина через позицію боснійських сербів не визнала незалежність Косово.

Неоднозначність ситуації посилюється відсутністю консенсусу щодо косовської проблеми всередині самого ЄС. Спроби виробити спільну позицію ЄС щодо Косово на позачерговій зустрічі міністрів закордонних справ ЄС 19 лютого 2008 р. завершилися поразкою. Лише 5 країн ЄС (Кіпр, Греція, Іспанія, Словаччина, Румунія) відмовилися визнати косовську незалежність, решта країн встановили з ним дипломатичні відносини. Головним питанням залишається, чи буде визнання Сербією Косово умовою для її вступу в ЄС. Так, М.Ахтисаарі в інтерв'ю іспанській газеті «Ель Мунда» наполягає на необхідності саме такого варіанту. Очевидно, що без нормалізації відносин Косово та Сербії, стимулом для якої може бути лише європейська інтеграція, балканська політика ЄС може провалитися.

Об'єктивною проблемою входження країн Західних Балкан до ЄС є й їхня невідповідність економічним критеріям членства. Вступ країн регіону до ЄС матиме, в цілому, несуттєві наслідки для економіки ЄС, враховуючи незначну питому вагу їхніх економік (ВВП країн регіону складає лише 0,9% від ВВП ЄС). Саме ЄС є основним торговельним партнером західнобалканських країн: більше половини їхньої торгівлі приходить на країни ЄС (93% - Албанія, 61% - Хорватія та Чорногорія, 59% - Македонія, 55% - БіГ, 54% - Сербія). Проте економіки балканських країн потребують серйозних перетворень: очевидно є необхідність структурних змін у зв'язку з переходом до ринкової моделі; високою залишається питома вага сільського господарства як у структурі зайнятості (порівняно з 5,6% в ЄС-27 найкращими є показники у Сербії (8,3%) та Хорватії (13,4%), близько 20% у Чорногорії, Македонії та БіГ, найбільша кількість зайнятих у сільському господарстві в Албанії (58%)) [20], так і ВВП (20% - Албанія, 12,6% - Македонія, 11,2% - Чорногорія,

10% - Сербія та БіГ, 6,8% - Хорватія, порівняно з 1,9% в ЄС-27). В ряді країн регіону надзвичайно високим є рівень безробіття (40,6% - БіГ, 40% - Косово, 33,8% - Македонія [21]), відповідно низьким є й рівень прибутків на душу населення, при збереженні суттєвої різниці між країнами регіону (Хорватія - 43% від середнього по ЄС, Сербія - 16%, БіГ - 13,1%, Македонія - 11,2%, Албанія - 10%), що створюватиме додаткове навантаження на структурну політику Союзу. За приблизними підрахунками, з структурних фондів ЄС країни регіону отримуватимуть від 2 до 2,7 млрд. євро щорічно. [22]

Економічне зближення ЄС та країн регіону відбувається через поступове впровадження механізмів зони вільної торгівлі. Так, з 2000 р. через систему двосторонніх угод між країнами регіону відбулося скорочення тарифів на 90% у торгівлі товарами, ліквідовано нетарифні бар'єри, відбувається гармонізація із стандартами ЄС. З червня 2005 р. після зустрічі міністрів торгівлі країн ПСЄ у Софії розпочався процес трансформації системи двосторонніх Угод про вільну торгівлю у регіональну зону вільної торгівлі, включно з торгівлею послугами, а в квітні 2006 р. у Бухаресті прийнято рішення про поступове входження країн Західних Балкан у модернізовану Угоду про Зону вільної торгівлі в Центральній Європі (СЕФТА). Іншим варіантом прискореної інтеграції Західних Балкан до ЄС є пропозиції щодо їхнього входження до митного союзу ЄС, Туреччини та Андорри. Проте значно складніший процес функціонування митного союзу та негативний досвід у відносинах з Туреччиною, яка у торгівлі з третіми країнами не завжди застосовує єдиний зовнішній тариф, створює негативні умови для впровадження другого сценарію.

В той же час, в цілому, євроінтеграційна перспектива для країн Західних Балкан виступає в ролі консолідуючого для регіону чинника. Якщо наприкінці 90-х рр. через домінування дестабілізуючих, центробіжних тенденцій, очевидною була штучність новоутвореного регіону «Західні Балкани», досвід десятирічної діяльності Процесу стабілізації та асоціації свідчить про успіхи такої стратегії: відбувається покращення внутрішньополітичного життя в країнах регіону, поступово нормалізуються міждержавні відносини. Особливо успішною виявилася стратегія ЄС, спрямована на стимулювання регіонального співробітництва як інструменту постконфліктної стабілізації та запобігання конфліктам. В той же час складний процес державного будівництва та економічного відновлення балканських країн далекий до завершення. Від того, якою буде подальша регіональна стратегія ЄС після вступу до нього Хорватії (відкритість процесу розширення чи його призупинення та модифікація відносин у формат привілейованого партнерства), залежатиме як подальша стабілізація регіону, так й успішність практичної реалізації механізмів та інструментів спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС.

Література

1. Edwards G. The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example in Foreign Policy of the European Union /From EPC to CFSP and Beyond/ ed. by Regelsberger E., de Schoutheete de Tervarent. -Boulder, London: Lynne Rienner publishers, 1997.-p.176.
2. Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community/ Ed. by Rummel R. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1992.-p.155.
3. Kintis A. The EU's Foreign Policy and the War in Former Yugoslavia/Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms. /Ed. by Holland M. -London.: Pinter, 1997.-p.164.
4. Bosnia and Herzegovina – Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy: an OED Evaluation of World Bank Support.-Wash. DC:World Bank, 2004.-p.46.
5. Communication from the Commission «Reconstruction in former Yugoslavia: EU aid administration and international aid cooperation. COM (95) 582 final.–Brussels, 20.11.1995.

6. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe.- COM (1999) 235 final.-Brussels, 26.05.1999
7. Section the «Role of the Union in the World»// Bulletin of the EU.-1995.-No.11.
8. Council Conclusions on the Principle of Conditionality Governing the Development of the European Union's Relations with Certain Countries of South-East Europe//Bulletin of the EU.-1997.-No.4/ <http://europa.eu/bulletin/en/9704/p202001.htm#anch0514>.
9. Stability Pact for South-East Europe.-Cologne.-10 June 1999 / www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp
10. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe.- COM (1999) 235 final.-Brussels, 26.05.1999
11. Declaration.-EU-Western Balkan summit.-Thessaloniki.-21 June 2003.-10229/03 (Presse 163).
12. http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm
13. Delevic M. Regional Cooperation in the Western Balkans//Chaillot Paper.-2997.-July.-No.104.-p.37.
14. Joint open letter by President of Croatia Stjepan Mesic, President of the Former Yugoslav Republic of Macedonia Boris Trajkovski, Prime Minister of Serbia Zoran Zivkovic and Prime Minister of Albania Fatos Nano «The EU and the South-eastern Europe need each other»// International Herald Tribune. -22 May 2003.
15. Delevic M. Regional Cooperation in the Western Balkans//Chaillot Paper.-2997.-July.-No.104.-p.36.
16. Candidate and potential candidate countries. Economic developments.- Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2010.
17. Public opinion in the European Union//Eurobarometer.-2009.-September.-No.71.-p.160.
18. Junkos A. The EU's Post-conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?//Southeast European Politics.-2005.-Vol.VI.-No.2.-p.93.
19. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010.- COM (2009) 533.-Brussels, 14.10.2009.-p.6.
20. Candidate and potential candidate countries. Economic developments.- Luxembourg: European Commission, Eurostat, 2010.
21. EU Candidate and Pre-Accession Countries Economic Quarterly.-Brussels: European Commission, ECFIN Unit D-1, October 2009.-p.4.
22. Emerson M. Recalibrating EU Policy towards the Western Balkans//CEPS Policy brief. - 2008, October.-No.175.-p.6.