

13. Spinelli A. The Manifesto of Ventotene / Altiero Spinelli, Ernesto Rossi // The European Union : readings on the theory and practice of European integration / Edited by Brent F. Nelsen and Alexander Stubb, 3rd ed. – Basingstoke : Lynne Rienner Publishers, 2003. – P. 3–7.
14. Tranholm-Mikkelsen J. Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC / Tranholm-Mikkelsen, J. // Millennium. – 1991. – No 20/1. – P. 1–22.

M. Gnatyuk

INTERNATIONAL ACTORNESS OF THE EU IN THE CONTEXT OF THE INTEGRATION PROCESS: NEOFUNCTIONALISM AND INTERGOVERNMENTALISM

The article is an attempt to determine the role of integration for the formation of EU international actorness based on theoretical assumptions of (neo)functional and intergovernmental approaches.

Keywords: *international actorness of European Union, neofunctionalism, intergovernmentalism, integration.*

УДК 339.923:161.1ЄС:327(477+4)

Зубко Д. В.

МЕХАНІЗМИ ТА ВАЖЕЛІ ВПЛИВУ ЄС НА ДЕРЖАВИ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

У статті класифіковано механізми та важелі впливу Європейського Союзу в рамках Спільної зовнішньої політики на трансформаційні процеси в країнах-учасниках ініціативи Східного партнерства. Увагу зосереджено на політичному вимірі взаємодії між акторами. Класифікацію здійснено з метою доповнення наявних концепцій у рамках теорії європейської інтеграції, європеїзації та міжнародних відносин загалом.

Ключові слова: *Спільна зовнішня політика ЄС, Східне партнерство, європейська інтеграція, європеїзація.*

У рамках Спільної зовнішньої політики Європейський Союз (ЄС) має змогу впливати на своїх сусідів завдяки як «м'якій силі» Союзу, так і його спеціально виробленим інструментам впливу. Беручи до уваги підтверджену Лісабонським договором правосуб'єктність Європейського Союзу, варто все ж пам'ятати про його статус особливого актора міжнародних відносин та достатню складність і унікальність його зовнішньої політики; тому одразу зауважимо, що у цій статті, при аналізі впливу ЄС у рамках його Спільної зовнішньої політики, йдеться насамперед про політичний вимір творення Спільної зовнішньої політики із свідомим вилученням зі сфери аналізу економічного й оборонного аспектів, а також зовнішнього аспекту політики правосуддя та внутрішніх справ Союзу.

Таким чином, стаття має на меті окреслити загальні теоретичні підходи до трансформацій-

ної ролі Європейського Союзу дослідників зовнішньої політики ЄС, описані, зокрема, Г. С'юрсен, Б. Уайтом, Л. Аггестамом, М. Леонардом, Е. Моравчиком, В. Зандгольцом, А. Стоунсвітом, М. Яхтенфуксом, Б. Колер-Кох, К. Сміт, А. М. Вахудою, В. Джейкобі тощо, виділити та класифікувати основні категорії впливу ЄС у його Спільній зовнішній політиці стосовно держав, об'єднаних ініціативною Східного партнерства Європейського Союзу.

У першій частині статті йдеться про конкретні теорії, які існують в академічному дискурсі та в яких зроблено спробу виділити чинники впливу ЄС на інші країни загалом та на країни Східної Європи. Друга частина розглядає сферу зовнішньої політики ЄС у рамках Східного партнерства та особливості взаємодії ЄС з країнами-учасниками ініціативи із виокремленням механізмів та важелів політичного впливу Союзу на цей час.

Загалом, ця стаття має на меті доповнити дискурс із демократизації, трансформацій та європеїзації Східної Європи, а також стати вступом до дослідження дії на ці процеси зовнішніх чинників, окресливши наявні класифікації та зробивши спробу їх переосмислення і доповнення, беручи до уваги практику двосторонніх та багатосторонніх відносин з ЄС та в рамках Східного партнерства на сучасному етапі.

1. Основні підходи до класифікації способів впливу ЄС на трансформаційні процеси у Східній Європі

Із посиленням зовнішньополітичної складової в ЄС та зважаючи на динамічний характер цього об'єкта вивчення, дослідники та вчені з різних країн у своїх працях намагаються концептуалізувати питання, водночас вивчаючи особливості процесів, що відбуваються із Європейською зовнішньою політикою шляхом побудови теоретичних моделей, які б допомогли краще зрозуміти основні тенденції розвитку політики.

Водночас варто мати на увазі комплексність Спільної зовнішньої політики, в рамках якої для різних груп країн існують окремі підходи вироблення політики та розвитку відносин. Східне партнерство як складова Європейської політики сусідства, компонента Спільної зовнішньої політики ЄС, охоплює країни Східної Європи, а саме Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову та Україну, і передбачає розвиток східного виміру Європейської політики сусідства. В рамках ініціативи Східного партнерства в ЄС сформувався та застосовується певний механізм впливу, а також використовується низка важелів для того, аби стимулювати у країнах на Схід від кордону з ЄС бажані, насамперед для останнього, реформи. Вивчення цих процесів стало пріоритетним у працях ряду дослідників. Приміром, Л. Аггестам наголошує на значенні розширення ЄС як «приклад значної ролі, яку ЄС відіграє у перебудові європейського порядку по закінченні “холодної війни”» [5, 360], М. Леонард визначає силу Європи у силі трансформації та перетворення [9]. Проводяться дослідження й того, як Європейський Союз та його інституції впливають на країни-члени у творенні ними власної політики (Е. Моравчик, В. Зандгольд, А. Стоунсвіт), аналіз впливу розширення ЄС та процесів інтеграції на сам Європейський Союз та його зовнішню політику (М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох, К. Сміт), а також і спеціальні дослідження способів впливу ЄС на держави, що приєдналися до ЄС 2004 та 2007 рр. Серед таких варто виділити статтю Г. Граббе «Як європеїзація впливає на врядування в ЦСЄ? Кондиціональність, поширення та різноманіття», де авторка

визначає такі інструменти впливу на зміни у країнах Центрально-Східної Європи шляхом кондиціональності та завдяки процесу набуття членства: моделі (законодавчі та інституційні шаблони), гроші (грошова та технічна допомога), моніторинг та оцінка Єврокомісією, поради та твіннінг, контроль (доступ до різних стадій процесу вступу до ЄС) [6]. Застосовуючи схожий підхід, М. А. Вахудова розрізняє пасивні та активні важелі впливу Європейського Союзу. «Під пасивними важелями я розумію привабливість членства у ЄС, а під активними – умисні умови, які ЄС висуває в ході процесу приєднання» [1, 84]. Іншими словами, пасивні важелі – це «тяга», яку ЄС чинить на внутрішню політику вірогідних кандидатів на вступ, лише зважаючи на факт свого існування та своєї звичної поведінки, а активні важелі – політичні й економічні вимоги, які виникають шляхом надання ЄС країнам чіткої перспективи членства.

Загальною рисою, що об'єднує всіх цих дослідників, є визнання «м'якої сили» Європейського Союзу, завдяки якій у країнах Східної Європи відбуваються важливі перетворення. Дж. Най, автор цього поняття, визначає її як здатність формувати те, чому надають перевагу інші держави самим своїм прикладом. Варто зазначити, що він відрізняє «м'яку силу» від «впливу», вказуючи, що «вплив також може виходити із жорсткої сили погроз або платежів. А м'яка сила – це більше ніж просто переконання або здатність спонукати людей за допомогою аргументів, хоча це її важлива складова. Це також здатність приваблювати, і принада часто призводить до покірності. Простіше кажучи, виходячи з поведінки, м'яка сила – це приваблива сила» [10].

2. Механізми та важелі політичного впливу Європейського Союзу

Зважаючи на наявні загальні підходи до визначення інструментів впливу ЄС на демократичні перетворення у країнах Східної Європи, розглянемо, яким чином сьогодні формується вплив ЄС на держави, об'єднані ініціативою Східного партнерства. Насправді, з її виникненням Європейський Союз у відносинах із державами-учасницями ініціативи Східного партнерства продовжив використовувати вже відпрацьований механізм Європейської політики сусідства, а саме: ті самі двосторонні переговори з високими сторонами й ті самі фінансові інструменти, що й раніше. Повторенням механізму політики Східного партнерства є також його спрямованість на всіх східних сусідів ЄС, окрім Росії. Окрема політика та підхід на основі географічного

критерію, відмінний від підходу налагодження партнерства з державами Середземномор'я, є перевагою цього механізму, натомість недоліком є об'єднання шести багатьох в чому несхожих країн, які перебувають на різних стадіях переговорів з ЄС та мають рівновіддалену перспективу і різний ступінь теоретичної можливості їхнього членства у Союзі.

Все ж, в ініціативі Східного партнерства різношвидкісну європеїзацію було враховано завдяки поєднанню двостороннього та багатостороннього виміру співпраці. Двосторонній вимір має два компоненти. До першого можна віднести саміти (конкретна держава – ЄС, які передбачають переговори на найвищому рівні щодо основних напрямів роботи за визначеними заздалегідь сферами, а також встановлення нових пріоритетів. Значення таких самітів часто робоче, проте все ж ключові рішення зазвичай приймаються саме там, як, наприклад, на саміті Україна – ЄС восени 2008 р., коли було заявлено статус України як європейської держави та погоджено надати майбутній двосторонній угоді назву Угоди про асоціацію. Другий компонент цього виміру – зустрічі на двосторонньому рівні представників держав Східного партнерства та держав-членів ЄС. У цьому контексті варто згадати візит Президента України В. Януковича до Німеччини у вересні 2010 р., коли на зустрічі з канцлером Німеччини А. Меркель одним із аспектів розмови стала загроза свободі слова в Україні і висловлене канцлером занепокоєння як реакція на заяви правозахисних організацій та журналістів України у європейському інформаційному просторі.

Механізм взаємодії ЄС із державами Східного партнерства інституціоналізується також шляхом проведення саміту Східного партнерства, організації зустрічей вищих урядників, зустрічей міністрів закордонних справ, інших міністрів, форуму ЄВРО-НЕСТ, на якому присутні депутати від Європейського Парламенту та парламентів країн-учасниць ініціативи [2, 205].

У рамках цих механізмів Європейський Союз використовує різні інструменти, або, точніше, важелі впливу на країн-учасниць. Серед них найсильнішим є *перспектива членства*, яку ЄС може надавати офіційно або ж просто не заперечувати можливість членства у майбутньому.

Останні розширення Союзу стали свідченням важливої ролі, яку він відіграє у регіоні. На теоретичному рівні їх визнано найуспішнішим інструментом зовнішньої політики ЄС (Г. С'юрсен, К. Сміт тощо). Членство в ЄС позиціонується його функціоналами та сприймається країнами, які відповідають базовому географічному

критерію, як наслідок процесу інтеграції, найважливіше – політичної, що розглядається як розбудова колективної системи прийняття рішень (Е. Хаас, Л. Ліндберг тощо). Нині стосовно держав Східного партнерства відбувається пасивне пропагування процесу європейської інтеграції, тобто сама перспектива членства не заперечується, але й не підтверджується, водночас стимулюється наближення країн-учасниць до моделі ЄС у різних сферах. Зокрема, К. Сміт наголошувала на тому, що «за межами Південно-Східної Європи ЄС стоїть перед ще більшою дилемою [ніж у Південно-Східній Європі]: якщо він не пообіцяє подальшого розширення, його вплив може ослабнути, але якщо пообіцяє, обіцянка ця може видатися ненадійною. В результаті, ЄС щосили прагнув сформулювати гармонійну стратегію «ширшої Європи»» [3, 200]. Серед країн Східного партнерства лише три – Білорусь, Молдова та Україна – безпосередньо є сусідами ЄС. Однак, як зазначає В. Джейкобі у своїй книзі про розширення ЄС та НАТО, «географічна відстань часто залежить від політичної відстані» [7, 227].

Така невизначеність у перспективі членства пов'язана з тим, що Римський договір та наступні установчі договори ЄС, зазначаючи, що членом Союзу може стати будь-яка європейська держава, не вказують, де ж проходить «кордон Європи». Відповідно, низка пострадянських держав мають прагнення приєднатися до ЄС, набувши повного членства в Союзі. Особливо перспектива членства цікавить Україну та Грузію, які окрім географічного критерію мають ще й політичну волю, а також ряд здійснених кроків у цьому напрямку.

Усе ж, за детального розгляду перспективи членства як одного із дієвих важелів ЄС для стимулювання демократичних реформ у державах Східної Європи, можна помітити відмінність у вимогах до країн-кандидатів упродовж історії європейської інтеграції. На початку 90-х років Європейська Комісія керувалася (більше формально, аніж юридично) лише Копенгагенськими критеріями для надання статусу «кандидата» країні Європи; далі для розгляду відповідного питання потрібним стало проведення комплексних реформ, через які довелося пройти і країнам великого розширення. І ще іншими є такі умови для країн Східного партнерства, що дослідники європейської інтеграції пояснюють підходом «кондиціональності» ЄС або обумовленості наявними реаліями, тим чи тим моментом часу, країною-партнером тощо. На наш погляд, Європейський Союз є середовищем «дифузної взаємності» [8], тобто країнам, які

у відносинах з Союзом ставлять за мету набуття членства, не потрібно прагнути взаємності від ЄС одразу після вчинення ними поступок або прийняття певних норм, вони мають діяти з переконанням, що такі дії будуть винагороджені взаємністю у довготривалій перспективі.

Ще одним аспектом цього важеля впливу є складність набуття членства новими державами з огляду на велику кількість наявних членів Європейського Союзу, які мають одностайно прийняти державу-апліканта. З іншого ж боку, те, що 15 членів ЄС свого часу схвалили членство 12 нових держав, не зважаючи на попереднє неприйняття їхньої повної участі в Союзі, доводить реальність вступу за цілеспрямованих зусиль.

Для відслідковування дії важелю інституції ЄС наперед визначають точки контролю, використовують політичну координацію та поточний моніторинг. Для цього відбувається вплив на дії країн Східного партнерства у внутрішній політиці та на їхню зовнішньополітичну поведінку. Зокрема, такий вплив здійснюється в процесі узгодження Угод / Планів дій із кожною країною-учасницею ініціативи. Моніторинг виконання взятих країнами на себе зобов'язань здійснює Європейська Комісія. Загалом, у цьому аспекті як вплив ЄС, так і можливості, які він пропонує через Східне партнерство, є значними: впроваджуючи необхідні реформи, країни зможуть впритул наблизитися до членства в ЄС. І навіть якщо останнє не є бажаною метою, покращити економічні, соціальні та інші умови.

Іншим політичним важелем впливу є непряма дія на уряд шляхом *взаємодії з організаціями громадянського суспільства* країн-учасниць Східного партнерства. 18–19 листопада 2010 р. у Берліні проводився Другий форум громадянського суспільства Східного партнерства для неурядових організацій країн-членів ЄС, країн-учасниць Східного партнерства та третіх країн, а також міжнародних громадських платформ. Метою Форуму є сприяння контактам між організаціями громадянського суспільства та їхньому діалогу з державною владою Азербайджану, Білорусії, Вірменії, Грузії, Молдови й України [4].

У сучасних умовах можна спостерігати тенденцію переходу питання скасування віз для громадян держав Східної Європи до країн-членів ЄС зі сфери чистої дипломатії до сфери політичного тиску на проведення внутрішніх реформ у країнах Східної Європи. Таким чином, до важелів впливу, що перебувають на перетині зовнішньої політики та юстиції й внутрішніх справ Європейського Союзу, належить налагодження *безвізового режиму* із країнами Східного парт-

нерства ЄС. Політичні обіцянки переходу в середньостроковій та довгостроковій перспективі для різних країн-учасниць до безвізових подорожей до ЄС є достатнім стимулом до активних дій із реформування насамперед внутрішньої міграційної політики, внесення змін до законодавства, демаркації кордонів із сусідніми державами тощо.

Низка політичних важелів впливу, які межують із економічною площиною, також спрямовані на стимулювання реформ у країнах-учасницях ініціативи Східного партнерства, але підхід, який використовується ЄС, – це двосторонні переговори, зокрема, щодо *зони вільної торгівлі* з Союзом, приєднання до якої зовсім не пов'язане з членством у ЄС. Цей факт визнають усі договірні сторони, але він не применшує важливості процесу реформування та доповнення законодавства, який має пройти в країнах Східної Європи. Останніми роками політичний вплив Європейського Союзу на відносини між країнами Східного партнерства здійснюється й через *енергетичну складову*: інтеграція газотранспортних систем різних країн стала питанням порядку денного не одних переговорів між функціоналами ЄС, лідерами держав-членів ЄС та держав Східного партнерства. Іншим важелем впливу, який працює радше через надання можливостей до реформування, аніж шляхом нав'язування та втручання у внутрішні справи держав, є *програми допомоги ЄС*, які охоплюють низку сфер, що фінансуються Фондом інвестицій (Neighbourhood Investment Facility), Фондом Управління (Governance Facility), а також через програми транскордонної співпраці, Європейський інструмент сусідства та партнерства (European Neighbourhood Policy Instrument), інші інструменти ЄС, через підтримку Європейського банку реконструкції та розвитку та Європейського інвестиційного банку. Окремий напрям становлять *неурядові програм допомоги* – це, зокрема, освітні програми, що їх пропонують європейські університети, іменні фонди, а також залучають ресурси Болонського процесу як важіль впливу на українську вищу освіту.

Висновок

Аналіз будь-якої сфери творення політики Європейським Союзом є досить складним завданням, але розуміння його зовнішніх дій вимагає також використання чіткої класифікації понять, мотивів, особливостей дій або бездіяння тощо. Незважаючи на те, що понятійний апарат та теоретичні напрацювання, накопичені соціальними науками сьогодні, є недостатніми для

розуміння цих складних процесів, беззаперечним є факт, що в сучасних умовах держави на Схід від ЄС прагнуть копіювати або імітувати певні процеси та політики останнього [7, 242], але й низка інститутів і процесів просуваються інституціями Союзу в країнах Східного партнерства для сприяння стабілізації регіону. З одного боку, цілком зрозуміло, що ініціатива Східного партнерства змодельована для підтримки інтересів ЄС, з іншого, цю ініціативу можна використати для налагодження глибшої та юридично закріпленої співпраці країн Східної Європи з Європейським Союзом та зближення за рядом напрямів політики. В результаті розгляду описаних важелів дедалі помітнішим стає факт, що різні внутрішні політики в ЄС проходять процес екстерналізації, оскільки багато факторів стабільності у цих галузях в середині ЄС часто залежать від країн, з якими Союз межує.

Також механізми та важелі впливу Європейського Союзу можуть використовуватися й самими державами-учасницями Східного партнерства. Але насамперед, для того, аби чинити

вплив на Спільну зовнішню політику ЄС, держави Східного партнерства мають чітко артикулювати свої потреби на різних рівнях: у рамках ініціативи як спільні заяви, на міжурядовому рівні у двосторонніх відносинах, на рівні громадянського суспільства – громадських організацій та платформ з різних сфер, які б відображали потреби різних груп населення. Адже саме так діяли держави Центрально-Східної Європи для того, аби бути почутими.

На завершення, такий розподіл на механізми та важелі впливу Європейського Союзу в рамках його Спільної зовнішньої політики та ініціативи Східного Партнерства дає нам модель для аналізу зовнішньої політики ЄС стосовно країн-учасниць ініціативи Східного партнерства, яку надалі можна застосовувати при розгляді як певних напрямів співпраці, так і відносин ЄС з окремими країнами Східного партнерства. Певне обмеження цієї моделі полягає в її суто політичному вимірі. Все ж, за використання цієї моделі стає можливим детальніше дослідити процес європеїзації держав Східної Європи.

1. Вахудова А. М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / А. М. Вахудова ; [пер. з англ. Тараса Цимбала]. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 379 с.
2. На шляху до європейської інтеграції / [ред.: А. Вонторський, С. Серьогін, В. Пузина, Т. Чубара]. – Щецин, Дніпропетровськ : ZAPOL Szczecin, 2009. – 208 с.
3. Сміт К. Європейський Союз: Творення зовнішньої політики на прикладі Східної Європи / К. Сміт. – Харків : Тарбут Лам, 2006. – 308 с.
4. EuroEast, ENPI Info Centre [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=22401&id_type=1&lang_id=450. – Title from the screen.
5. Foreign Policy: Theories, Actors, Cases / S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne (Eds.) – Oxford : Oxford University Press., 2007 – 442 p.
6. How does europeanisation affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2010/01/grabbe_jep_20011.pdf. – Title from the screen.
7. Jacoby W. The enlargement of the European Union and NATO: ordering from the menu in Central Europe / W. Jacoby. – Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2004. – 291 p.
8. Keohane R. O. Reciprocity in international relations / R. O. Keohane // International Organisation. – 1986. – Vol. 40. – No. 1. – P. 1–27.
9. Leonard M. Why Europe will run the 21st century / M. Leonard. – N. Y. : Public Affairs, 2005. – 192 p.
10. Nye J. S. jr. Soft Power: The Means to Success in World Politics / J. S. Nye jr. – N. Y. : Public Affairs, 2004. – 192 p.

D. Zubko

MECHANISMS AND LEVERS OF THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION ON THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES IN THE FRAMEWORKS OF EUROPEAN FOREIGN POLICY

The article introduces classification of mechanisms and levers of influence of the European Union in the framework of its Common Foreign Policy on the transformative processes in the countries participating in the Eastern Partnership initiative. The approach is being worked out in the political dimension of interrelations between the actors and is aimed at contributing to the existing concepts within the theories of European integration, Europeanization and international relations in general.

Keywords: *Common Foreign Policy, Eastern Partnership, European integration, Europeanization.*