

НАЦІОНАЛЬНЕ САМОВИЗНАЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗШИРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Аналізуються проблеми національного самовизначення в контексті розширення Європейського Союзу. Розглянуті особливості самовизначення, його характерні риси, а також вплив європейської інтеграції на країни, що перебувають поза межами ЄС.

Ключові слова: самовизначення, євроінтеграція, розширення ЄС.

В статье анализируются проблемы национального самоопределения в контексте расширения Европейского Союза. Рассматриваются особенности самоопределения, его характерные черты, а также влияние европейской интеграции на страны, которые пребывают за пределами ЕС.

Ключевые слова: самоопределение, европейская интеграция, расширение ЕС.

The article analyzes the problem of national self-determination in the context of EU enlargement. The features of self-determination, its characteristics and the impact of European integration in countries that are outside the EU.

Key words: self-determination, European integration, EU enlargement.

Аналіз процесів національного самовизначення в контексті європейського розширення дає змогу виділити низку його ключових особливостей: 1) європейська інтеграція виступає дуже гнучким процесом, який балансує між національними інтересами країн-членів і країн-кандидатів; 2) європейська інтеграція є інноваційним процесом, у межах якого створюються нові механізми, що дають змогу враховувати особливості національного самовизначення кожної країни; 3) європейська інтеграція впливає на самовизначення країн, які перебувають за межами об'єднання.

Виділення цих особливостей важливе в контексті дослідження п'ятої хвилі розширення ЄС. Попередні розширення включали країни, які тією чи іншою мірою зберігали самостійність у міжнародних відносинах. П'ята хвиля розширення включає країни, які звільнилися від комуністичних режимів і розбудовували свою суб'єктність практично «з чистого аркуша». Здійснення національного самовизначення цих країн водночас відбувалось із набуттям політичної суб'єктності самого Союзу, надінституційні органи якого отримали можливість для впливу на нові сфери інтеграції.

Геополітичні трансформації кінця 80-х та початку 90-х виявилися надто неочікуваними та непрогнозованими для ЄС. Перші реакції країн-членів Союзу відзначались такими рисами: ентузіазмом і запевненням у підтримці змін; спільною згодою щодо того, що основним каналом спрямування політики має бути ЄС; підтримкою провідної ролі Комісії¹. Швидке повалення комуністичних режимів поставило перед Союзом необхідність вироблення спільної політики щодо нових держав. Дилема полягала в тому, чи повинен ЄС діяти як щільне утворення, чи кожна країна-член буде самостійно розбудовувати стосунки з новими державами. Фактично, багато в чому розв'язання цієї дилеми було елементом політичного самовизначення ЄС як міжнародного суб'єкта.

До 1992 р. права європейських наднаціональних інститутів обмежувались регулюванням економічних відносин і не поширювалися на зовнішню політику. Таким чином, де-юре Союз не мав можливостей втручатись у міжнародні відносини. З іншого боку, самостійна розбудова політичних та економічних відносин кожною країною-членом з новими державами могла позначитися на внутрішній єдності та стабільності всередині Союзу. Ситуація терміново вимагала визначення позицій європейської спільноти. У

Стразбурзі в грудні 1989 р. на засіданні Європейської ради було прийнято рішення про повну підтримку процесів трансформації в країнах Центральної та Східної Європи: «Співтовариство ухвалювало і ухвалюватиме рішення, необхідні для зміцнення співробітництва з народами, що прагнуть свободи, демократії та прогресу, і з країнами, які демонструють свою відданість принципам демократії, плюралізму та верховенства права. Співтовариство усіма доступними йому засобами заохочуватиме необхідні економічні реформи»².

Зростанню ролі наднаціональних інститутів сприяло два фактора. По-перше, більшість нових урядів визначили метою зовнішньої політики інтеграцію до ЄС, що відкривало можливості європейським інститутам вступати з ними у відносини. І, по-друге, провідна роль у стосунках з новими країнами була покладена на Європейську Комісію саме завдяки її ініціативам. Ж. Делор, голова Комісії, виступив з ініціативою координуючої ролі ЄС у процесі надання допомоги новим країнам від міжнародних організацій та розвинутих країн. За короткий час Комісія розробила програму Phare, яка спочатку була спрямована на реструктуризацію польської та угорської економік, але згодом була поширена на інші десять країн-кандидатів. Первинно програма передбачала надання прямих грантів для економічних перетворень на підставі контрактних відносин. Ця ситуація перетворила Комісію на «своєрідного покровителя» країн Центрально-Східної Європи (КЦСЕ)³. Пізніше зі збільшенням країн-кандидатів і згодою ЄС на нове розширення програма Phare була розширена додатковим напрямом — побудови демократії. Через інструменти технічної допомоги Комісія впливала на процес національного самовизначення нових країн-кандидатів. І хоча первинно не йшлося про можливість нового розширення, здійснювана допомога мала підготувати КЦСЕ до вступу.

ЄС посилював свій вплив на КЦСЕ й за допомогою інших інструментів. Зокрема, через вже випробувані угоди про асоціацію. Однак у нових умовах цей традиційний інструмент був модернізований до «асоційованого партнерства» або так званих Європейських угод. Вони встановлювали класичні торговельні відносини з елементами політичного діалогу. Угоди пропонували лібералізувати торгівлю з перехідними періодами 5 років для ЄС та 10 років для КЦСЕ.

Окрім цього, угоди також містили низку політичних складових. По-перше, у них було посилення на демократичні принципи, права людини, та ринкову економіку. Хоча предметом угод була торгівля, ці посилення відображають дискурс і важливі складові внутрішньої ідентичності ЄС. По-друге, було запроваджено механізм двосторонніх переговорів, які передбачали координацію зовнішніх політик ЄС і КЦСЕ. По-третє, угоди передбачали положення про зближення законодавства за рахунок технічної допомоги ЄС. І, по-четверте, в угодах передбачалася перспектива вступу КЦСЕ до ЄС у майбутньому⁴. Більшість політичних положень були закладені в угоди саме з ініціативи країн-кандидатів. Так, дискусія щодо перспектив членства викликала політичну кризу, оскільки Комісія прагнула розмежувати угоди і політичні домовленості. Натомість Польща відмовилася від участі у переговорах, якщо не буде враховано цю позицію. У підсумку преамбула угоди відзначала, що ЄС визнає кінцеву мету партнерства як вступ нових країн⁵.

Невизначеність і нестабільність у міжнародних відносинах на початку 90-х рр. змусували Комісію обережно підходити до питання нових розширень. Ситуація ускладнювалась і кількістю нових країн, які прагнули приєднатися до ЄС. Було прийняте рішення про детальніше вивчення перспектив і можливостей розширення. Замість повноцінного членства пропонувалися різні моделі співробітництва ЄС і КЦСЕ, зокрема, поглиблене партнерство. Однак позиція щодо членства в урядах КЦСЕ була непохитною.

У червні 1993 р. на Копенгагенському саміті Європейської ради було прийняте рішення про вступ нових членів. Це рішення стало складним компромісом і застосуванням додаткових критеріїв до вступу. У процесі пошуку компромісу знову важливу роль відіграла Європейська Комісія, яка змогла запропонувати такий механізм вступу, який збалансу-

вав національні інтереси країн-членів. Найбільші побоювання в Союзі викликали: невідготовленість нових країн-кандидатів, незавершеність внутрішньої політичної інтеграції, небезпека перебування у стані постійного розширення. Пропозиція Комісії полягала у формуванні нових критеріїв до вступу, які вимагали б від країн-кандидатів достатнього рівня розвитку, що зменшувало ризики для країн-членів. Так, критерії, визначені у Копенгагені, передбачали: стабільні інституції (що гарантують демократію, верховенство права), життєздатна ринкова економіка та спроможність протистояти конкурентному тиску, що існує в ЄС, прийняття законодавства ЄС і вступ без зміни основних принципів інтеграції⁶. Досягнення цих критеріїв означає, що на момент вступу країна-кандидат буде відповідати середньому рівню розвитку у Союзі.

Водночас сам по собі новий механізм розширення не міг бути достатнім аргументом для продовження політики збільшення членства в Союзі. На нашу думку, можна виділити два фактори, які відіграли ключову роль у самовизначенні ЄС щодо КЦСЄ. Порівнюючи з попередніми розширеннями, безперечно, найбільше спільного можна знайти з другою і третьою хвилею розширення, коли в ЄС вступили слабо економічно розвинуті держави — Греція, Іспанія та Португалія. Основним аргументом на їхню користь, який спрацював і в контексті п'ятої хвилі, була безпека. Розпад СРСР всупереч очікуванням не сприяв зростанню безпеки в європейському регіоні. Події в колишній Югославії були переконливим доказом, що без активного втручання та стабілізації переходу нових країн до демократії існують високі ризики етнічних конфліктів і гуманітарної кризи. Таким чином, інтегруючи нові країни, ЄС зміцнював свою безпеку.

Інший важливий фактор — це моральний тиск з боку КЦСЄ. Озброївшись дискурсом європейської ідентичності ЄС як спільного дому для європейців, нові країни почали тиснути, вимагаючи співмірної з ідентичністю поведінки від країн-членів. Так, свої прагнення вступити до Союзу країни-кандидати визначали як «повернення до Європи». У 1991 р. на переговорах щодо асоційованого партнерства польських представник сказав, що «технократичного підходу не достатньо у цих переговорах, оскільки перед нами поставлено історичне завдання: повернути Польщу до Європи, а Європу до Польщі»⁷.

Моральний тиск здійснювався в чотирьох напрямках. По-перше, КЦСЄ звинувачували Союз у віддаленні від них через накладення обмежень на їхній вступ. Вони наголошували на порушенні ліберальних цінностей та «духу батьків-засновників ЄС». По-друге, вони погрожували жорсткою критикою європейської спільноти у випадку відмови від нового розширення. Чудовим прикладом такої критики є виступ В. Гавела, президента Чехії, в якому він наголосив, що Європа іноді потрапляє в ризик приходу до влади «банди схибнутих, фанатиків, популістів та демагогів». Третій напрям складала апеляція до «нечистої історичної совісті». КЦСЄ гадували про поділ Європи часів Другої Світової, залізну завісу та говорили про повторення історичних подій. По-четверте, вони посилалися на досвід вступу Греції, коли Союз ухвалив політичне рішення, і справжні трансформації наступили після отримання членства.

Моральний тиск позначався на внутрішніх дискусіях між тими країнами, які підтримували розширення, і які були проти нього. Він посилював аргументи перших і ставив у незручну ситуацію других. Водночас дискурс морального тиску, а саме апеляція до європейських ліберальних цінностей, європейська ідентичність тощо, відображав логіку національного самовизначення країн-кандидатів.

У підсумку складних дискусій на Копенгагенському саміті було остаточно ухвалено рішення про прийняття нових членів, а Європейська Комісія отримала вказівку розробити стратегію інтеграції майбутніх членів. Більшість комісарів сходилися на думці, що достатньо продовжувати роботу у межах вже укладених договорів і застосованих інструментів. Це свідчить про те, що від початку Комісія здійснювала стратегічну роботу щодо інтеграції нових членів і виступала самостійним суб'єктом у цьому питанні. Загалом, подальша стратегія майбутнього розширення включала: впровадження *aquis*, коригування

законодавства КЦСЕ, визначення або створення органів з європейської інтеграції, розширення допомоги за Phare, центр обміну інформацією у сфері технічної допомоги, моніторинг імплементації рекомендацій. У 1997 р. Комісія опублікувала звіт про готовність країн до вступу, названі «Програма 2000». Звіти негативно оцінили готовність кандидатів до вступу і підтвердили різницю в процесі підготовки. За результатами звітів було ухвалене рішення приймати країни у міру їхньої готовності і здійснювати двосторонні переговори в цьому напрямі⁸.

Однак на саміті у Ніцці Європейська рада відійшла від принципу розширення окремими хвилями і застосувала принцип «регати», коли країни конкурують між собою щодо здійснення реформ. Новий підхід ставив всі країни в рівні умови, хоча вони демонстрували різний рівень розвитку. Водночас були встановлені орієнтовні дати майбутнього розширення 2004–2006 рр.

Остаточне рішення про прийняття нових членів було прийняте на Копенгагенському саміті в 2002 р. Після цього рішення стосунки ЄС та країн-кандидатів набули нового характеру. КЦСЕ із «прохачів» перетворювалися на «вимагачів». Так, Польща вимагала фінансових дотацій у розмірі 1 млрд євро та 50% всіх витрат на сільське господарство для КЦСЕ⁹. Складними були дискусії з країнами щодо закриття у них радянських АЕС. На цьому тлі в країнах-кандидатах падала підтримка євроінтеграції і до влади місяцями приходили радикальні партії (Атака у Болгарії, Самооборона у Польщі). Політики ЄС бачили ризики в затягуванні з вступом нових членів і у 2004 р. десять країн — Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Естонія, Литва Латвія, Словенія, Мальта та Кіпр стали членами Союзу. А з 2007 р. до них приєдналися Болгарія та Румунія.

Незважаючи на те, що п'яте розширення було одним із найзатратніших і найскладніших, цей процес був шляхом політичного самовизначення ЄС. Провідна роль Європейської Комісії вперше довела спроможність Союзу вирішувати складні політичні питання самостійно. Діяльність наднаціональних інститутів щодо врегулювання відносин з новими країнами виявилася значно ефективнішою, ніж діяльність країн-членів. Зростання практичної ролі інститутів Союзу посилювалось еволюцією законодавчих повноважень. За період п'ятого розширення було значно збільшено законодавчі повноваження Європейського Парламенту, переглянуто процес формування Європейської Комісії, запроваджено голосування більшістю в Раді тощо. Фактично, вирішуючі питання нового розширення, Союз здійснював внутрішні реформи на користь наднаціональних інститутів. Після Лісабонської угоди, яка запровадила посади президента в Раді та вищого представника з питань зовнішньої політики, ЄС більшою мірою схожий на державне об'єднання, ніж на звичайну міжнародну організацію.

Важливим питанням п'ятого розширення є процес національного самовизначення колишніх комуністичних і радянських республік. Оскільки більшість країн ЦСЕ координували свої зусилля в напрямі європейської інтеграції, логіка національного самовизначення була спільною для різних груп. Можна виділити 4 групи: країни Вишеградської групи (Польща, Угорщина, Чехія та Словаччина), прибалтійські країни (Литва, Латвія, Естонія), балканські країни (Словенія), та Болгарія з Румунією.

Найпершими з ініціативами євроінтеграції виступили Польща та Угорщина. Вже восени 1989 р. ці дві країни уклали торговельні угоди з ЄС, в 1991 спільно з Чехословаччиною приєдналися до Європейських угод про асоційоване партнерство, і в 1994 році подали заявки на вступ. Фактично з перших днів приходу до влади у всіх країнах європейська інтеграція стала важливим зовнішньополітичним пріоритетом. З метою координації спільних зусиль у напрямі інтеграції до ЄС 3 країни (після розпаду Чехословаччини 4) утворили Вишеградську групу. У всіх чотирьох країн збігалися ключові елементи національного самовизначення: національні інтереси та внутрішньополітична ситуація. В основі національних інтересів лежали: швидке втілення реформ, перехід до демократії та

ринкової економіки, внутрішня стабілізація, захист від можливого тиску з боку Росії, доступ на ринки ЄС.

Інтеграція відповідала національним інтересам країн Вишеградської групи відразу в кількох вимірах. По-перше, вона вирішувала проблему браку знань і досвіду у проведенні реформ через надання технічної допомоги. По-друге, ратифікація «acquis» впроваджувала багато нових норм ліберальної демократії. По-третє, у підтримці вступу країн-кандидатів ЄС використовував асиметричний підхід, створюючи можливості для доступу до ринків країн-членів¹⁰. Таким чином, шлях інтеграції був шляхом реформ та утвердження європейських цінностей у країнах Вишеградської групи. Щодо внутрішньополітичної ситуації, то незважаючи на особливості кожної країни, можна виділити чимало спільного. Зокрема, у всіх країнах, за винятком Словаччини, провідні політичні сили підтримували курс європейської інтеграції незалежно від політичного спектру. Наприклад, прихід лівих до влади в Польщі після виборів 1995 р. жодним чином не позначився на інтенсивності підготовки країни до вступу¹¹.

Окрім цього, європейська інтеграція користувалася значною підтримкою на рівні суспільства. Найбільшу підтримку демонстрували поляки: із 1991 по 2003 рр. рівень підтримки вступу Польщі до ЄС тільки два рази опускався нижче 44%, у 1993 — 37% та 1994 — 42%. Менш прихильно до інтеграції ставилися в Угорщині, де підтримка коливалась від 32% у 1994 до 59% у 2002. У Чехії середній рівень підтримки складав 40%, з найнижчим рівнем у 1995 — 26% та найвищим у 2001 — 46%. Населення Словаччини також підтримувало інтеграцію до ЄС — середній рівень 38%. Відносно низьким був рівень тих, хто не підтримував інтеграцію, в середньому 20%. Із країн Вишеградської групи перехід до демократії і швидка інтеграція затримались тільки в Словаччині, де в період 1993-97 рр. при владі перебували націоналісти.

Балтійські країни здійснювали національне самовизначення на користь європейської інтеграції подібно до країн Вишеградської групи. Принциповою відмінністю були специфічні стосунки з Росією, що розглядала Литву, Латвію та Естонію як стратегічно важливі для себе країни. Європейська інтеграція цих країн загальмувалася через з'ясування проблем виведення російських військових частин і перенесення об'єктів, а також проблем російської етнічної меншини. Фактично, всі спірні питання були вирішені до 1995 р., і в червні цього року країни приєдналися до Європейських угод. Рівень підтримки інтеграції населенням у цих країнах складав 38%¹². Важливу роль у відновленні незалежності прибалтійських країн та їх подальшій інтеграції відіграли Велика Британія та Скандинавські країни¹³.

Словенія представляє балканську групу країн, які прагнуть приєднатися до ЄС. Завдяки демографічним (90% словенців, 2,2% сербів) і географічним (сусідство з Австрією та Італією) особливостям Словенії війни вдалось уникнути тривалого етнічного конфлікту. За винятком десятиденної нової словенській владі вдалось уникнути руйнувань інфраструктури та економіки. Це створило сприятливі стартові умови для прискорених реформ і швидкої інтеграції до ЄС. Інтеграція для словенців була одним з небагатьох шляхів забезпечення власної незалежності та уникнення балканських війн. Разом з прибалтійськими країнами Словенія стала учасником Європейських угод у 1995 р., і разом з іншими країнами приєдналася до ЄС у 2004 р.¹⁴ Балканські конфлікти консолідували внутрішні політичні сили щодо європейської інтеграції, тому імплементації ключових норм європейського законодавства не викликали жодного спротиву. Рівень підтримки в перші роки трансформації складав 38%¹⁵.

Окремий випадок національного самовизначення щодо європейської інтеграції становлять Болгарія та Румунія. Хоча ці країни стали членами Європейських угод значно раніше (у 1993 році), ніж прибалтійські країни та Словенія. Однак внутрішньополітична ситуація ускладнювала перехід цих країн до демократії та швидке втілення реформ. В обох країнах на других демократичних виборах відбулося повернення соціалістів, які орієнту-

вались у зовнішній політиці на Росію. Соціалісти загальмували програми швидкого переходу і пішли шляхом обмеженої приватизації. Внаслідок цього в обох країнах сильно розвинулися корупція, кримінальні угруповання та олігархія.

У 1996-97 рр. до влади в Болгарії та Румунії повернулися демократи, однак, постійні політичні кризи не давали можливостей для проведення реформ. З огляду на складну внутрішньополітичну ситуацію ЄС розглядав Болгарію і Румунія як кандидатів в останню чергу. Ситуація змінилась із розгортанням Косівського конфлікту. Союз виявився ослабленим для врегулювання конфлікту самостійно без залучення НАТО, і, з огляду на стратегічне розташування болгарської та румунської територій, європейські інститути переглянули їх перспективи членства. Важливим кроком у напрямі європейської інтеграції були підписання декларацій провідними партіями обох країн щодо підтримки курсу на європейську інтеграцію. Втім, на відміну від інших країн п'ятого розширення, Болгарія та Румунія вступили в Союз значно гірше підготовленими, що спричинило до застосування значних обмежень і перехідних періодів з боку країн-членів. Їхній досвід інтеграції дуже схожий на випадок із Грецією, коли міркування безпеки значно перевищували економічну доцільність розширення.

1. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / За заг. ред. Волес В., Волес Г.; Пер. з англ. Р. Ткачук. — К.: Основи, 2004. — С. 627. **2. The challenge of enlargement.** Bulletin of the European Communities. — Supplement 3/92. — 85р. **3. Волес В.** Цит. праця. — С. 630. **4. The Schuman Declaration** (Paris, 9 May 1950) [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://www.ena.lu/> **5. Tatham A.** The enlargement of European Union. — Kluwer Law International, 2009. — Р. 74. **6.** Там само. — Р. 87. **7. Європейська інтеграція** / М. Яхтенфукс (уклад.), М. Яковлев (пер. з англ.), Б. Колер-Кох (уклад.). — К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2007. — С. 368. **8. Волес В.** Цит. праця. — С. 620. **9. Коніюка В.В., Шинкаренко Т.І.** Європейський Союз: історія та засади функціонування. — К.: Знання, 2009. — С. 570. **10. Вахудова А.** Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / Пер. з англ. Т. Цимбала — К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2009. — С. 115. **11. Vermeersch P.** Domestic Discourses on European Integration in Poland Before and After 2004: Ideology, Nationalism, and Party Competition [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://aei.pitt.edu/9152/01/Vermeersch.pdf> **12.** Там само. **13. Rупnik J., Pettai V., Zielonka J.** The road to the European Union: Estonia, Latvia and Lithuania. — Manchester: Manchester University Press, 2003. — 297 p. **14. The Reunification of Europe.** Edt. Kuhnhardt L. — European Parliament, EPP-ED group, 2008. — P. 416. **15. Rупnik J., Pettai V., Zielonka J.** Цит. праця.