тарифів на імпорт (що призводить до насичення внутрішніх ринків іноземними товарами), приватний бізнес не має стимулів вкладати кошти у високотехнологічні галузі виробництва у себе на батьківщині. Крім того, в процесі глобалізації приватний бізнес усе більше інтернаціоналізується, вкладаючи кошти в закордонні активи.

Цікавим для пострадянських країн є також досвід тих країн, де земля знаходиться у державній власності, зокрема, Китаю[72]. Там держава здає землю в оренду приватним фізичним та юридичним особам, отримуючи орендну плату, яка є важливим джерелом фінансових ресурсів, насамперед, для місцевих органів влади. Право оренди може бути довгостроковим, на кілька десятиріч, і передаватися у спадщину.

Йдучи обраним шляхом модернізації, чи ще обираючи цей шлях пострадянські країни повинні пам'ятати, що як політична демократія неможлива без політичного плюралізму, так і соціально-економічна демократія неможлива без економічного плюралізму, тобто, змішаної економіки, в якій підприємства різної форми власності (державної, приватно-індивідуальної, приватно-групової – корпоративної та кооперативної) урівноважували б один одного, забезпечуючи баланс інтересів і гармонійне співіснування різних прошарків населення.

1.3. Еволюція політики Європейського Союзу щодо Росії

На відміну від численних досліджень європейських[73] та російських авторів[74], присвячених відносинам між Європейським Союзом та Росією, аналіз політики ЄС щодо Росії вимагає розв'язання специфічних завдань, які стосуються визначення цілей, методів та засобів реалізації політичного курсу ЄС. Формування «східного» вектору політики ЄС мало уповільнений і доволі невиразний характер. Постановка керівними установами ЄС відповідних завдань залежала від внутрішніх аспектів розвитку і розширення співтовариства й враховувала поточні геополітичні чинники та обставини, які виникали в контексті спроб встановлення архітектури європейської безпеки, побудованої на основі взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих багатосторонніх структур. Важливим є й з'ясування ролі, яка на різних

---

72 Amin S. China 2013 // Monthly Review. – 2013. – Vol. 64. – № 10. – P. 8–24.

73 Leonard M., Popescu N. A Power Audit of EU-Russia Relations // The European Council on Foreign Relations. Policy paper. – London, 2007. – II, 65 p.; Popescu N., Wilson A. The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood // The European Council on Foreign Relations. Policy report. – London, 2009. – 64 p.; The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine / House of Lords, European Union Committee. – London, 2015. – 123 p.

74 Юргенс И. Кулик С. Вечные спутники: Россия и Европа в меняющемся мире. – М., 2013. – 254 с.; Отношения Евросоюз-Россия и Украинский кризис / Отв. ред. Н.К. Арбатова. – М., 2014. – 183 с.; Россия и Европейский Союз: Три вопроса о новых принципах отношений / Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». – М., 2016. – 16 с.

етапах відводилися Росії у загальному плануванні та реалізації міжнародної діяльності ЄС як колективного міжнародного актора, а також оцінки більш вузьких проектів та ініціатив, які стосувалися координації дій ЄС у регіональних вимірах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії.

Поряд з відносинами між ЄС і США, комплекс зв'язків між ЄС та Росією належить до факторів, які визначають структуру умовної європейської континентальної міжнародної системи. Відносини між ЄС та Росією суттєво впливають на загальні тенденції європейської безпеки, визначаючи спрямування геоекономічних процесів у «широкому» європейському просторі.

Аналіз політики ЄС щодо Росії ускладнюється концептуальною нечіткістю, яка була присутня у ставленні політичних кіл та інституцій Європейських Економічних Співтовариств до СРСР та соціалістичних країн «Східного блоку» в період 1970–1980-х рр., та згодом позначилася й на ставленні до Російської Федерації та до інших нових незалежних держав після розпаду біполярної міжнародної системи. За спостереженням дослідників, за умов «холодної війни» становлення «східної» стратегії Європейських Економічних Співтовариств як інтеграційної спільноти, що формувалася, мало уповільнений, поступовий та загалом конфліктно-компромісний характер[75].

З кінця 1950-х рр. розвиток «східної» стратегії ЄЕС/ЄС пройшов декілька етапів. Її спрямування еволюціонувало від економічної блокади країн «соціалістичного табору» до обмеженої ізоляції, а згодом, на етапі розпаду біполярної системи, й до обмеженої вибіркової співпраці з окремими країнами-учасницями Ради економічної взаємодопомоги. Втім, лише після розпаду СРСР постало питання про визначення спільної позиції ЄС щодо пострадянських країн Східної Європи включно з диференціацією ставлення до них залежно від економічних інтересів та характеру їхніх політичних систем. Впродовж 1990-х рр. стосовно Росії та України було апробовано декілька підходів, включно з підписанням Угод про партнерство і співробітництво та декларуванням намірів розбудовувати відносини на засадах стратегічного партнерства.

«Східний» вектор у політиці ЄС ніколи не було оформлено у вигляді цілісних концептуальних документів, покликаних закріпити доктринальні установки політики європейського інтеграційного центру щодо країн пострадянського простру. Втім, якщо оцінювати декларації та орієнтири керівних інтеграційних установ та урядів провідних країн ЄС з точки зору їхньої логіки та спрямування, можна спробува-

[75] Глухарев Л.И. Европа в системе пространств // Европа перемен: концепции и стратеги интеграционных процессов / под ред. Глухарева Л.И. – М., 2006. – С. 137.

ти реконструювати певну умовну лінію та набір цілей, які характеризували узагальнене ставлення ЄС до відносин з Росією та з іншими пострадянськими республіками.

За своїми початковими цілями східноєвропейська стратегія ЄС була спрямована на вирішення таких завдань, як: подолання просторового бар'єру між Західною та Східною Європою; організацію та адаптацію простору Центральної та Східної Європи; забезпечення безпеки розвитку європейського інтеграційного об'єднання та захист його зовнішніх кордонів. Якщо перше з них вдалося успішно розв'язати завдяки вдалому збігові низки обставин: розпаду радянського блоку, розширення НАТО та ЄС, – то з реалізацією решти виникли серйозні проблеми.

В історичному контексті в процесі формування умовної східноєвропейської політики ЄС вирізняється декілька етапів:

– Перший, початковий етап (1991–1994), характеризувався адаптацією до розпаду біполярної системи та встановленням відносин з пострадянськими країнами.

– На другому етапі (1994–1999) відбувалося окреслення рамок співпраці та оформлення договірно-правової бази відносин.

– Третій етап (1999–2004) було позначено розширенням ЄС та визначенням стратегії відносин із сусідами.

– Характерною ознакою четвертого етапу (2005–2014) була часткова, поступова диференціація відносин ЄС з країнами-сусідами та тлі епізодичного посилення напруги у стосунках з РФ та фактичного визнання неефективності Європейської політики сусідства.

– Початком п'ятого етапу слід вважати загострення української кризи, анексію Криму, початок конфлікту в Донбасі (2014), які продемонстрували неспроможність ЄС забезпечувати вирішальний вплив на перебіг подій біля його кордонів, призвівши до замороження інституціональних відносин між ЄС та Росією.

Концепція створення Європейських Економічних Співтовариств від самого початку містила у собі ідею загальноєвропейської єдності. Відтак, пошук шляхів економічного, політичного, цивілізаційного зближення країн Європи був присутній принаймні у формі декларованих цілей, які з часом набули ознак політичної практики. Втім, за умов ідеологічного протистояння між Сходом і Заходом у період 1950–1960-х рр. ЄЕС та Рада економічної взаємодопомоги вважалися двома принципово відмінними інтеграційними проектами. До початку розрядки міжнародної напруги керівництво ЄЕС загалом дотримувалося тактики економічної блокади «радянського блоку», підкріпленої атлантичною доктриною стримування комунізму. Перший голова Європейської Комісії В. Хальштейн (1958–1967), який був ініціатором політики жорсткої дипломатичної ізоляції НДР, з праг-

матичних причин визнавав важливість розвитку торговельних відносин з усіма країнами, включаючи ті, які практикували державну монополію зовнішньої торгівлі.

Суттєві зміни у відносинах з СРСР та з країнами «східного блоку» виявилися згодом, у 1970-х рр., під впливом «загальноєвропейського процесу» та Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі. Прихід до влади у ФРН урядів В. Брандта (1969–1974) та Г. Шмідта (1974–1982) дозволив реалізувати висунуту ще за часів М. Хрущова ініціативу про постачання газу з СРСР до західноєвропейських країн за умов участі західних фірм у фінансуванні та будівництві транзитних газопроводів. Цей проект було реалізовано попри супротив з боку США та чергове загострення відносин між Заходом і СРСР на початку 1980-х рр.

Розпад біполярної системи та певне пом'якшення міжнародно-політичного клімату в Європі сприяли поглибленню західноєвропейської інтеграції, стимулювали схвалення політичними колами європейських країн низки фінансово-економічних та політичних орієнтирів. Їхнє узгодження було ознаменовано укладенням 7 лютого 1992 р. Маастрихтського договору, який відкрив шлях до поетапного оформлення Економічного і Валютного союзів та створення Європейського Союзу як унікальної наднаціональної політико-правової організації. Щоправда, включення до інтеграційних повноважень ЄС трьох основних сфер діяльності (соціально-економічної, зовнішньополітичної та правоохоронної) не передбачало суттєвого обмеження державного суверенітету одразу в усіх сферах інтеграції. В якості хиткого компромісу було вирішено зберегти можливість дотримання окремими державами ЄС власних підходів у сфері зовнішньополітичної діяльності за умови, якщо їхні дії не «суперечать інтересам Союзу або можуть послабити його дієздатність». Своєю чергою розпад СРСР змусив європейські структури та національні уряди країн ЄС конкретизувати нову «східну» політику як один з важливих елементів спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗПБ) Євросоюзу, який все більш претендував на самостійну міжнародну правосуб'єктність.

Після розпаду СРСР нову основу партнерських відносин між ЄС та Росією мала визначати Угода про партнерство та співробітництво (від 24 червня 1994), укладена від імені ЄС та держав-членів. Після набуття чинності 1 грудня 1997 р. цей документ замінив попередню угоду між ЄЕС та СРСР від 18 грудня 1989 р. У преамбулі Угоди акцентувалася увага на необхідності зміцнення політичних та економічних свобод, які становлять основу партнерства, та на дотриманні норм НБСЄ та Європейської енергетичної хартії 1991 р. В якості спільних цілей називалися «сприяння поетапному зближенню між Росією та ширшою зоною співпраці в Європі та сусідніх регіонах та поступовій інте-

грації Росії до відкритої міжнародної торговельної системи». Сторони зобов'язувалися лібералізувати торгівлю на основі принципів ГАТТ, сприяти прогресу Росії на шляху створення ринкової економіки, започаткувати «новий клімат для економічних відносин», включаючи розвиток торгівлі та інвестицій, котрі є важливими для «економічної перебудови та технологічної модернізації».

У статті 1-ій відносини з Росією визначалися як партнерство з Європейськими співтовариствами та його державами-членами. Таке партнерство мало забезпечити рамки для політичного діалогу, сприяти торгівлі, інвестиціям і гармонійним економічним відносинам, надавати підтримку «зусиллям Росії щодо зміцнення її демократії, розвитку економіки та завершення переходу до ринкової економіки». В якості довгострокової мети було визначено створення «відповідних рамок для поступової інтеграції між Росією та ширшою зоною співробітництва в Європі», включно з підготовкою умов для «започаткування у майбутньому зони вільної торгівлі між Росією та Співтовариством», що мало б охоплювати в основному всю торгівлю товарами, а також передбачати «умови для реалізації свободи створення компаній, транскордонної торгівлі послугами і руху капіталу». У статті 3-й було конкретизовано умови, за яких могли б розпочатися переговори про створення ЗВТ[76].

Окрім Росії, у першій половині 1990-х рр. ЄС уклав однотипні рамкові угоди про партнерство та співробітництво з десятьма іншими колишніми республіками СРСР (єдиним винятком тут виявився Таджикистан). З певних політичних причин угоди з Білоруссю і Туркменістаном не набули чинності. В усіх угодах з пострадянськими республіками йшлося про започаткування та розвиток партнерських відносин, що мали сприяти забезпеченню стабільності в Європі, лібералізації торгівлі на основі принципів ГАТТ, неухильному прогресу на шляху до створення ринкової економіки та сталому розвитку. Як і в інших угодах, в угоді між ЄС та Україною від 14 червня 1994 р. йшлося про сприяння «поетапному зближенню між Україною та ширшою зоною співробітництва в Європі та сусідніх регіонах та поступальній інтеграції України у відкриту міжнародну торговельну систему»[77].

Попри схожість положень та цілей угод про партнерство та співробітництво між ЄС та пострадянськими країнами, відносини між ЄС і Росією мали виразну специфіку. Розвиток останніх значною мірою за-

---

[76] Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве с Россией 1994 г. – [Електронний ресурс]: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/pca_russia.htm

[77] Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. – [Електронний ресурс]: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012/conv/print1489478698368417

лежав від статусних ознак, пов'язаних зі становленням європейського інтеграційного центру як колективного міжнародного актора та змінами, що стосувалися статусу і ролі Росії у світовій політиці. Протягом 1990-х рр. в ЄС домінувало сприйняття Росії як потенційно важливої ресурсної бази для європейської економіки. Політика ЄС враховувала чинники економічного послаблення Росії та її внутрішньополітичної дестабілізації. Набуття чинності Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Росією стимулювало зростання зацікавленості європейського бізнесу в російському ринку, у видобутку корисних копалин, у використанні транзитних можливостей Росії як транспортного коридору між Європою та Азією. Водночас, Європа закидала російським владним колам «непослідовне» ставлення до проблем європейської безпеки, включно з упертою, хоча й до певного часу пасивною, протидією розширенню НАТО, зі спробами протиставлення ЄС і НАТО, а також вимогами про визнання «близького зарубіжжя» сферою першочергових військово-політичних та економічних інтересів Росії.

Впродовж 1990-х рр. акценти у доктринальних зовнішньополітичних документах РФ поступово зміщувалися від прагнення до рівноправного стратегічного партнерства зі США і з провідними європейськими країнами у поєднанні з бажанням до встановлення у перспективі союзницьких відносин з ними[78] до проголошення зміцнення та розширення НАТО та появи іноземних воєнних баз поблизу російських кордонів основними загрозами безпеці РФ[79]. Російські урядові кола від самого початку заперечували будь-які спроби «нарощування військово-політичної присутності третіх країн» у суміжних з Росією державах[80], вважаючи пострадянський простір природною сферою своїх пріоритетних інтересів.

У 1990-ті рр. європейські оглядачі пояснювали суперечливість зовнішньополітичних орієнтирів РФ наявністю всередині російської влади та еліти різних груп впливу. Декларування намірів урядових кіл РФ щодо зближення з Заходом та до проведення проатлантичного курсу пов'язувалося з «доктриною А. Козирєва». Натомість жорсткіша великодержавна лінія вважалася відображенням піздньорадянської «доктрини В. Фаліна» (збереження Росією преференційного впливу на політику країн Центрально-Східної Європи), а згодом – «доктрини

---

78 Концепция внешней политики Российской Федерации (Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации утверждены Распоряжением Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от 23 апреля 1993 г.) // Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002. Хрестоматия в 4-х т.; сост. Т. А. Шаклеина. Т. IV: Документы. – М., 2002. – С. 23,32.

79 Концепция национальной безопасности Российской Федерации. 10 января 2000 г. // Там же. – С. 79.

80 Концепция внешней политики Российской Федерации. – С. 27

Є. Примакова», суть якої зводилася до обґрунтування ролі РФ як великої євразійської держави[81]. У політиці ЄС щодо РФ у цей час виразно відчувалися розчарування з приводу внутрішньополітичних процесів у Росії, яка не пішла шляхом «підлеглого» ліберально-демократичного розвитку країн Центральної та Східної Європи, та відверте ідеологічне невдоволення зміцненням державно-бюрократичної структури економіки та персоналістського режиму влади, який з кожним роком дедалі більше використовував антизахідні ідеологічні кліше.

Ситуативні чинники та події, які активізували загострення суперечностей між ЄС і Росією, стосувалися двох війн у Чечні, української кризи 2004 р., російсько-грузинського конфлікту 2008 р., а також низки енергетичних суперечок. Ці епізоди здебільшого не знаходили адекватної політичної оцінки з боку Європи. Спробам європейських структур проводити спільну політику щодо Росії перешкоджали відмінності у національних пріоритетах окремих країн-членів. Економічна зацікавленість і зростання взаємного товарообігу відтісняли на другий план нездатність сторін знайти взаємоприйнятні рішення у питаннях політичного діалогу, торгового режиму, енергетики та інвестицій. Усе це ускладнювало розробку реалістичної моделі відносин з РФ, яка могла б задовольняти спільні інтереси членів Євросоюзу. У свою чергу, російська сторона відкидала роль «молодшого партнера», наполягаючи на збереженні самостійності у діалозі з політичних питань. До 1999 р. Москва вперто намагалася ігнорувати зацікавленість країн ЄС у євроатлантичних гарантіях безпеки та у збереженні НАТО як провідного інструменту стабільності в Європі. Російська політика в Європі формувалася на засадах, які заперечували як інтереси провідних держав-членів, так і логіку розвитку ЄС[82].

У двосторонніх відносинах істотну роль відігравали структурні протиріччя. ЄС намагався грати роль механізму узгодження інтересів країн-членів, тоді як Москва продовжувала орієнтуватися на встановлення пріоритетних відносин з окремими європейськими державами, недооцінюючи роль наднаціональних інститутів та інтеграційних нормативів. Високий конфліктний потенціал співіснування ЄС і Росії визначався, крім того, «егоїстичним» характером зовнішньої політики РФ, спрямованої на «збільшення власної відносної сили»[83].

На думку російських оглядачів, «гіпотетичну можливість» встановлення союзницьких відносин між Росією і європейським співтовари-

---

81 Адомайт Х. Концептуальные направления внешней политики России // Внешняя политика России: от Ельцина к Путину / Пер. с нем. – К., 2002. – С. 14–26.; Умбах Ф. Россия и расширение НАТО на Восток – интеграция, кооперация или изоляция? // Там же. – С. 83–101.

82 Бордачев Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки». – М., 2009. – С. 37.

83 Там же. – С. 8.

ством було відкинуто ще на етапі підписання Угоди про партнерство і співробітництво між ЄС і Росією 1994 р. і підтримки європейськими державами розширення НАТО за рахунок країн колишнього Варшавського договору. Внаслідок цього Росія і Європа вступили в період «роздільного існування». Переломним моментом у відносинах між ними російські дослідники вважають події 1999 року. На думку Д. Треніна, в результаті конфлікту в Косово та військової операції НАТО проти Сербії «Росія перестала бути великою європейською державою у традиційному розумінні. Не лише США, а й європейські члени НАТО, включаючи Францію і Німеччину, фактично відмовили їй у праві вето у сфері європейської безпеки»[84].

У 1999 р. ЄС та Росія затвердили документи, в яких окреслювали принципи політичної стратегії стосовно один одного. Того ж року Європейська Рада ухвалила «Спільну стратегію щодо Росії»[85], а російський уряд – «Стратегію розвитку відносин Російської Федерації з Європейськім Союзом на середньострокову перспективу (2000–2010)», в якій було сформульовано мету «надати партнерству Росія – ЄС стратегічного характеру»[86]. Хоча в розумінні Європейської Комісії «Спільна стратегія» ЄС щодо Росії переслідувала насамперед оперативні цілі, у Москві цей документ було сприйнято як концептуальну політичну заяву, якою ЄС відводив Росії роль об'єкта своєї зовнішньої політики[87].

Під час попередніх консультацій сторони планували узгодити спільний документ, який мав окреслити цілі та принципи двосторонніх відносин, але ЄС, претендуючи на визначення «правил гри», зіграв на випередження. Москву було поставлено перед необхідністю відповісти на «європейський виклик», сформулювавши власне бачення стратегічних цілей і перспектив співпраці. Виклавши свою позицію у середньостроковій стратегії, російський уряд зробив першу спробу окреслити напрями й перспективи відносин з ЄС як з єдиним партнером, якого Москва визнавала як колективного міжнародного актора[88].

Російський урядовий документ містив уточнення, що партнерство РФ з ЄС має будуватися на договірних засадах, уникаючи постановки питання про приєднання або асоціацію. Стверджувалося, що у зовнішній

---

84 Тренин Д. Интеграция и идентичность: Россия как «новый Запад». – М., 2006. – С. 41.

85 Коллективная стратегия Европейского Союза по отношению к России. Кёльн, 3–4 июня 1999 г. – [Електронний ресурс]: http://www.mgimo.ru/fileserver/2004/kafedry/evro_int/reader4meo_3–5.htm

86 Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 годы). РГ 00–118 [Текст, представленный Председателем Правительства России В.В. Путиным на саммите РФ-ЕС в Хельсинки 22.10.1999 г.] // Современная Европа. – 2000. – № 1. – С. 95–105.

87 Бордачев Т.В. Указ. соч. – С. 40.

88 Там же. – С. 40–41.

політиці Росії завжди будуть присутні глобальні аспекти (стратегічний паритет, відносини з Китаєм, США та іншими «великими» державами), а також, що Росія має зберігати свободу визначення та реалізації своєї внутрішньої та зовнішньої політики, статус і переваги як євразійської держави та найбільшої країни СНД, незалежність формування позиції та діяльності у міжнародних організаціях. Водночас, обидві сторони висловлювали сподівання на досягнення взаємної вигоди та на побудову відносин на засадах стратегічного партнерства, згадки про яке з'явилися у взаємній риториці після набуття чинності Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Росією (01.12.1997). Принаймні доти керівні установи ЄС визначали відносини з Росією як «суттєве партнерство». Як стійке кліше поняття «стратегічного партнерства» почало використовуватися лише після ухвалення обома сторонами зустрічних стратегій.

Спроби визначення статусних ознак у відносинах між ЄС та Росією не випадково співпали з ухваленням Європейською Радою принципового рішення про розширення ЄС до 27 країн та визнання Туреччини як кандидата на членство в ЄС (Гельсінкі, грудень 1999 р.). Рішення про розширення ЄС актуалізувало питання про визначення характеру відносин з його новими сусідами, призвівши до появи концепції «Ширшої Європи» та доктринально-ідеологічного обґрунтування політики сусідства.

Концепція сусідства сприяла пошуку європейськими інституціями інструментів зовнішнього нормативного впливу, які мали забезпечувати політику ЄС у середовищі поза його формальними межами. Внаслідок інституційних реформ і кількох хвиль розширення Євросоюз набув ознак специфічної підсистеми міжнародних відносин. Саме цією обставиною, власне, пояснювалося висунення керівними інституціями Співтовариства проекту нормативної адаптації сусідніх країн і регіонів. У ході п'ятої хвилі розширення було сформульовано завдання створення вздовж південних та східних кордонів ЄС території «передбачуваного розвитку» – зони безпеки, яка мала поступово адаптуватися до норм і правил єдиного ринку ЄС, до його політичних і цивілізаційних настанов. Проголошена Брюсселем 2003 р. стратегія «сусідства» мала створити системну основу для вирішення завдань економічної безпеки і геополітичного впливу ЄС, а в разі досягнення критеріїв відповідності країнами-партнерами – полегшити вибір нових потенційних членів з кола «європейських сусідів»[89]. З іншого боку, просування Москвою власного інтеграційного проекту створювало підстави для прямої конкуренції асиметричних планів і форм впливу в суміжних просторах, створюючи додаткове джерело напруги.

---

[89] Чернышев С.В. Европейская интеграция и торгово-политический выбор России // Европа перемен: концепции и стратеги интеграционных процессов. – С. 289.

Після відмови Росії від участі в Європейській політиці сусідства сторони зосередили увагу на обговоренні умов створення «спільного європейського економічного простору», ідею якого у травні 2001 р. запропонував голова Європейської комісії Р. Проді. Пропозиція Р. Проді мала здебільшого паліативний, прогнозно-компромісний характер, бо ж Єврокомісія дотримувалася принципових вимог формування зон вільної торгівлі не лише на основі нормативів ГАТТ/СОТ, але й на базі імплементації потенційними партнерами положень європейського законодавства включно з європейськими енергетичними директивами.

Для розробки нового порядку денного двостороннього діалогу між ЄС та РФ було створено Групу високого рівня. Її співголовами стали віце-прем'єр російського уряду В. Христенко та єврокомісар з питань зовнішньої політики К. Паттен. У висновках групи містилася рекомендація створити спільний економічний простір у формі відкритого, інтегрованого ринку на основі спільних або сумісних правил і норм та адміністративних процедур. Для реалізації нової концепції відносин пропонувалося розпочати діалог з чотирьох «спільних просторів», початок якого було проголошено на Петербурзькому саміті Росія-ЄС 31 травня 2003 р. Сторони підтвердили намір будувати відносини стратегічного партнерства за чотирма напрямками, включаючи економічне співробітництво (перший простір), зовнішню безпеку (другий простір), питання свободи, внутрішньої безпеки та правопорядку (третій простір) та сферу науки, освіти і культури (четвертий простір).

Чинна Угода про партнерство та співробітництво між ЄС та Росією (1994 р.) передбачала широку взаємодію без інтеграційного зближення сторін. Натомість ідея «спільного європейського економічного простору» полягала в тому, аби розширити рамки співпраці в бік м'якої інтеграційної взаємодії, що мало б створити нову якість у європейсько-російський відносинах. Втім, ідея формування «спільного європейського економічного простору» так і лишилася декларацією. За відсутності відповідної стратегії зовнішньоекономічної політики російські державні структури виявляли неготовність впроваджувати нормативи європейського законодавства та брати на себе будь-які зобов'язання інтеграційного спрямування[90].

У посланні до Ради ЄС та Європарламенту «Ширша Європа – Сусідство» від 11 березня 2003 р. Європейська Комісія, відзначивши успішний розвиток діалогу та взаємодії між ЄС та Росією, зокрема у політичних питаннях, стосовно безпеки, енергетики, навколишнього середовища, науки і технологій, робила наголос на тому, що нова по-

[90] Там же. – С. 291.

літика сусідства лише має створити «єдину опору для стратегічного партнерства між ЄС та Росією»[91].

На Римському саміті ЄС-Росія у листопаді 2003 р. було прийнято «Спільну декларацію про зміцнення діалогу та співробітництва з політичних питань і питань безпеки», схвалено «Спільну концепцію формування загального європейського економічного простору», головною передумовою створення якого вважався вступ Росії до СОТ. На саміті Росія-ЄС у Москві (травень 2005 р.) сторони узгодили «дорожні карти» щодо «чотирьох просторів», які не містили зобов'язуючих положень й не передбачали часових рамок для досягнення декларованих цілей. Утім, попри підписання протоколу про умови вступу Росії до СОТ (2004), чотирьох «дорожніх карт» (2005) та низки галузевих угод в 2005–2006 рр., невдовзі відносини між ЄС та Росією істотно погіршилися. Перші ознаки цього виявилися наприкінці 2004 р. під впливом української внутрішньополітичної кризи, коли на Заході В. Путіна почали звинувачувати у спробі прямого втручання у внутрішні справи України..

Симптоми погіршення відносин між Росією та ЄС посилилися наприкінці 2005 р. у зв'язку із загостренням російсько-українського газового конфлікту. До того ж, з кінця 2005 р. російський уряд почав застосовувати проти окремих країн ЄС та пострадянського простору економічні обмеження та санкції, які на Заході вважали політично вмотивованими. Зі свого боку, російське керівництво звинувачувало політичні кола США та країн ЄС у безцеремонному втручанні у внутрішні справи країн пострадянського простору. Російське керівництво, як відзначала московський кореспондент французької газети «Le Monde» М. Жего, тлумачило зміну режимів у колишніх радянських республіках як наслідок маніпуляцій «іноземних держав», спрямованих на «дестабілізацію Росії»[92].

З 2006 р. російське керівництво вдалося до правових зачіпок і претензій, які дозволили витіснити ряд великих західних компаній з переданих їм у концесію родовищ на Сахаліні та у Сибіру. Для західного капіталу та європейських політиків це слугувало сигналом розвороту В. Путіна у бік державного капіталізму, монополізації сировинного сектора та посилення впливу на пострадянському просторі. У політиці ЄС щодо Росії того часу виразно простежувався розрахунок на прихід

---

91 Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours / Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament [COM(2003) 104 final]. – Brussels, 11.3.2003. – P.14–15.

92 Jégo M. Russie: l'introuvable «revolution douce» // Politique Internationale. La Revue. – 2006. – № 112. – [Електронний ресурс]: http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=112&id=553&content=texte#show1

до влади у Москві «позитивного» лідера, який мав би зробити Росію більш слухняною та керованою. До кінця 2006 р. керівні інституції ЄС намагалися чинити на В. Путіна тиск за допомогою традиційних методів, таких, як масштабна кампанія критики у ЗМІ, публічні звинувачення в авторитарних намірах та у порушенні принципів демократії, погрози застосування політичних і економічних санкцій тощо. Зі свого боку, російське керівництво, намагаючись принципово змінити характер відносин Росії із Заходом, йшло на свідоме загострення. Кремль категорично відкинув вимогу Європейської комісії та низки країн ЄС про приєднання Росії до європейської Енергетичної хартії. Мотивуючи це тим, що Росія не брала участі у розробці документа, а її зауваги щодо його невідповідності інтересам РФ як країни-експортера було проігноровано. Москва пропонувала європейським партнерам шукати компромісний формат, який Росія та ЄС могли б застосовувати на двосторонній основі.

У зв'язку із завершенням 2007 р. десятирічного терміну дії Угоди про партнерство та співробітництво сторони домовилися розпочати переговори про підготовку нового рамкового документу. На саміті Росія-ЄС у Сочі (травень 2006 р.) було вирішено розглядати новий формат відносин як «всеосяжне» стратегічне партнерство. Проте двосторонні переговори з розробки проекту нової угоди або свідомо блокувалися окремими країнами ЄС (Польща, Литва, Естонія), або заходили у глухий кут через протилежність підходів сторін.

Переломним моментом у відносинах Росії з ЄС і НАТО стала неформальна «ділова вечеря» президента В. Путіна з керівництвом ЄС у фінському місті Лахті (20 жовтня 2006 р.), яка передувала саміту Росія-ЄС у Гельсінкі 24 листопада 2006 р. На ній президент Росії відмовився виконувати вимоги ЄС, пов'язані з діяльністю іноземних компаній у російському енергетичному секторі. У Росії тим часом почалося реформування машинобудівної галузі шляхом створення контрольованих державою холдингів та акціонерних товариств (державних корпорацій) паралельно з прискоренням розробки нових систем озброєнь. У сфері поставок енергоресурсів В. Путін обрав тактику вибіркового діалогу з окремими країнами ЄС, пропонуючи енергетичним компаніям кожної з них укладати індивідуальні довгострокові контракти з компаніями «Газпром» і «Роснефть». Така практика набула поширення у відносинах з Німеччиною, Францією, Угорщиною, Грецією, Болгарією, Італією.

Певне пом'якшення суперечностей спостерігалося з обранням на посаду президента РФ Д. Медведєва. Саміт Росія-ЄС у Ханти-Мансійську (26–27 червня 2008 р.) сприяв поліпшенню атмосфери у двосторонніх стосунках та відновленою переговорів з угоди про стратегічне партнер-

ство[93]. Однак, воєнне зіткнення між Росією і Грузією у серпні 2008 р. знову призвело до загострення протиріч у двосторонніх відносинах та до тимчасового призупинення двостороннього діалогу. Реагуючи на визнання Росією незалежності Абхазії та Південної Осетії (26.08.2008 р.), Європейська Рада на позачерговому засіданні вирішила відкласти переговори з двосторонньої партнерської угоди з РФ «до того моменту, поки всі війська не будуть виведені на позиції, які вони займали до 7 серпня»[94].

Схваливши договір про припинення вогню, укладений 12 серпня за посередництва ЄС в особі президента Франції Н. Саркозі, Європейська Рада висловила сподівання на покращення постачання гуманітарної допомоги постраждалим та на «виведення значної частини російських військових сил» із зони конфлікту. ЄС закликав сторони продовжувати повне і добросовісне втілення договору без затримок, включаючи відведення військових «до позицій, які вони займали перед початком конфлікту». Хоча цю умову не було виконано, ЄС вирішив продовжити діалог з Росією з метою докладного та поглибленого вивчення стану і різних аспектів двосторонніх відносин у межах підготовки до саміту ЄС-Росія у Ніцці (14 листопада 2008 р.). Ці задачі покладалися на делегацію у складі голови Європейської Ради (Н. Саркозі), президента Єврокомісії (Ж.-М. Баррозу) та Високого представника з питань зовнішньої політики (Х. Солана). Незабаром у посланні до Європейської Ради (листопад 2008 р.) ЄК закликала відновити переговори з Росією, посилаючись на доцільність продовження контактів задля кращого обстоювання інтересів ЄС. Відновлення «відкритого діалогу» було визнано найліпшим способом взаємодії на основі спільного підходу європейських країн та інституцій[95].

Звертає на себе увагу той факт, що ознакою ледь не всіх спільних російсько-європейських ініціатив та проектів слід вважати їхній переважно декларативний характер. Це визначало низьку результативність діалогу та відсутність практичних результатів у більшості галузей за винятком торгівлі, інвестицій та постачання енергоресурсів. В європейських столицях усвідомлювали, що в Росії домінує державно-регульований капіталізм, керований відносно згуртованим державним бюрократичним апаратом. Російська економіка значною мірою, якщо

---

93 Council of the European Union. Joint Statement on the launch of negotiations for a new EU-Russia agreement, Khanty-Mansiysk, 27 June 2008. – [Електронний ресурс]: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/101524.pdf

94 Висновки головуючої держави з надзвичайної Європейської Ради у Брюсселі (1 вересня 2008). – [Електронний ресурс]: http://eurointegration.at.ua/news/2008–09–03–15

95 Review of EU-Russia Relations / Communication from the Commission to the Council. [COM(2008) 740 final]. – Brussels, 5.11.2008. – P. 5. – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/russia/docs/com_08_740_en.pdf

навіть не критично, залежить від експорту енергоресурсів і від імпорту технологій. Вважалося, що внутрішньополітична ситуація в РФ може змінитися лише внаслідок внутрішніх поступових змін соціального та політичного характеру. Відтак, європейські інституції бачили свій інтерес у стимулюванні змін у настроях російського суспільства.

У відносинах з Росією, як і з іншими країнами-сусідами, Брюссель висував на перший план поширення власних правил, норм і регламентів, які країни-партнери мали приймати та застосовувати. У те, що Росія буде стійко блокуватися з Китаєм або навіть стане його сателітом, європейські експерти здебільшого не вірили, хоча й попереджали про можливість втрати Росією контролю над природними багатствами Сибіру внаслідок стрімкого посилення Китаю. Ця обставина значною мірою пояснювала стримане ставлення країн ЄС до російських пропозицій, які стосувалися встановлення «рівноправного партнерства» у сфері енергетики та безпеки, а також ігнорування неодноразових звернень з приводу полегшення доступу до нових технологій і сприяння в модернізації промисловості.

Попри зацікавленість європейського бізнесу в російському ринку, заклики російського керівництва створити міцний фундамент для стратегічного партнерства між Росією та ЄС на основі формули «енергія в обмін на технології» не знаходили схвальної відповіді. Вперше таку пропозицію президент РФ В. Путін виголосив у промові у Бундестазі ФРН 11 вересня 2001 р. У листопаді 2009 р. на саміті ЄС-Росія у Стокгольмі Д. Медведєв (президент РФ у 2008–2012 рр.) запропонував Європі переглянути формат взаємин, побудувавши його на засадах полегшення доступу до нових технологій та сприяння взаємному розвитку. Нова ініціатива, яка віддзеркалювала позитивні очікування у стосунках і підходах сторін, дістала назву «Партнерство задля модернізації». За задумом Москви, вона мала сприяти модернізації російської економіки та перегляду відносин між РФ і ЄС з урахуванням попередніх результатів діалогу зі створення чотирьох «спільних просторів».

Очікувалося, що ініціатива «Партнерство задля модернізації» набуде форми угоди. Проте статус документа було знижено до меморандуму, а згодом – до рівня політичної заяви. На 25-му саміті Росія-ЄС (31 травня – 1 червня 2010 р., Ростов-на-Дону) сторони підписали Спільну заяву за ініціативою «Партнерство задля модернізації», яка декларувала поєднання зусиль у галузях високих технологій, інновацій, енергоефективності та «зеленої енергетики». Новий проект окреслював розширення можливостей для інвестування у ключові галузі російської економіки, що мало стимулювати зростання та інновації, зміцнити економічні стосунки між ЄС та Росією, створити сприятливі умови для малого та середнього бізнесу, сприяти вирівнюванню технічних

регламентів і стандартів, забезпечувати захист прав інтелектуальної власності, розвиток транспорту, екологічно чистої економіки та енергоефективності, сприяти міжнародним переговорам з протидії змінам клімату, в галузі інновацій, досліджень та розвитку. Серед завдань проекту згадувалося подолання регіональних і соціальних наслідків економічної реструктуризації. Окремі розділи проекту стосувалися політичної трансформації та «соціалізації» державно-суспільних відносин, зокрема забезпечення ефективного функціонування системи судових органів, посилення боротьби з корупцією, сприяння розвитку зв'язків між людьми, зміцнення діалогу з громадянським суспільством, заохочення участі у ньому громадян і бізнесу[96].

У листопаді 2010 р. у Посланні до Федеральних Зборів РФ президент Д. Медведєв перелічив три основних пріоритети, які російське керівництво мало намір покласти в основу цієї програми[97]. Перший з них передбачав взаємний обмін технологіями, включаючи «зелену енергетику» і досягнення сумісності технічних регламентів. Другий – спрощення візового режиму з перспективою його повного скасування. Третій стосувався розширення професійних і академічних обмінів. На думку багатьох російських експертів, ідея «Партнерства задля модернізації» була загалом плідною, бо орієнтувала сторони на поглиблену співпрацю у пріоритетних галузях та на досягнення конкретних практичних результатів. Однак, Єврокомісія наполягала на внесенні до тексту документу елементів, які змінювали політичну сутність проекту, перетворюючи його на бюрократичний інструмент технічного сприяння і щільного зовнішнього контролю[98].

Як зазначав С. Караганов, під «партнерством задля модернізації» сторони розуміли різні речі. Російські владні структури розглядали ініціативу як інструмент технологічної модернізації або, простіше кажучи, як засіб сприяння російським корпораціям в їхніх бізнес-проектах. Натомість, у керівних інституціях ЄС плекали надію на те, що Росія повернеться до ролі «молодшого учня», навіть незважаючи на те, що, «на відміну від країн Центрально-Східної Європи, яким було відведено таку ж саму роль», у випадку РФ Брюссель «не збирався нічого платити»[99].

---

96 Механизм «Партнерство для модернизации». – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/tech_financial_cooperation/partnership_modernisation_facility/index_ru.htm

97 Медведев Д. Послание Президента Федеральному Собранию. 30.11.2010. – [Електронний ресурс]: http://news.kremlin.ru/transcripts/9637

98 Энтин М. Россия-ЕС: к множественности конфигураций сотрудничества на континенте // Вся Европа.ru. – 2011. – Вып. 10(59). – [Електронний ресурс]: http://www.alleuropa.ru/rossiya-es-k-mnozhestvennosti-konfiguratsiy-sotrudnichestva-na-kontinente-1

99 Караганов С. Союз Европы: последний шанс? // Российская газета. Федеральный выпуск. – № 5229 (150). – 2010. – 09 июля. – [Електронний ресурс]: https://rg.ru/2010/07/09/karaganov.html

У політичному сенсі Європейська комісія розуміла модернізацію як рух Росії до розширення політичних свобод і прав людини. За спостереженням С. Караганова, до проявів порушення прав і свобод людини зазвичай європейці відносили не стільки бюрократичне і поліцейське свавілля щодо мільйонів громадян, скільки окремі скандальні епізоди (вбивство кількох правозахисників, журналістів або показний розгін демонстрацій опозиціонерів). У той час, як, на його думку, «головною проблемою Росії з точки зору прав людини є не поліцейські мікрорепресії або нерозкриті вбивства правозахисників, а, напевно, саме безправ'я мільйонів»[100]. За такої різниці у розумінні модернізації «партнерство задля модернізації» було приречено стати черговим пустопорожнім гаслом. У зв'язку з парламентськими та президентськими виборами в Росії в 2011–2012 рр. підготовку програми було загальмовано, а згодом припинено. За офіційними повідомленнями, це сталося через те, що російські і європейські експерти перенесли увагу на підготовку «дорожньої карти» співпраці Росії і ЄС до 2050 р. з ухилом у бік енергетичної безпеки – чинника прямої і постійної зацікавленості європейської сторони.

Поряд з розбіжностями в тлумаченні суверенітету та прав людини серйозним фактором, який вніс додаткову напругу в російсько-європейські відносини, стало просування російського інтеграційного проекту на основі Митного союзу (МС) та Єдиного економічного простору. По мірі становлення інтеграційних інструментів у рамках МС, включаючи створення Євразійської економічної комісії, у Брюсселі зростало занепокоєння, зумовлене прямою конкуренцією нового проекту із цілями та інструментами Європейської політики сусідства. Функціонери ЄС від самого початку акцентували увагу на несумісності участі країн Східної Європи в Єдиному економічному просторі з Росією та підписання угод про асоціацію та поглиблену зону вільної торгівлі з ЄС. З цієї точки зору політика ЄС та Росії все більше набувала ознак конфлікту інтересів та прямої конкуренції. Російська сторона також акцентувала увагу на несумісності одночасної участі країн Східної Європи у різних інтеграційних проектах. Виконавчий секретар СНД С. Лебедєв попереджав учасників ініціативи «Східне партнерство», що «ЄС не компенсує втрат, яких ці країни можуть зазнати в результаті участі у «Східному партнерстві». Тож доведеться вибирати: або СНД і дружба з Росією, або «Східне партнерство» й мізерна допомога з боку ЄС[101].

---

[100] Там же.

[101] Исполнительный секретарь СНГ Сергей Лебедев прогнозирует, что у государств – участников Восточного партнерства «могут возникнуть трудности». 13.05.2009. – [Електронний ресурс]: http://belapan.com/archive/2009/05/13/eu_303788/

У керівних установах ЄС та в європейському експертному середовищі загалом спостерігалося скептичне, хоча й насторожене, ставлення до розвитку євразійського інтеграційного проекту, не кажучи вже про заявлені плани В. Путіна щодо створення Євразійського союзу як альтернативного ЄС на Заході та АТЕС на Далекому Сході «євразійського» інтеграційного угруповання. Продовжуючи формальний екстенсивний діалог з Москвою, керівні структури ЄС уникали суттєвого перегляду відносин. Розробка практичного документу «Механізм «Партнерства задля модернізації»» не просунулася далі початкового робочого плану, який за своїми ознаками мав більш прикладний характер, ніж двосторонні програми і механізми, які ЄС використовував у відносинах з іншими «східними партнерами». За попередніми планами передбачалося надання кредитів європейських банків для проектів російського приватного бізнесу, заявки на які потенційні учасники мали подавати одночасно до російських галузевих міністерств та до генеральних директоратів Єврокомісії як «сторін у діалогах» з пріоритетних напрямків партнерства[102].

Після переобрання В. Путіна президентом РФ (04.03.2012 р.) керівництво ЄС висунуло на перший план суто політичні аспекти модернізації громадсько-політичного життя Росії шляхом активізації діяльності неурядових організацій та «створення умов для існування дійсно плюралістичної парламентської системи, яка не становить перешкод для роботи життєздатної опозиції»[103]. Сприяння реалізації ініціативи «Партнерство задля модернізації» мотивувалося намірами підтримати Росію в усіх «позитивно спрямованих реформаторських зусиллях» на засадах «повної інтеграції до міжнародної, побудованої на правилах, торгової системи та розвитку громадянських прав і свобод, які мають становити основу для стабільності й добробуту». Попри її початкову економічну спрямованість, європейські інституції намагалися використати програму партнерства з Росією насамперед як засіб політичного впливу на внутрішні суспільно-політичні процеси, на створення вигідних для європейського бізнесу умов, пов'язаних зі вступом Росії до СОТ[104]. Очікуване членство Росії у СОТ пов'язувало-

---

102 ЕС выделит миллиард евро на российскую модернизацию. 09.06.2011. – [Електронний ресурс]: http://lenta.ru/news/2011/06/09/partnership/

103 Заявление Верховного Представителя ЕС Эштон об использовании правосудия в политических целях в России. 12.09.2012. – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/20120912_1_ru.htm

104 Выступление Верховного Представителя ЕС Кэтрин Эштон в Европейском Парламенте касательно саммита Россия-ЕС. 14.12.2011. – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2011/20111214_ru.htm.; «Использовать возможность: отношения ЕС с Россией после её вступления в ВТО» – выступление члена Европейской Комиссии Де Гюхта. 07.09.2012. – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/20120907_ru.htm

ся з усуненням регламентних обмежень проти європейської продукції на кшталт фіскального збору на утилізацію автомобілів.

Відносини між ЄС та Росією загострилися під час внутрішньополітичної кризи в Україні восени 2013 – взимку 2014 рр. У січні 2014 р. Європейська комісія в особі її президента Ж.-М. Баррозу демонстративно відкинула пропозицію провести тристоронні переговори про умови застосування економічних статей Угоди про асоціацію ЄС-Україна за участі РФ. Хоча влітку 2014 р. переговори із цього питання все ж розпочалися, а Європейська комісія погодилася на пропозицію німецького уряду відкласти застосування економічної частини угоди з Україною на рік, тристоронні консультації виявилися безплідними.

Реагуючи на пряме військове втручання РФ в Україні, яке почалося після зміни влади у Києві в лютому 2014 р., керівні установи ЄС застосували проти РФ низку санкцій. Ці заходи вважалися обмежувальними засобами «у відповідь на неправомірну анексію Криму та на зумисну дестабілізацію України». Обмеження стосувалися замороження інституціональних форм співпраці включно з проведенням самітів ЄС-Росія, заборони на поїздки окремих осіб до ЄС, блокування їхніх активів, припинення економічних контактів європейських компаній з адміністративними установами та із суб'єктами підприємництва у Криму і Севастополі. Було скасовано регулярні двосторонні зустрічі між ЄС та РФ на найвищому рівні, заморожено двосторонні переговори з візових питань і нової партнерської угоди. Внаслідок «призупинення» зустрічей у рамках «Групи восьми» замість саміту «Великої вісімки» 4–5 червня 2014 р. у Брюсселі було проведено нараду в форматі лідерів країн «Великої сімки». Країни ЄС оголосили про припинення переговорів про вступ Росії до ОЕСР та до Міжнародної енергетичної агенції. Окрім анексії частини української території, підставами для впровадження «кримського пакету» санкцій вважалося незаконне привласнення державних коштів та майна України на півострові[105].

Впродовж липня-вересня 2014 р. країни ЄС розширили перелік економічних санкцій, спрямованих на обмеження обмінів у конкретних секторах економіки, включно з доступом до первинного і вторинного ринків капіталу ЄС для п'яти контрольованих державою російських банків та їхніх дочірніх компаній, трьох енергетичних і трьох оборонних підприємств. Рада ЄС застосувала заборону на експорт та імпорт зброї та військового спорядження, експорт товарів подвійного призначення, обмежила доступ до сучасних технологій та послуг, які використовуються при розвідці та видобутку нафти, припинила під-

[105] In focus: Ограничительные меры ЕС в ответ на кризис в Украине. 26.06.2015. – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2015/20150219_ru.htm

писання нових кредитних угод з боку Європейського інвестиційного банку та ЄБРР. На засіданні Європейської Ради 19–20 березня 2015 р. лідери країн-членів вирішили пов'язати застосування режиму санкцій з виконанням Мінських угод, включаючи «Комплекс заходів з виконання Мінських угод» від 12.02.2015 р. Початкове рішення із цього приводу передбачало, що пакет основних економічних санкцій, окрім «кримського списку», діятиме до кінця 2015 р., оскільки «Комплексом заходів…» було передбачено відновлення Україною «контролю над своїм кордоном на сході» як «останнього пункту мирного плану»[106].

Через те, що передбачений графік врегулювання конфлікту було зірвано, Рада ЄС ухвалила рішення про продовження санкцій. Керівні органи ЄС декларували намір постійно відстежувати застосування режиму санкцій з метою гарантування їхньої дієвості для виконання окреслених завдань. Хоча регламент Ради ЄС не визначає кінцевих термінів дії ухвалених рішень про запровадження санкцій, вважається, що рішення Ради ЄС щодо «автономних обмежень», які не потребують схвалення резолюцією РБ ООН, можуть діяти впродовж дванадцяти місяців. При цьому Рада ЄС може переглядати, змінювати, продовжувати чи тимчасово призупиняти їх залежно від оцінки ситуації. Враховуючи «дестабілізуючі дії Росії у Східній Україні», Рада ЄС вирішила, що термін дії економічних санкції має кожного разу продовжуватися на наступні шестимісячні періоди. Пропозиції урядів окремих країн, зокрема Польщі, застосувати процедуру чергового продовження санкцій на рік, викликали заперечення з боку Італії та ряду інших країн. По закінченні саміту ЄС 15–16 грудня 2016 р. прем'єр-міністр Італії П. Джентілоні повідомив, що Італія відхилила продовження санкцій проти Росії на річний термін та розширення їхнього переліку в зв'язку з воєнними діями Росії в Сирії. Такий підхід підтримали Іспанія, Австрія, Греція та Кіпр. Позиція італійського уряду пропонувала повторити прецедент 2008 р., коли, керуючись мотивами перемоги прагматичної користі над принциповістю у зовнішній політиці, країни ЄС вирішили нормалізувати відносини з Росією, не чекаючи врегулювання грузинсько-російського конфлікту.

У дискусіях наприкінці 2016 р. найгострішими виявилися суперечності, пов'язані з оцінкою впливу санкцій на стан європейської економіки. Прибічники послаблення санкцій посилалися на недієвість економічних санкцій як методу, здатного змусити Москву вести переговори про мирне врегулювання в Україні та Сирії. Натомість Німеччина, Вели-

---

[106] European Council Conclusions on external relations. Press release 134/15 (19 March 2015). – [Електронний ресурс]: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/conclusions-russia-ukraine-european-council-march-2015/

ка Британія, Польща наполягали на збереженні санкцій, скасування яких стало б прямим заохоченням російського керівництва до продовження політики агресії та нехтування нормами міжнародного права.

Від початку кризи в російсько-українських відносинах лідери ЄС висловлювали зацікавленість у поверненні Росії до більш прийнятних форм політичного діалогу та економічної взаємодії. Водночас керівні установи ЄС демонстрували неготовність розширювати спектр засобів тиску на Москву, не кажучи вже про застосування сили. Ухвалені на засіданні Ради ЄС із зовнішніх справ (14.03.2016 р.) «керівні принципи» спільної політики щодо РФ наголошували на необхідності повної імплементації Мінських угод з врегулювання конфлікту в Донбасі як ключовій передумові будь-яких суттєвих змін у двосторонніх відносинах. Рада ЄС підтримала необхідність зміцнення відносин зі східними партнерами ЄС та з іншими сусідами, зокрема у Центральній Азії. Планувалося посилити стійкість ЄС у контексті енергетичної безпеки, гібридних загроз і стратегічних комунікацій. Спільне рішення передбачало необхідність вибіркової взаємодії з Росією з питань, які становлять для ЄС інтерес. Згідно з роз'ясненнями Високого представника ЄС з іноземних справ і політики безпеки Ф. Могеріні, вибіркова взаємодія стосувалася проблем Сирії, КНДР, близькосхідного врегулювання, міграцій, протидії тероризму та кліматичним змінам. Окрім цього, висловлювалися наміри сприяти розвитку контактів між людьми та надавати підтримку російському громадянському суспільству з акцентом на молодь[107].

Затвердження «керівних принципів» не супроводжувалося конкретизацією цілей політики ЄС щодо Росії. Рішення Ради ЄС не містили чіткої диференціації підходів ЄС до Росії і до інших країн-сусідів, зокрема до тих, які втратили суверенітет над частиною території внаслідок локальних конфліктів та появи самопроголошених державних утворень. Зауваживши про важливість відносини з країнами «Східного партнерства» та Центральної Азії, Рада ЄС не визначила конкретні інструменти для їхньої підтримки. Санкції залишалися головним важелем впливу на політику РФ. Ф. Могеріні констатувала, що продовження санкцій є політичним, а не технічним питанням. Відтак, подальшим рішенням щодо їхнього застосування має передувати «політична дискусія, в ході якої країни Союзу зможуть обстоювати свої позиції на різних рівнях Ради ЄС»[108].

Одночасно з ухваленням принципів політики щодо Росії Рада ЄС підтвердила «кримський пакет» санкцій, закликавши держави-чле-

---

[107] Foreign Affairs Council, Meeting n°3457. – Brussels, 14.03.2016. – [Електронний ресурс]: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/03/14/

[108] Караганов С. Указ. соч.

ни ООН застосувати аналогічні заходи, спрямовані на невизнання нелегальної анексії Криму відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 68/262[109]. Новим елементом у політиці ЄС щодо Росії стало планування «стратегічних комунікацій», яке передбачає запровадження контролю за інформацією та протидію російській пропаганді[110].

Колапс переговорного процесу з врегулювання конфлікту в Донбасі впродовж 2016 р. та на початку 2017 р. ускладнив узгодження позиції керівних установ ЄС з українського питання. Іншим важливим чинником стало обрання Д. Трампа на посаду президента США, яке призвело до припинення регулярних консультацій між США та керівництвом провідних держав ЄС з основних питань світової політики. Ці обставини змушували європейські структури корегувати спільну позицію щодо Росії та її ролі у європейській безпеці. За підсумками приватної наради міністрів закордонних справ країн ЄС (13 листопада 2016 р.) Ф. Могеріні запевнила, що ЄС не має наміру переглядати позицію щодо Росії з огляду на можливість змін у ставленні нової адміністрації США, підтвердивши принципову позицію ЄС щодо незаконного приєднання Криму та ситуації в Україні. При цьому ЄС висловив готовність зберігати робочі контакти з Росією з іранської ядерної домовленості, з близькосхідного мирного процесу, з протидії тероризму, з ситуації в Лівії та до певної міри – у Сирії (у межах міжнародної групи підтримки Сирії).

У спеціальній заяві з приводу річниці незаконної анексії Криму Ф. Могеріні акцентувала увагу на невизнанні цього акту і на принциповому засудженні порушень міжнародного права, які становлять «прямий виклик міжнародній безпеці із серйозними наслідками для міжнародного правопорядку», який забезпечує «єдність і суверенітет усіх держав». З цією метою ЄС визнає доцільність обмежуючих засобів та закликає країни-члени ООН розглянути можливість ухвалення аналогічних заходів з невизнання згідно з резолюцією ГА ООН 68/262. Заява містила засудження мілітаризації Криму, невизнання проведених РФ виборів на Кримському півострові та повноважень обраних в результаті цих виборів представників, а також вимогу надання безперешкодного доступу міжнародних правозахисних організацій до всієї території України, включно з Кримом та Севастополем[111].

---

109 Исполнительный секретарь СНГ Сергей Лебедев прогнозирует, что у государств – участников Восточного партнерства «могут возникнуть трудности». Указ. соч.

110 Relations with Russia: EU's guiding principles. 15.03.2016 / Delegation of the European Union to Russia. – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2016/20160315_en.htm

111 Заявление Верховного Представителя ЕС от имени Европейского Союза касательно Крыма / European Union External Action. Statements by the HR/VP. – Bruxelles, 17.03.2017. – [Електронний ресурс]: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22923/zayavlenie-verhovnogo-predstavitelya-es-ot-imeni-evropeyskogo-soyuza-kasatelno-kryma_ru

Висловлені у заявах європейських функціонерів тези справляють враження концептуально виваженої схеми, однак вони вочевидь не мають директивного значення для урядів окремих держав. Окрім італійських міністрів, до скасування економічних обмежень у відносинах з Росією найчастіше закликали представники урядів Словаччини, Франції, Угорщини та низки автономних виконавчих і представницьких органів окремих провінцій. Натомість уряди Польщі, Великої Британії та Литви висловлювалися на користь жорсткої позиції з метою політичного стримування російської агресії.

Загалом невиразність цілей та вочевидь низька результативність політики ЄС щодо Росії пояснюється сучасним станом європейського інтеграційного проекту. Поставлені у процесі його реалізації завдання виявилися надмірними для теперішнього покоління європейських політиків. Стає все більш очевидним, що створення політичного союзу нереалістичне без розв'язання складних завдань інтеграції у валютно-фінансовій сфері та вирівнювання ступеня економічного розвитку окремих регіонів. Спільна зовнішня політика ЄС нині виглядає доволі умовним результатом узгодження інтересів різних країн, який формується під впливом багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників. У підсумку це створює ефект поліфонії, підкреслюючи слабкість спільної зовнішньої та безпекової політики Союзу. Ці вади дістали наочного підтвердження внаслідок відмови адміністрації США від виконання ролі координатора спільної позиції Заходу в міжнародних справах.

Скорочення впливу США в Європі, поряд з можливим розбалансуванням колективної позиції ЄС створюють передумови для активізації тиску з боку Росії, керівництво якої свідомо заперечує модель європейської безпеки, встановлену внаслідок розширення НАТО і ЄС. Покладаючись на поглиблення системної кризи європейського інтеграційного об'єднання, російське керівництво прагне змусити керівні установи ЄС згорнути політичну присутність на пострадянському просторі, навіть у такій слабкій і символічній формі як «Східне партнерство».

Як стверджують автори доповіді Російського інституту стратегічних досліджень «Політика ЕС щодо країн пострадянського простору в контексті євразійської інтеграції» (2015), російська сторона тлумачить загострення відносин з ЄС і США як наслідок «конфлікту інтересів Росії та Заходу в тій частині пострадянського простору, яка у Москві сприймається як природна історично, географічно, економічно й культурно детермінована зона євразійської інтеграції»[112]. Локальні конфлікти у Грузії та Молдові, визнання незалежності Абхазії та Південної Осетії, анексія Криму та конфлікт у Донбасі подаються

[112] Foreign Affairs Council, Meeting n°3457. Указ. соч.

як довгоочікуваний реванш у політичній, економічній та інформаційній «холодній» війні між Російською Федерацією та євроатлантичними структурами», яка тривала ледь не від моменту розпаду СРСР[113].

Керуючись переважно макроекономічними показниками, європейські інституції та аналітичні центри традиційно звикли сприймати Росію як країну з відносно слабкою й технологічно відсталою економікою, яка надмірно залежить від енергетичного експорту. Втім, такий підхід не враховував мобілізаційних можливостей російського ВПК та ефектів економічної взаємозалежності, які Москва активно використовувала у відносинах з країнами ЄС. Через те, що проекти ЄС, пов'язані з використанням «південного енергетичного коридору» зазнали невдачі, європейські країни виявилися неспроможними суттєво зменшити залежність від російських енергетичних поставок. Захід недооцінив темпи військових реформ та масштаби модернізації російських озброєнь, що надало Москві значних тактичних переваг, забезпечивши її безперечне силове домінування в Східній Європі.

Як спільний ринок та інтегрований економічний простір Євросоюз нині залишається найпотужнішим економічним суб'єктом. Проте економічна вага ЄС не дістала відповідного підкріплення у формі консолідованого політичного впливу. З огляду на специфіку статусу та підходу ЄС до проблем міжнародних відносин, у яких перевага надається економічним, нормативним та суспільно-гуманітарним засобам впливу, європейська інтеграційна спільнота виявила неспроможність виконувати функції політичного стримування Росії, не кажучи вже про встановлення силового балансу. Попри усвідомлення загроз європейській безпеці з боку Росії та прагнення європейських інституцій дотримуватися принципових оцінок, політичні кола ЄС відчувають істотний тиск з боку європейських бізнес-кіл, зацікавлених у розвитку спільних економічних проектів з російськими державними та приватними партнерами.

Колективна позиція ЄС у відносинах з Росією містить низку суттєвих суперечностей. На думку європейських лідерів, активні бойові дії в Донбасі та спроби російського керівництва розпочати перегляд кордонів становлять принципову загрозу, яка має діставати чітку відсіч. Однак, хоча європейські інституції засуджують політику Москви, насамперед довільне застосування сили щодо інших країн, головна мета ЄС у відносинах з Росією полягає у поверненні Москви до співп-

---

113 Политика Евросоюза в отношении стран постсоветского пространства в контексте евразийской интеграции. 08.07.2015. – [Електронний ресурс]: http://www.perspektivy.info/oykumena/ekdom/politika_jevrosojuza_v_otnoshenii_stran_postsovetskogo_prostranstva_v_kontekste_jevrazijskoj_integracii_2015–07–08.htm

раці та у забезпеченні її передбачуваної поведінки у відносинах європейської безпеки та подоланні існуючих суперечностей.

Політика ЄС щодо Росії має інерційний характер. Стратегія безпеки ЄС, ухвалена в 2003 р., формально визнає Росію ключовим гравцем «в аспекті геополітики та безпеки на глобальному та регіональному рівнях», що зумовлює потребу в урахуванні її ролі та інтересів. До 2014 р. Росія вважалася одним з десяти стратегічних партнерів ЄС. Після призупинення інституціональних відносин між ЄС та Росією цей статус не було скасовано. Офіційний сайт Представництва ЄС у Росії у розділі про політичну основу співробітництва залишив незмінними офіційні формулювання, згідно з якими ЄС вважає своїм ключовим пріоритетом будівництво «сильного стратегічного партнерства з Росією» на міцному фундаменті взаємної поваги[114].

Криза європейської безпеки, спричинена військово-політичним втручанням Росії в Україні, стала безумовним приводом для загострення та часткового замороження відносин з ЄС. Більш глибокі протиріччя між ЄС та Росією зумовлені загостренням конкуренції європейського та євразійського інтеграційних проектів та зіткненням інтересів сторін на пострадянському просторі. ЄС і Росія мають не лише дуже різне бачення умов взаємодії, але й відмінні погляди на європейський устрій та на перспективи багатополярного світу. Застосовані європейськими інституціями економічні обмеження щодо Росії, спрямовані головним чином проти державних банків, компаній ВПК та енергетичного сектору, мали доволі обмежений характер. Хоча санкції США та ЄС загальмували програму модернізації російських озброєнь, вони не здійснили вирішального впливу на стан російської економіки.

За умов становлення багатополюсної міжнародної системи політичні кола провідних європейських країн надають перевагу різновекторній політиці, яка розмежовує європейські інтереси по різних напрямках, таких, як відносини зі США, спільні гарантії безпеки у межах НАТО, відносини з Росією, яка й досі формально вважається бажаною ланкою «спільного економічного простору» єдиної Європи від Лісабону до Владивостока. Мета цього проекту, який все більше скидається на політичну утопію, полягала у створенні інтегрованого ринку між ЄС та РФ та у досягненні більшої взаємної сумісності їхніх економік. Проте час від часу політичні кола ЄС продовжують нагадувати про можливість відновлення діалогу щодо економічної лібералізації з Росією у разі виконання нею мінських домовленостей та врегулювання конфлікту на сході України.

---

114 Европа и Россия: Строительство стратегического партнерства. – [Електронний ресурс]: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/political_relations/political_framework/index_ru.htm

Визначення змісту політики ЄС щодо Росії та оцінка сучасних тенденцій у відносинах сторін ускладнені нечіткістю загальних цілей європейської міжнародної стратегії, яка впродовж тривалого часу перебуває у перманентному пошуку адекватного балансу між фундаментальними інтересами ЄС як політико-економічної спільноти та визначенням їхньої сумісності з нормативно-аксіологічними орієнтирами у сфері зовнішньої політики та міжнародної взаємодії.

1.4. Комуністичний рух на пострадянському просторі

Після призупинення у серпні 1991 р. діяльності КПРС багато комуністів і первинних партійних організацій на всій території СРСР виступали за перегляд цього рішення, за відновлення республіканських комуністичних партій і Комуністичної партії Радянського Союзу. До кінця 1991 р. виникло кілька комуністичних організацій. 13 червня 1992 р. за ініціативою групи членів ЦК на чолі з К. Ніколаєвим і О. Прігаріним відбувся Пленум ЦК КПРС, на якому М. Горбачова було виключено з партії, припинено діяльність Політбюро ЦК КПРС, ухвалено рішення про проведення XX Всесоюзної партійної конференції, яка відбулася 10 жовтня 1992 р. у Москві. Конференція підтвердила рішення Пленуму, розглянула проекти Програми і Статуту КПРС, ухваливши рішення про підготовку XXIX з'їзду КПРС. Він відбувся 26-27 березня 1993 р. у Москві. В його роботі взяли участь 416 делегатів від партійних організацій Азербайджану, Білорусі, Казахстану, Латвії, Литви, Молдови, Росії, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану, України, Естонії, самопроголошених республік Придністров'я та Південної Осетії. Виходячи з реальних умов діяльності комуністичних партій на території колишнього СРСР, з'їзд реорганізував єдину партію в Союз комуністичних партій – міжнародну суспільно-політичну організацію, покликану виробляти спільні позиції з основних питань політики комуністичних партій держав, що входили до складу СРСР, і розвитку комуністичного руху, координувати дії комуністів. СКП-КПРС був проголошений правонаступником КПРС[115].

З березня 1993 по липень 1995 р. компартії було відновлено у всіх країнах СНД, крім Туркменістану. В деяких республіках виникло кілька комуністичних партій і рухів (Росія, Україна, Білорусь, Вірменія, Грузія). До липня 1995 р. на території колишнього СРСР діяло 26 комуністичних партій і організацій. 22 з них, які об'єднували 1 млн 300 тис. комуністів, увійшли до складу СКП-КПРС, у тому числі: Комуністична партія Росій-

[115] Комуністична партія України в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і Пленумів ЦК, 1992–2005. – К., 2005. – С. 54–55.