

DOI 10.31558/2519-2949.2018.1.23

УДК 32(477)(4-672ЄС)

Сидорук Т. В., Національний університет «Острозька академія»

ДЕСЯТЬ РОКІВ СХІДНОМУ ПАРТНЕРСТВУ: ЧАС ДЛЯ ПЕРЕГЛЯДУ

Дано оцінки ефективності та перспективності проекту Європейського Союзу під назвою «Східне партнерство» в контексті десятирічного досвіду його реалізації та підсумків Брюссельського саміту 2017 р. Визначено основні проблеми, які стоять на заваді використанню його повного потенціалу для глибшої трансформації східного сусідства ЄС. Сформульовано висновки щодо потреби перегляду концепції сучасної східної політики ЄС. По-перше, ЄС має визнати політичні реалії у країнах-партнерах і відповідно адаптувати свої очікування щодо реформ, політику щодо урядів і позаурядових сил. По-друге, оновлений підхід до відносин з державами-партнерами має враховувати їх чутливість до зовнішнього тиску, передусім «больові точки», які залишають їх відкритими для впливу Росії, і запропонувати шляхи, які б дозволили його мінімізувати в сенсі нарощування «м'якої сили» ЄС і протидії «жорсткій силі» Кремля. По-третє, ЄС має замислитися над тим, які проміжні стимули він може запропонувати своїм проєвропейськи орієнтованим східним сусідам (Грузії, Молдові, Україні), аби поступово прокладати шлях до визнання за ними статусу потенційних кандидатів на членство за умови незворотності внутрішніх перетворень.

Ключові слова: Східне партнерство, Європейський Союз, реформи, східні сусіди, угоди про асоціацію.

Вступ

Східному партнерству (СП) наприкінці 2018 р. виповниться 10 років – 3 грудня 2008 р. Європейська Комісія оприлюднила повідомлення з однойменною назвою, яке заклало нову концептуальну основу для співпраці ЄС з Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Грузією, Молдовою та Україною [24]. Щоправда установчий саміт СП відбувся вже на початку 2019 р. – 7 травня у Празі [20]. Це перше десятиліття СП, особливо його друга половина, ознаменувались чи не найбільш складним періодом у відносинах ЄС із його східними сусідами з часу розпаду СРСР у 1991 р. Російське військове вторгнення в Україну, включаючи анексію Криму та агресію на Донбасі, невисока ефективність реалізації реформ навіть в «авангардних» країнах СП – Грузії, Молдові та Україні з усією очевидністю продемонстрували вразливість оригінальної концепції СП і те, що інструменти, які, можливо, підходили у 2008 р., є вже недостатніми через десятиліття.

П'ятий саміт СП, який відбувся 24 листопада 2017 р., продемонстрував, що попри його загальний радше слабкий характер, СП і надалі залишається стабільною основою для відносин ЄС із його східним сусідством. Результати саміту засвідчили небажання ЄС вносити будь-які серйозні зміни до СП найближчим часом, але воно так чи так переживає новий і важливий етап еволюції, зважаючи на нещодавнє набуття чинності угодами про асоціацію між ЄС і Грузією, Молдовою та Україною.

Серед дослідників сьогодні існує загальний консенсус щодо потреби перегляду СП. Однак тривають дискусії щодо бажаних (імовірних) напрямів його подальшої трансформації. Більшість авторів, вказуючи на незначні шанси серйозної реформи СП в найближчому майбутньому, пропонують шляхи, як зробити його більш функціональним в межах чинних інструментів. Наприклад, Е. Вільсон розглядає можливість переходу до «статус-кво плюс» підходу у відносинах ЄС із його східними сусідами, включно з доступом до єдиного ринку, зміцненням «фізичних» зв'язків країн-партнерів з ЄС тощо [39]. М. Фрас пропонує ЄС продовжувати курс на впровадження технічної допомоги, співпрацю з питань розвитку, підтримку незалежних медіа тощо [26]. Водночас деякі інші дослідники, наприклад, Я. Кобзова [32], Г. Громадський [30], Л. Літра, І. Порчхідзе, Ю. Гроза [10], попри очевидне продовження прагматичного і технократичного підходу ЄС до реалізації СП в найближчому майбутньому, продовжують наполягати, що аби бути успішним, оновлене СП повинно бути набагато більше політично орієнтованим і менше технічним проектом, ніж воно є сьогодні.

У цій статті автор робить аналіз стану СП за результатами десятиріччя з часу появи ініціативи. Ми зосереджуємо основну увагу на сучасному етапі еволюції СП, який відображає підсумкова декларація Брюссельського саміту, та його перспективах. Основними дослідницькими питаннями є:

чи готовий ЄС запропонувати рух уперед, чи готові учасники СП рухатися далі у своїх відносинах з ЄС та чи має СП перспективи як ефективна модель поступової і часткової інтеграції східних сусідів із ЄС. Автор визначила 3 основні проблеми (стримуючі чинники), які стоять на заваді такому руху вперед і використанню повного потенціалу СП для набагато глибшої трансформації східного сусідства ЄС. Це: 1) внутрішні виклики для сталої трансформації країн СП (корисливі інтереси еліт, системна корупція, неефективні державні інститути; 2) вплив Росії, який є противагою європеїзаційному впливові ЄС у регіоні; 3) слабкість стимулів, які ЄС пропонує для підтримки внутрішніх реформ у країнах-партнерах.

Еволюція Східного партнерства: від Праги до Брюсселя

СП з'явилося унаслідок поступової еволюції Європейської політики сусідства (ЄПС) щодо держав Східної Європи та Південного Кавказу і стало першою комплексною ініціативою в системі зовнішніх відносин ЄС, спрямованою на шість держав східного сусідства об'єднаної Європи. Водночас у зв'язку з розбіжностями в підходах держав-членів ЄС до стосунків із східними сусідами попри початково достатньо новаторські польсько-шведські пропозиції від 23 травня 2008 р. [36], остаточний формат ініціативи набув форми найменшого «спільного знаменника» і став спробою мінімалістської відповіді на польські амбіції формування східної політики ЄС. Найбільш важлива і далекоглядна складова польських пропозицій – визнання перспективи членства держав Східної Європи в ЄС – відсутня в СП, а рівень співробітництва в практичних сферах було визначено надто загально [20].

СП запропонувало шлях до поступової та часткової інтеграції країн-партнерів з ЄС, ґрунтуючись на їх прогресі у внутрішньому реформуванні, базованому на зміцненні європейських цінностей – демократії, прав людини, принципів правової держави тощо. Новизна його двостороннього виміру полягала в тому, що було передбачено можливості розвитку відносин, які раніше ЄС запропонував Україні, усім східним сусідам: угоди про асоціацію, глибокі зони вільної торгівлі, лібералізацію візового режиму, програми комплексного інституційного розвитку тощо [24]. Інструменти ж, передбачені у рамках багатостороннього виміру (саміт, Рада міністрів, тематичні платформи, робочі панелі, флагманські ініціативи, Форум громадянського суспільства, Євронест, тощо), стали цілком новими для регіону [24].

Відкаліброване таким чином СП з самого початку залишало відкритим питання, що має відбутися, якщо будь-яка держава-партнер реалізує передбачену програму реформ (європеїзується) і стане сумісною з ЄС. Частина держав-членів ЄС (Польща, інші країни Вишеградської групи, держави Балтії, скандинавські країни) виходили з позиції, що формат СП може допомогти країнам-адресатам реально наблизитися до ЄС і підготувати їх до можливої повної інтеграції в майбутньому [18, с. 67]. Інші ж держави ЄС з самого початку розглядали СП як альтернативу розширення, або ж, щонайбільше, «кімнату для очікувань», у якій пострадянські країни Східної Європи та Південного Кавказу зможуть колись остаточно визначитися із парадигмою свого подальшого розвитку [18, с. 70]. Незначний інтерес або скептичне ставлення більшості держав ЄС до цього проекту залишили його втілення на Європейську Комісію та деяких країн-активістів, таких як Польща, Чехія, Швеція, країни Балтії, свідченням чому є, серед іншого, географія самітів СП (Прага 2009 р., Варшава 2011 р., Вільнюс 2013 р., Рига 2015 р.). Лише Естонія, яка здійснювала головування в Раді ЄС у другому півріччі 2017 р., відмовилася від проведення 5-го саміту в себе, що комісар з питань ЄПС та перемовин щодо розширення Й. Ган назвав «мудрим рішенням», бо проведення саміту в Брюсселі «є чітким сигналом, що всі члени ЄС виступають за сильні політичні та економічні взаємини із східними партнерами» [4].

Протягом десятиріччя, що минає, ЄС кілька разів робив спроби переглянути окремі інструменти СП у рамках реформ ЄПС, ініційованих у повідомленнях Європейської Комісії «Нова відповідь на зміни у країнах-сусідах» (A New Response to a Changing Neighbourhood) 25 травня 2011 р. [23] та «Перегляд Європейської політики сусідства (Review of the European Neighbourhood Policy) 18 листопада 2015 р. [37], а також за результатами п'яти самітів СП.

Найважливіший етап переосмислення СП настав після Вільнюського саміту СП 28-29 листопада 2013 р., де йому було завдано нищівної поразки – за два місяці до нього Вірменія відмовилась від продовження роботи над підготовкою угоди про асоціацію з ЄС, а за нею Україна – геополітично ключова держава регіону, більша (за кількістю населення й ВВП) від решти п'яти країн СП разом узятих – відмовилась підписувати вже готову угоду. Далі – гірше: анексія Росією Криму і російсько-український конфлікт на Донбасі, який вибухнув у 2014 р., радикально змінили ситуацію у Східній Європі, і найбільш зловісно – у сфері безпеки.

На наступному саміті 21-22 травня 2015 р. у Ризі ЄС сподівався реабілітуватись після геополітичної поразки у Вільнюсі і оновити та посилити співпрацю з країнами-партнерами. Дійсно, підсумкова декларація саміту містить розлогий перелік пріоритетів (з 30 пунктів) для співробітництва та діалогу, спрямованих на довгострокові, всеосяжні реформи та модернізацію країн-учасниць, починаючи від реалізації угод про асоціацію з Грузією, Молдовою та Україною (що є головним пріоритетом ЄС та країн-партнерів на найближчі роки), і закінчуючи намірами тіснішої співпраці в галузях енергетики, підтримки бізнесу та підприємництва, транспорту тощо [12]. Однак при тім Ризький саміт продемонстрував подальше поглиблення розколу простору, який охоплює ця програма. Найяскравішим свідченням цього стала відмова Вірменії і Білорусі підписувати підсумкову декларацію саміту із засудженням анексії Криму Росією. Внаслідок цього ЄС довелося розмежувати свою позицію і країн-учасниць СП з цього питання [12]. Тут ми цілком погоджуємось із Г. Перепелицею, який стверджує, що «у Ризі Путін отримав другу перемогу над ЄС після Вільнюса у боротьбі за реалізацію і розвиток Східного партнерства. Вірменія, Білорусь і Азербайджан остаточно закріпились у сфері російського впливу, і ніякі декларації про наміри дотримуватись принципів демократії, прав людини і європейських цінностей для цих країн уже не мають жодного значення» [11].

Щоправда, за ці роки відбулися й деякі позитивні коригування СП. Зокрема, встановлення більш чіткої залежності між допомогою ЄС та реформами у країнах-партнерах (принцип «більше за більше») [23], зміцнення партнерства з суспільствами країн-сусідів та активізація підтримки позаурядових організацій в державах-партнерах [23], чіткіше зміщення акцентів на питання стабілізації та реформ і, що особливо вирізняється новизною, співробітництво в галузі безпеки [37].

Брюссельський саміт СП 24 листопада 2017 р. ознаменував ще два роки непростих відносин між ЄС та його східними сусідами. За цей час проєвропейськи орієнтовані Грузія, Молдова та Україна досягли найважливіших двосторонніх цілей, декларованих СП – ще в червні 2014 р. уклали з ЄС угоди про асоціацію (УА), включно з поглибленими і всеохопними зонами вільної торгівлі; з Грузією та Молдовою вони почали діяти на постійній основі з 1 липня 2016 р., а з Україною лише з 1 вересня 2017 р. після затримки процедури ратифікації у Нідерландах внаслідок референдуму 6 квітня 2016 р. Шляхи Грузії і Молдови до цих угод були відносно легкими, водночас український шлях до асоціації з ЄС був найскладнішим і найтривалішим, але для всіх трьох країн підготовка та підписання УА з ЄС були запорукою збереження постійного проєвропейського курсу у їх зовнішній політиці. На додаток до УА, але в ході незалежного процесу, всі три держави досягнули безвізового режиму з ЄС. Окрім того, Грузія і Молдова вже мають доступ до Спільного авіаційного простору ЄС, який невдовзі, ймовірно, відкриється і для України.

На жаль, для «УА клубу» («The AA Club»), як називає ці країни М. Фрас [26], у найближчому майбутньому не залишилося стратегічних орієнтирів у їх відносинах з ЄС. Імплементация УА означає для них роки кропітких реформ та поступової інтеграції з використанням вже наявних інструментів. Швидке зближення з ЄС, не кажучи вже про приєднання до нього, у видимій перспективі є вкрай малоімовірним.

Інша група держав СП (Азербайджан, Білорусь і Вірменія) в останні роки, схоже, стабілізує свої слабкі відносини з ЄС через інші види угод. Попри вступ Вірменії до Євразійського економічного союзу, у жовтні 2015 р. ЄС розпочав із нею переговори щодо Всеосяжної та розширеної партнерської угоди, яка була підписана на саміті СП в Брюсселі. Торговельна частина цієї угоди, на відміну від УА, не містить їх найважливішого компоненту – зони вільної торгівлі – і пристосована до зобов'язань Вірменії в рамках Євразійського економічного союзу. Тим не менше, вона передбачає можливість початку переговорів щодо приєднання до Спільного авіаційного простору та лібералізації візового режиму з ЄС і потребуватиме додаткового фінансування з його боку [21]. У лютому 2017 р. ЄС розпочав переговори щодо Всеосяжної та розширеної партнерської угоди з Азербайджаном, який в останні роки під впливом економічних негараздів, ослаблення місцевої валюти та зменшення надходжень до бюджету від нафти і газу активізує участь у деяких сферах СП і передусім в економічному співробітництві [26]. Відносини ЄС із Білоруссю також покращують позиції. У лютому 2016 р. (після звільнення в серпні 2015 р. О. Лукашенком всіх політв'язнів) ЄС скасував майже всі санкції щодо Білорусі, зокрема проти 170 осіб та 10 компаній, пов'язаних із тамтешньою владою [10]. Однак укладення подібної до вірменського варіанту угоди з Білоруссю в близькому майбутньому не варто очікувати, адже це єдина східноєвропейська країна, яка не підписала свого часу навіть угоди про партнерство та співробітництво з ЄС. Водночас сьогодні розвивається взаємодія між ЄС і Білоруссю в рамках багатостороннього виміру СП, відбувається діалог щодо прав людини та з квітня 2016 р. діє нова координаційна група для двостороннього діалогу з різноманітних питань [10].

Вищенаведений аналіз дозволяє констатувати фактичний поділ регіону на асоційованих (УА група) і неасоційованих партнерів. Причому, якщо говорити про перспективи розвитку відносин з ЄС, то, як не парадоксально, але більше підстав для обережного оптимізму є у випадку держав другої групи, з якими ці відносини останніми роками стабілізуються і мають більш-менш чіткі орієнтири щодо подальшого руху. Отже, більше ніж коли-небудь, ЄС має зосередити свою увагу на відносинах з тими східними партнерами, які вже досягнули попередніх цілей СП і готові далі тісніше співпрацювати та інтегруватися з ЄС. Звичайно, імплементація УА Грузією, Молдовою та Україною є найважливішим завданням на найближчі роки, однак без чітких політичних сигналів щодо подальшого розвитку відносин ЄС може втратити важелі впливу на ці країни.

На такому тлі багато надій покладалося на Брюссельський саміт СП, про що свідчили численні політичні, наукові, експертні та громадські дискусії щодо напрямів його трансформації і положень підсумкової декларації. За результатами саміту справдилися найскептичніші погляди – кардинального переосмислення СП не відбулося. Його підсумкова декларація є досить м'якою сумішню загальних запевнень щодо спільної відданості його цілям та підтримки ЄС країн-партнерів в обмеженій кількості сфер реформ [21]. Через політичну опозицію в державах-членах ЄС та обмеженість ресурсів жодна з амбітних ідей, як от представлене Європарламентом «Східне партнерство+», включно зі створенням трастового фонду, нового європейського інвестиційного плану та механізму фінансової підтримки реалізації УА для Грузії, Молдови та України [35] чи ініційований Литвою «План Маршала для України» [17] не були розглянуті лідерами ЄС.

Найважливіші аспекти декларації саміту, на які потрібно звернути увагу, такі:

1) як і очікувалося, у ній немає пункту про визнання перспективи членства для Грузії, Молдови та України в ЄС, водночас в стосунку до України є посилення на схвалене в грудні 2016 р. рішення глав держав і урядів ЄС [21], в якому вказано, що Угода про асоціацію з Україною «не надає статусу кандидата на вступ до Євросоюзу, а також не створює зобов'язання про присвоєння такого статусу Україні в майбутньому» [5];

2) є положення про визнання європейських прагнень та європейського вибору цих партнерів, але вжите в пункті 10 формулювання обмежує ці прагнення і цей вибір рамками реалізації УА і формулою «політичної асоціації та економічної інтеграції» [21]; це дає підстави для песимістичного висновку про вплив «голландського чинника» на еволюцію СП в напрямку запобігання його розвитку в політику нео-розширення;

3) Україні вже вдруге після Риги не вдалося досягнути офіційного визнання учасниками саміту Росії як країни-агресора, замість цього, як і в декларації попереднього саміту, ЄС лише від свого імені висловив підтримку територіальної цілісності, незалежності і суверенітету всіх партнерів [21]; згодом міністр закордонних справ Білорусі В. Макей пишався в одному з інтерв'ю, що «Білорусь чітко заявила про те, що не допустить ніяких антиросійських положень в заключній декларації цього саміту» [1];

4) не запроваджено «багатошвидкісного підходу» до СП (як і раніше, мова йде лише про посилену диференціацію у двосторонніх відносинах з кожною з країн-партнерів) [21], хоча фактичний поділ регіону на дві групи країн відповідно до їх внутрішньої динаміки, а також замученості, зобов'язань та амбіцій в рамках СП, очевидний; все тому, що ЄС не бажає створювати передумов для того, аби проєвропейська група держав СП виступала претендентами на отримання чогось більшого у відносинах із ЄС;

5) «підхід ЄС «більше за більше» і надалі працюватиме на користь тих партнерів, які найбільше впроваджуватимуть реформи» [21], але ж цей принцип не передбачає більше інтеграції для тих, хто зробив більше, а лише більше фінансової допомоги;

6) ЄС не налаштований на глибше безпекове співробітництво з партнерами: до загального положення про «залучення та посилену роль ЄС у вирішенні конфліктів» додано хіба фразу про можливість безпосередньої присутності ЄС (у конфліктних регіонах) в разі потреби та важливість посилення діалогу з питань безпеки та оборони [21]; звичайно, дипломати ЄС мають рацію, коли стверджують, що СП не є інструментом розв'язання конфліктів, але брак у СП інструментів реагування на проблеми безпеки в регіоні зменшує ефективність важелів ЄС;

7) одним із найважливіших положень декларації є схвалення розроблених Єврокомісією в грудні 2016 р. та доповнених у червні 2017 р. «20 досягнень до 2020 року», спрямованих на підвищення стійкості регіону, зміцнення міжлюдських контактів, інфраструктури, енергетичного співробітництва тощо [21]; імплементація цих завдань сприятиме зміцненню зв'язків між державами СП та ЄС, однак вони свідчать, що останній і надалі воліє дотримуватися технократичного, прагматичного підходу у відносинах із партнерами і уникає стратегічно і політично амбітних завдань;

8) за відсутності більш амбітних завдань декларація передбачає посилення взаємодії у сферах освіти, науки, підтримки незалежних медіа, зміцнення стратегічних комунікацій, залучення громадянського суспільства тощо [21].

Загалом, саміт підтвердив слабкий, але стабільний стан СП і не надав йому нового дихання – воно й надалі «кипітиме на малому вогні». Проаналізуємо основні чинники, які стримують подальшу еволюцію СП і/або негативно впливають на його ефективність.

Внутрішні виклики для сталої трансформації країн СП

«Адміністрація П. Порошенка дедалі частіше перетворює нову Україну в дзеркальне відображення старої України. Європейські лідери не повинні забезпечувати геополітичні фігові листки для цього регресу».
Г. Грессель [29]

Попри певні успіхи у досягненні цілей СП асоційованими партнерами – Грузією, Молдовою та Україною, підтвердженням чого є набуття чинності УА та запровадження безвізового режиму, невисока ефективність практичної реалізації реформ залишається однією з основних причин для критики цих держав і зменшує ентузіазм Брюсселя та європейських столиць витратити політичний капітал і фінансові ресурси на будь-яке суттєве вдосконалення СП.

Мета СП полягає у сприянні здійсненні реформ у країнах-учасниках. Своєю чергою, характер та результати процесу внутрішнього реформування є центральними змінними, які визначають рівень співробітництва ЄС з державами-партнерами. Однак, як показує майже десятирічний досвід реалізації ініціативи, це завдання в СП є «Сізіфовою працею». І це не спричинено ЄС. Основою більшості проблем, які стоять на заваді ефективних реформ, є системна корупція, корисливі інтереси еліт та неефективні державні інституції в країнах-партнерах. Наприклад, в Україні через 3 роки після Революції Гідності, учасники якої прагнули втілити багато реформ, які підтримувало СП з моменту його появи у 2008 р., критики звинувачують українську владу у «контрреволюції» проти ключових реформ [29; 39]. Молдова, яка ще недавно сприймалась як «історія успіху» СП, зараз є протилежним прикладом – як «європеїзація» може стати синонімом корупції.

Грузія, Молдова і Україна продемонстрували певний прогрес у запровадженні європейських норм і стандартів в багатьох сферах, однак досі проблемою залишається їх належна імплементація, забезпечення стійкості та незворотності внутрішньої трансформації і європеїзації. Це залишає сумніви в успішності їх системних перетворень. Аналіз щорічних звітів Фрідом Хауз «Перехідні країни» за десятирічний період з часу появи СП (2008-2017 рр.) по 6 країнах-учасниках (див. табл. 1) демонструє, що індекс демократії в них залишився на колишньому рівні, в той час як в деяких країнах, наприклад в Азербайджані та Україні, навіть знизився. Країни, які мали гібридні режими десять років тому (Грузія, Молдова, Україна), такими і залишилися. За останнє десятиліття всі вони пережили бурхливі політичні зміни, проте їх політичні системи не змінилися. Азербайджан, Білорусь і Вірменія впродовж усього розглядуваного періоду мають вкорінені консолідовані авторитарні режими.

Таблиця 1

Індекс демократії в країнах СП у 2008-2017 рр. [34]

Країна	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Азербайджан	6	6,25	6,39	6,46	6,57	6,64	6,68	6,75	6,86	6,93
Білорусь	6,71	6,57	6,57	6,57	6,68	6,71	6,71	6,71	6,64	6,61
Вірменія	5,21	5,39	5,39	5,43	5,39	5,36	5,36	5,36	5,36	5,39
Грузія	4,79	4,93	4,93	4,86	4,82	4,75	4,68	4,64	4,61	4,61
Молдова	5	5,07	5,14	4,96	4,89	4,82	4,86	4,86	4,89	4,93
Україна	4,25	4,39	4,39	4,61	4,82	4,86	4,93	4,75	4,68	4,61

Якщо ж аналізувати показники за окремими критеріями, застосовуваними Фрідом Хауз, і порівняти ситуацію 10 років тому і сьогодні (див. табл. 2), ситуація виглядає ще більш невтішно.

**Індекси за окремими критеріями Фрідом Хауз у країнах СП
в 2008 та 2017 рр. [34]**

Країна	Національне демократичне управління		Електоральний процес		Громадянське суспільство		Незалежні медіа		Місьцеве демократичне управління		Незалежність правосуддя		Корупція	
	2008	2017	2008	2017	2008	2017	2008	2017	2008	2017	2008	2017	2008	2017
Азербайджан	6	7	6,5	7	5,25	7	6,25	7	6	6,5	5,75	7	6,25	7
Білорусь	7	6,5	7	6,75	6,5	6,25	6,75	6,75	6,75	6,75	6,75	7	6,25	6,25
Вірменія	5,25	6	5,5	6	3,5	3,75	5,75	5,5	5,5	5,75	5,25	5,5	5,75	5,25
Грузія	5,75	5,5	4,75	4,5	3,5	3,75	4,25	4	5,5	5,25	4,75	4,75	5	4,5
Молдова	5,75	5,75	3,75	4	3,75	3,25	5,5	5	5,75	5,5	4,5	5	6	6
Україна	4,75	5,75	3	3,5	2,75	2,5	3,5	4	5,25	5	4,75	5,75	5,75	5,75

В Азербайджані відбулося помітне погіршення ситуації за всіма 7-ма критеріями, найбільший же наступ відбувся на громадянське суспільство і незалежність правосуддя. У Вірменії за 5-ма критеріям – погіршення ситуації, за двома (незалежні медіа і стан корупції) – незначне покращення. У Білорусі, участь якої в СП увесь цей час обмежувалась майже виключно багатостороннім треком і діалогом ЄС з громадськими організаціями, за трьома критеріями – аналогічні оцінки через десятиліття, за трьома – незначне покращення, і лише за одним (незалежність правосуддя) – незначне погіршення.

На противагу Азербайджану, Грузія є прикладом країни, де ситуація покращилась, хоч і незначно, за всіма критеріями, за винятком незалежності правосуддя, яка залишилась на тому ж рівні. Натомість у Молдові погіршилися показники за пунктами «електоральний процес», «незалежність правосуддя», показник корупції залишився на тому ж високому рівні (6). В Україні за десять років погіршилися показники аж за 5 критеріями: «національне демократичне управління», «електоральний процес», «незалежність медіа», «місьцеве демократичне урядування» та «незалежність правосуддя»; рівень корупції залишився таким же високим (5,75). І лише показник розвитку громадянського суспільства (й без того найвищий серед усіх 6-ти країн) покращився з 2,75 до 2,5.

Для всіх держав, в тому числі й асоційованих партнерів ЄС, найгірші показники у сферах національного демократичного управління, незалежності правосуддя та корупції. Водночас найліпша ситуація, за винятком Азербайджану, у сфері громадянського суспільства. Наведені дані добре ілюструють найбільші перешкоди на шляху модернізації і європеїзації країн-учасниць СП – це небажання політичних еліт проводити реформи, які загрожують їх могутності й існуванню (боротьба з корупцією, забезпечення верховенства права, незалежності судової системи тощо). Найбільш показовими тут є приклади Молдови та України.

Відколи в Молдові у 2009 р. коаліція ліберально-демократичних партій «Альянс за європейську інтеграцію» взяла на себе владу, ЄС, шукаючи «історію успіху» СП, робив великі ставки на цю країну. Нова влада багато чого досягнула, наприклад, швидко виконала вимоги Плану дій з візової лібералізації з ЄС, завдяки чому країна першою з держав СП в квітні 2014 р. отримала безвізовий режим з ЄС. Однак по суті в Молдові продовжувалася «фасадна європеїзація» [27, с. 23] попередніх років – прийняття нових законів і створення нових інституцій, щоб представити результати в Брюссель, у той час як їх виконання та ефективність підривались тими ж органами, які їх створили. Найбільшою проблемою залишався розподіл влади між двома найпотужнішими олігархічними кланами країни, очолюваними неформальним лідером Демократичної партії В. Плахотнюком і його суперником В. Філатом, донедавна лідером Ліберально-демократичної партії. ЄС досить довго вважав останнього «хорошим олігархом» – особливо коли він був прем'єр-міністром, а В. Плахотнюка – «поганим олігархом». Але саме уряд В. Філата, на якого в ЄС поклали так багато надій, виявився найбільш корумпованим – за його прем'єрства через 3 банки було вкрадено 1 млрд дол. США (12 % ВВП країни) [3]. Арешт і ув'язнення В. Філата та формування нового уряду в 2015 р. не відновило довіру до проєвропейських політичних сил в країні, адже зрештою замість двох олігархів країною став правити один – В. Плахотнюк. На фоні

корупційного скандалу і політичної кризи підтримка європейської інтеграції впала більш ніж удвічі, порівняно з 2008 р., і становила наприкінці 2015 р. близько 30% [7]. Розчарування європейською інтеграцією, яка стала покровом для корупції, уможливило обрання в 2016 р. на посаду президента проросійського І. Додона, але його фактично таємно підтримує В. Плахотнюк [3; 39]. Тим часом реалізація Угоди про асоціацію та інших реформ, пов'язаних із євроінтеграцією, істотно сповільнилася. Ті, кого підозрюють у корупції, нездатні ефективно з нею боротися.

Сьогодні для ЄС важливо не припуститися тієї ж помилки, якої він припустився в Молдові (підтримка самопроголошених «євроінтеграторів», незважаючи на їх корупцію та дискредитацію ідеї європейської інтеграції), у відносинах з Україною, особливо з прицілом на президентські вибори 2019 р. Україна є найбільшою, найважливішою і найпроблемнішою державою в оцінці впливу ініціатив ЄС на розвиток пострадянських держав Східної Європи. Її можна вважати тестом на визначення ефективності трансформативної сили ЄС у регіоні, оскільки стабільність і успіх реформ у цій державі справляє помітний вплив на безпеку самого ЄС.

Після Революції Гідності завдяки підйому громадської активності, приходу у владу деяких реформаторів (здебільшого вихідців із громадянського суспільства), більшому залученню Заходу (і ЄС зокрема), а також через форс-мажорні обставини (анексія Криму, початок українсько-російського конфлікту на Донбасі, падіння у сферах торгівлі і фінансів у 2014-2015 рр.) в Україні відбувся значний прогрес у реформуванні деяких сфер: стабілізації бюджету, реформуванні деяких видів державних закупівель, енергетичного сектору, який традиційно був головним об'єктом російського тиску, створення антикорупційних органів, будівництво армії практично з нуля. Але в тих сферах, де тиск Заходу, громадськості чи обставин був меншим, прогрес був мінімальним (реформування державних підприємств, земельна реформа тощо). Водночас, по мірі розгортання реформ, щойно вони ставали загрозою корисливим інтересам еліт, зростала протидія їм. Як зазначив один із засновників громадського руху «Чесно» Олег Рибачук: «Українці навчилися саботувати той елемент механізму, який підриває все» [Цит. за: 39].

Так, Україна 15 серпня 2016 р. запустила в роботу несертифіковану систему електронного декларування статків високопосадовців, що не відповідало цілям закріплення ключових юридичних наслідків, які повинні бути наслідком подання неправдивих декларацій. Лише під тиском ЄС і МВФ (на кону були безвізовий режим з ЄС, \$3 млрд кредиту від МВФ, 1.2 млрд євро макрофіндопомоги від Євросоюзу), Україна змушена була відмовитися від зриву е-декларування. В цій ситуації українська влада не мала іншого шляху, ніж повернення до атестації системи: внаслідок термінової наради, проведеної президентом П. Порошенком, було досягнуто домовленості щодо термінового оформлення атестата відповідності системи електронного декларування до 31 серпня [15].

Як зазначає Е. Вільсон, «уже впродовж перших двох років після революції 2014 р. стало очевидно, що зацікавлені особи блокують ключові реформи» [40]. Влітку-восени 2017 р. влада почала чинити відвертий спротив реформам, які загрожували її могутності й існуванню. Відродились деякі напівавторитарні практики та брудні політичні трюки часів В. Януковича. Осіння кампанія проти позбавленого громадянства М. Саакашвілі, який розірвав союз із президентом П. Порошенком, стала тривожним симптомом того, як СБУ, прокуратура, судові органи знову втягуються у процес розправи з політичними опонентами.

Водночас владні політичні сили зайнялись демонтажем найбільш ефективного антикорупційного органу, який коли-небудь був в Україні – Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Звільнення 6 грудня Верховною Радою народного депутата від «Самопоміч» Є. Соболєва з посади керівника комітету з протидії корупції і реєстрація у Верховній Раді в той же день законопроекту, розробленого представниками Блоку Петра Порошенка та Народного фронту, який уможлиблює звільнення директора НАБУ без аудиту (а також керівника антикорупційної прокуратури, будь-якого члена Національного агентства із запобігання корупції (НАЗК), директора новоствореного Державного бюро розслідувань) [14] мало завданням кардинально змінити вплив Верховної Ради на систему боротьби з корупцією. У разі схвалення цього закону всі антикорупційні органи будуть підпорядкованими провладній коаліції і перетворяться на політичний інструмент. Міжнародний тиск (США, ЄС, МВФ) [16] не дозволив парламенту провести голосування щодо цього законопроекту, але він залишається у Верховній Раді і може будь-коли бути поставленим на голосування, як тільки Захід відволічеться на інші речі.

Показовим прикладом блокування владою антикорупційних реформ є також гальмування запровадження антикорупційних судів, що мало б стати останньою ланкою ефективного процесу протидії корупції. Попри взятє раніше зобов'язання перед ЄС створити такі суди, влітку 2017 р. П. Порошенко заговорив про альтернативний варіант – створення спеціальних «антикорупційних

палат» в чинних судах, про незалежність яких не може бути й мови. Посилення тиску США і ЄС змусили президента таки подати 22 грудня законопроект [13] щодо створення антикорупційного суду, але цей документ нехтує поради Венеціанської комісії і не забезпечує необхідну незалежність від політичної та судової ієрархії, на що досить жорстко у своїх заявах вказали МВФ [22], Світовий банк [9] та ЄС [6]. Залишається сподіватися, що їх вимоги матимуть ефект, інакше під загрозою опиняться всі інші досягнення в цій сфері.

Е-декларації про прибутки та майно державних службовців поки що не призвели до будь-яких кримінальних розслідувань. Все тому, що НАЗК, яке повинно здійснювати перевірку декларацій, знаходиться під контролем олігархів [29]. Нарешті, влітку-восени 2017 р. посилюється переслідування активістів з боротьби проти корупції, неурядових організацій та журналістів-розслідувачів. У серпні було відкрите кримінальне провадження проти В. Шабуніна, голови Центру протидії корупції [39].

Цими діями українська влада робить спробу скасувати прогрес у забезпеченні верховенства права, боротьбі з корупцією та розподілі владних повноважень, досягнутий в Україні з часів Революції Гідності. На думку Г. Гресселя, «якщо це продовжуватиметься, Україна знову стане квазі-авторитарною клептократією, в якій кілька власників влади використовують державний апарат для просування своїх приватних інтересів» [29].

Багато політиків в Україні, як і в інших країнах Східної Європи та Південного Кавказу, ставлять свої власні корисливі інтереси вище, ніж суспільні. Як зазначив С. Голмс, «успішні посадовці в посткомуністичному світі не мають прямого зацікавлення у запровадженні політичної прозорості або верховенства права в економіці та політиці» [31, с. 6]. М.-А. Вахудова на прикладі країн Центрально-Східної Європи доводить, що уряди неліберального зразка готові принести в жертву абстрактні переваги членства в ЄС задля захисту своїх політичних та економічних інтересів [2]. Виконання вимог ЄС принесе істотні короткострокові втрати для правлячих еліт в результаті посилення прозорості і конкурентності. Введення прозорості призведе до втрати прибутків від незаконних економічних схем, які «охороняються» політичними діячами і дають можливість швидкого збагачення. Тому для політичної еліти видається більш корисним зберегти статус-кво, аніж запровадити реформи в інтересах довгострокових вигід для держави та суспільства. Змінити таку систему доволі важко, оскільки всі ті, хто в змозі її змінити, не потребують насправді ніяких змін, бо ж система цілком їх задовольняє.

Для ЄС проблема полягає в тому, що українські еліти так діють під покровом європейської інтеграції. Відтак, як раніше у Молдові, приватне збагачення нібито «проєвропейських» політиків буде лише дискредитувати ЄС та зменшувати його вплив на трансформаційні процеси в Україні. У цьому ми солідарні з думкою Г. Гресселя, що Європа повинна протистояти керівництву України краще раніше, ніж пізніше [29]. Але ЄС у політиці щодо України затиснутий між двома потенційними небезпеками. З одного боку, він остерігається протистояти українському керівництву, щоб не завдати шкоди боротьбі України за незалежність та суверенітет проти Росії. З іншого боку, ЄС побоюється наділити західною легітимністю корумповану владу. Ці вагання недоречні. Будь-які аргументи, що Україні слід дозволити зосередитися тільки на війні, є небезпечною ілюзією. Корупція та суверенітет – окремі питання, які слід розглядати як такі. Якщо українська влада не виконує своїх обіцянок щодо боротьби з корупцією чи забезпечення верховенства права (до чого зобов'язує Угода про асоціацію з ЄС), це має мати наслідки незалежно від її боротьби з Росією.

Зрозуміло, ЄС не хоче застосовувати погрозу призупинення безвізового режиму, бо це завдасть шкоди середнім українцям, а не корумпованій еліті. Заморожування європейських активів особливо корумпованих представників української влади було б набагато кращим інструментом, який дав би чіткий сигнал українському суспільству напередодні президентських та парламентських виборів 2019 р. [29]. Так чи так, ЄС, а також США, МВФ, мають дотримуватися жорстких умов у стосунках з Україною, щоб не дати можливості тамтешній владі відмовитись від реформ, які завдають шкоди корисливим інтересам еліт. І водночас західним урядам слід продовжувати підтримувати і захищати українське громадянське суспільство, яке разом з тиском Заходу є запорукою збереження імпульсу до реформування.

Вплив Росії

Багато проблем, з якими стикаються держави СП, випливають із небажання Російської Федерації поважати їх суверенітет і намагання зберегти свою «сферу впливу» на пострадянському просторі. Від часу появи ЄПС у 2004 р., а згодом СП, Росія не приховувала свою стурбованість тим, що з поширенням європейських стандартів у Східній Європі вона неминуче тяжітиме до ЄС.

Запроваджуючи ЄПС, ЄС проник у регіон, який Москва розглядає як зону її життєво важливих національних інтересів. Відтоді у пострадянській Східній Європі сформувався простір міжнародної конкуренції за вплив між двома центрами сили – європейським і російським, де «європейське сусідство», у сенсі ЄПС / СП, накладається на російське «близьке зарубіжжя». СП не було вигадане проти Росії, більше того, програма була сконструйована таким чином, щоб уникнути конфронтації з нею, але виявилось, що будь-яка євросоюзівська активність у Східній Європі сприймається Москвою вороже. Росія почала шукати способів, щоб зупинити європейську інтеграцію країн СП.

Традиційні заходи, які застосовує Росія з метою запобігання поширенню західних цінностей і стандартів на пострадянському просторі та виходу країн СП з її сфери впливу, – це торгові санкції, обмеження на експорт енергоресурсів, вплив на внутрішні політичні процеси через своїх агентів, інформаційні війни, ескалація «заморожених конфліктів», підтримка місцевих сепаратистів, військове втручання. Крім того, прискорилося формування альтернативного інтеграційного простору у вигляді Євразійського економічного союзу, створеного в 2015 р. Попри слабку економічну базу, Євразійський економічний союз має жорсткішу організаційну структуру, ніж його попередники, і проект фактично реалізується. Більше того, Росія розглядає його як реальний інструмент реінтеграції пострадянського простору, включно з країнами, що є учасницями СП (на сьогодні Білоруссю і Вірменією).

Незважаючи на ці заходи Росії, в кінці червня 2014 р. ЄС зробив історичний крок, підписавши УА, включно з поглибленими і всеосяжними зонами вільної торгівлі, з Грузією, Молдовою та Україною. Але з огляду на публічні побоювання Росії, що угода про вільну торгівлю України з ЄС матиме негативний вплив на її економіку, ще навесні 2014 р. було започатковано тристоронні консультації ЄС-Росія-Україна на міжвідомчому рівні для обговорення цього питання, і в умовах ескалації конфлікту в Україні, її великих втрат в боротьбі проти російсько-терористичних військ та важкого економічного становища 12 вересня 2014 р. ЄС вирішив відкласти початок реалізації економічної частини УА на 14 місяців. Відтермінування під тиском Росії до 1 січня 2016 р. набуття чинності розділу про вільну торгівлю засвідчило той факт, що РФ стала неформальним гравцем з правом вето в двосторонніх відносинах між Україною і ЄС [25, с. 12]. Подібна безпрецедентна практика є загрозою для всієї політики СП. Щоправда одночасно з намаганням знайти компроміс із Росією в питанні набуття чинності торговельної частини УА з Україною, ЄС почав запроваджувати санкції щодо Москви через анексію Криму та втручання на Донбасі, а для Києва в односторонньому порядку відкрив доступ для товарів до свого ринку.

«Російський чинник» у відносинах ЄС із країнами СП залишається дискусійним і в науковому, і в публічному дискурсі в Європі. Серед політичних реалістів поширеною є думка про те, що політика СП порушила баланс сил у Східній Європі, тому Росія була змушена захищати себе і зробити кроки, щоб відновити його. Це й викликало агресивні дії Росії на території України. Міністр закордонних справ Великої Британії Б. Джонсон прямо припустив, що Східне партнерство стало приводом до війни Росії проти України в 2014 р. [28]. Як стверджує Е. Вільсон елементи політики ізоляціонізму щодо колишнього радянського простору (ЄС нічого тут робити, оскільки він належить до сфери впливу Росії) з боку ЄС є цілком реальними [39].

Подібні міркування притаманні також деяким досить авторитетним дослідникам з іншого боку Атлантики. Наприклад, професор Дж. Міршаймер з Університету Чикаго (відомий представник неореалізму) стверджує, що США і їх європейські союзники, які вели надміру активну політику в регіоні, в першу чергу, відповідальні за кризу в Україні, а не Росія. «Захід рухається на задній двір Росії і загрожує її основним стратегічним інтересам» [33]. За словами вченого, конфлікт доводить, що «європейські лідери та США схилили у спробі перетворити Україну в західну фортецю на кордоні Росії. Тепер, коли наслідки цього стали очевидними, було б ще більшою помилкою продовжувати цю ганебну політику». Тому єдиним рішенням є відновлення балансу сил, визнання впливу Росії і призупинення ініціатив НАТО і ЄС у регіоні» [33].

У публічному просторі ЄС досі такий підхід є маргінальним і він не змусив ЄС зменшити свою відданість СП. Але і протилежний, що самоусунення ЄС із регіону лише поглибить його нестабільність, на що вказують, наприклад Е. Вільсон [39], Я. Кобзова [32], теж не є панівним. Є підстави вважати, що доки в ЄС не дійдуть згоди щодо того, як далі розвивати відносини з Росією, не варто очікувати істотного посилення СП.

На нашу думку, притаманна східній політиці ЄС в останні десятиліття стратегія «не створювати проблем у відносинах з Росією» виявилася невдалою з точки зору її результатів. Попри небажання ЄС конфліктувати з Росією, зіткнення з нею неминуче, якщо він справді прагне сприяти демократизації, модернізації та поступовій інтеграції країн Східної Європи та Південного Кавказу

до нього, бо це прямо суперечить російським інтересам у регіоні. ЄС не має залишати регіон і припиняти підтримку тих держав, які тримаються західної орієнтації, навпаки. Багато в чому ЄС уже виграв у регіоні – Грузія, Молдова, Україна намагаються уникнути обіймів Москви та прагнуть до дальшого зближення із Брюсселем. Але ця «перемога» означає і більше відповідальності: ЄС шукаючи потенційних компромісів, в тому числі і з Росією, де це можливо, має бути готовим і до конфронтації з останньою та надання допомоги державам СП у разі потреби [32].

Натомість відмова ЄС від підтримки трансформації свого східного сусідства, що розв'яже руки Росії, не гарантує відновлення стабільності в регіоні, а, як показує ситуація в Україні, може спричинити ще більше загроз для ЄС. Якщо Україну, Молдову і Грузію залишити самих, це спричинить нові агресивні спроби Росії обмежити їх суверенітет. Орієнтовані на Захід громадяни цих держав чинитимуть спротив у відповідь, що може призвести до ще більшої дестабілізації.

Якщо ЄС і цього разу – після анексії Росією Криму і військової агресії в Східній Україні – повернеться до принципу «бізнес як завжди» (нормалізації економічних відносин, зняття санкцій і відновлення політичного діалогу) у відносинах із Росією (як зробив це після російсько-грузинського конфлікту 2008 р.), це означатиме, що він готовий терпіти будь-яку російську поведінку за умовною червоною лінією, намальованою Кремлем на карті Європи. Відтоді будь-яка активність європейських інститутів на пострадянському просторі буде неможливою без згоди Росії. Якщо ж ЄС не бажає повторювати помилку 2008 р., тоді санкції та інші обмежувальні заходи щодо РФ мають бути збережені, доки не зміняться умови, які призвели до їх впровадження.

Перегляд СП вимагає врахування «больових точок», які залишають країни-партнери відкритими для російського впливу, передусім в економічній, енергетичній, інформаційній сферах, та формування відповідних позицій на рівні ЄС. Якщо ЄС має безпосередній інтерес до мінімізації впливу Росії в країнах СП, то кращим способом цього буде допомогти їм «нарощувати» свою незалежність і чинити опір спробам Росії захінути на їх суверенітет, відкидаючи будь-яку можливість для Росії здобути неофіційне право вето у питаннях співробітництва між ЄС і державами СП.

Слабкі стимули

Стимули, які ЄС пропонує в рамках СП, традиційно формулюються як «три Ms»: гроші, ринки і мобільність (“three Ms”: Money, Markets and Mobility) [25, с. 15]. Вони пропонуються в рамках УА, які оформили орієнтири для політичних і економічних реформ з метою переходу до правил і стандартів ЄС: фінансова допомога ЄС для здійснення реформ; доступ до спільного ринку ЄС (його певної частки), який передбачається в рамках поглиблених і всеосяжних зон вільної торгівлі за умови законодавчого і технічного узгодження; лібералізація візового режиму.

Однак хоча окремі країни і продемонстрували більш чи менш відчутний прогрес у здійсненні тих чи інших положень програми, в цілому СП не показало спроможності стимулювати кардинальні внутрішні трансформації у країнах Східної Європи та їх наближення до ЄС подібно до трансформативної сили політики розширення ЄС. Основне обмеження СП впливає не стільки з якості програм, проектів, механізмів чи навіть обсягу залучених ресурсів, скільки з самої його сутності, яка полягає в альтернативності політиці розширення, а відтак – відсутності найважливішого стимулу, який би підштовхував партнерів ЄС до необхідних змін, – перспективи членства. СП, як і політика розширення, базується на обумовленості (щоб отримати «х»), ви повинні зробити «у»), але його основні стимули – вільна торгівля й вільне пересування населення – не є настільки привабливими як повноправне членство в ЄС, а доступна фінансова допомога недостатня, щоб компенсувати витрати на всеосяжні реформи. Ф. Шимельфенніг та Х. Шольц взагалі вважають, що через відсутність перспективи членства дія обумовленості в рамках Європейської політики сусідства приречена на провал [38, с. 3].

Угоди про асоціацію з Грузією, Молдовою та Україною також побудовані на обумовленості, утім витрати на впровадження необхідних реформ залишатимуться, як і раніше, високими. Тому незрозуміло, як ці угоди самі по собі можуть сприяти впровадженню необхідних законодавчих і практичних змін. Поглиблені і всеосяжні зони вільної торгівлі обіцяють східним сусідам доступ до внутрішнього ринку ЄС. Пропозиція, безумовно, щедра, але дещо розмита, далека і дорога з погляду оцінки коротко- і середньострокових перспектив для сусідів. Стратегія ЄС побудована на отриманні переваг країнами-сусідами від доступу на внутрішній ринок ЄС. Але цей доступ залежить від відповідності правилам і стандартам внутрішнього ринку, тому ЄС пропонує країнам-сусідам перейняти значну частину *acquis* (права ЄС), яка регулює функціонування внутрішнього ринку (близько 80 %). У випадку країн СП така пропозиція становить значний виклик не лише через брак

правової й адміністративної здатності прийняття і впровадження *acquis*, потребу зміни усталеної практики ведення бізнесу, а й через неминучість значних затрат. Країни ЦСЄ, які приєдналися до ЄС, йшли на такі затрати заради переваг, які надає членство (у тому числі доступ до структурних фондів ЄС). СП не забезпечує такої мотивації. Більша частина фінансової допомоги, яку ЄС надає країнам СП, – це кредити, а не гранти. Наприклад, в Україні гранти становлять лише 6% від загальної допомоги ЄС [32]. Модель «інтеграції без членства» [Див.: 19], яку ЄС пропонує в рамках СП, не має інструментів для стимулювання справді глибоких реформ.

Загальновизнано, що заради підвищення ефективності СП, ЄС має запропонувати нові стимули для проєвропейськи орієнтованих країн-партнерів. Найбільшим стимулом для Грузії, Молдови та України, щоб продовжити рух на шляху європейської інтеграції, є перспектива членства в ЄС. Мова йде не лише про декларації на кшталт, що двері ЄС для країн-учасниць СП залишаються відчиненими, а про запевнення, що в залежності від прогресу у внутрішніх реформах ЄС дійсно готовий почати передвступний процес із відповідною країною. Лише в такому випадку угоди про асоціацію – як крок у напрямку процесу інтеграції – можуть забезпечити довгострокову ефективність СП.

Але сьогодні це не є прийнятним рішенням для багатьох країн ЄС, ряди яких в останні роки лише поповнюються. Так, слідом за Нідерландами, які після референдуму у квітні 2016 р. щодо ратифікації Угоди про асоціацію з Україною, незмінно блокують офіційні визнання ЄС «європейських прагнень» східних сусідів, Угорщина погрожує накласти вето на будь-яке поглиблення відносин між Україною і ЄС після того, як у вересні 2017 р. в Україні набув чинності новий закон про освіту, який обмежив викладання мовами національних меншин. Після початку українсько-російського конфлікту в Європі додалося побоювань, що кроки щодо розширення ЄС в цьому напрямку призведуть до контрзаходів з боку Росії і подальшої дестабілізації. За словами експерта Німецького фонду Маршалла (США) Д. Шварцера, європейські політики повинні насамперед переконати їх національні групи населення, що такі стимули, як перспектива членства, необхідні [25, с. 21-22]. Але це може стати реальністю тільки в тому випадку, якщо країни-партнери продемонструють явний прогрес і готовність до реалізації необхідних реформ. Нинішні «хитання» в реформах, які відбуваються в Україні, Молдові та Грузії, цьому не сприяють.

У цій ситуації ЄС, аби підтримати більш амбітну політику щодо свого східного сусідства, може запропонувати проміжні кроки у напрямку до повноправного членства. Цікаву і не позбавлену логіки думку в цьому контексті пропонують науковці литовського Центру досліджень Східної Європи [25]. На їх погляд, «золотою серединою» між двома полюсами – де-факто призупинення програми СП чи швидке надання перспективи членства країнам-партнерам – може стати План дій (Дорожня карта) для надання перспективи членства, запропонований кожній країні. Це має бути план реформ, базований на стандартних принципах у напрямку руху до відповідності «копенгагенським критеріям», але диференційований для кожної країни з урахуванням її основних проблем, виконання якого уможливить надання їй перспективи членства в ЄС. Надання такої Дорожньої карти стане стимулом для проведення реформ, і в такий спосіб буде «кинуто м'яч» в руки країн СП, так як вони повинні будуть реалізувати цілі, поставлені ЄС: впровадити правила і стандарти ЄС, перш ніж останній прийме політично важке рішення про надання перспективи членства [25, с. 22-23].

Дійсно, досвід реалізації Планів дій з візової лібералізації Грузією, Молдовою та Україною довів значний вплив обумовленості ЄС, коли умови викладені чітко, а обіцяні винагороди відчутні. Усі три країни продемонстрували значний прогрес в імplementації реформ у міграційній сфері, боротьбі з корупцією, покращенні контролю над кордоном та у сфері прав людини. Важко повірити в те, що реформи, запущені в рамках процесу візової лібералізації, стали б реальністю без винагороди з боку ЄС.

Сьогодні Брюссель акцентує всю увагу на необхідності імplementації УА цими країнами упродовж найближчого десятиліття. Але в політичному плані це навряд чи привабливо. ЄС має запропонувати нові проміжні стимули, які б дали чіткий сигнал асоційованим партнерам щодо перспектив їх європейської інтеграції. Грузію, Молдову, Україну доцільно поступово пов'язувати з питанням перспективи вступу до ЄС, що уможливило б їх розгляд як потенційних кандидатів за певних умов.

Альтернативою вище наведеної ідеї щодо Дорожніх карт із надання перспективи членства може бути визначення чіткого переліку першочергових пріоритетів у рамках імplementації УА із жорсткими критеріями реального прогресу та обмеженими часовими рамками, за результатами виконання якого ЄС візьме на себе зобов'язання розглянути питання щодо надання європейської

перспективи кожній із трьох країн. Це означатиме зосередження великої уваги на належній імplementації УА Грузією, Молдовою та Україною протягом найближчих років, за результатами чого вони зможуть пройти офіційну оцінку і отримати (чи не отримати) бажану перспективу членства в ЄС. Такий підхід дозволить держав-членам ЄС, які негативно ставляться до ідеї подальшого розширення на Схід, контролювати розвиток відносин з країнами-партнерами і призупинити його, якщо результати реформ будуть незадовільними. З іншого боку, для держав-учасниць СП це означатиме, що залежно від результатів виконання конкретних умов, поставлених ЄС, вони матимуть можливість перейти на більш високий рівень відносин з ним і отримати «зелене світло» у вигляді визнання статусу потенційного кандидата на членство.

Аналіз економічних і політичних показників Грузії, Молдови та України, їх позицій у різних міжнародних рейтингах (індекс сприйняття корупції, індекс свободи, індекс глобальної конкурентоспроможності, рівень державного боргу щодо ВВП тощо) та їх порівняння з показниками країн Західних Балкан у 2003 р., коли ЄС надав останнім європейську перспективу [Див.: 8, с. 10-15], показує, що у більшості випадків перші перебувають сьогодні у кращому становищі, аніж західнобалканські держави перебували тоді. Отже, можна припустити, що серйозна пропозиція з боку ЄС, яка розвіє сумніви про його наміри щодо держав СП і надасть останньому чіткий напрям руху і кінцеву мету, може забезпечити реальний вплив ЄС на проведення реформ, подібний до дисципліни передвступного процесу. Однак, повертаючись до історичного рішення ЄС щодо розширення в регіоні Західних Балкан, слід вказати на, мабуть, ключову відмінність, яка й зумовлює специфіку СП, як альтернативи розширення. На відміну від країн Західних Балкан, держави СП – не «порожній простір», а зона «особливих російських інтересів». І доки більшість столиць ЄС будуть схильні зважати на цей чинник, доти СП буде позбавлене будь-якої політичної символіки і прив'язки до можливості набуття повноправного членства в ЄС країнами-партнерами.

Маловірогідно, що ЄС буде вносити будь-які серйозні зміни до СП у найближчі роки. Він сьогодні більше переймається своїми внутрішніми проблемами, на їх фоні має менше ресурсів і брак бажання держав-членів для інвестування в регіон. Тиск популізму, політичного реалізму, схильність багатьох держав-членів враховувати «російський чинник» також стоять на заваді амбітному перегляду СП. Однак СП має знайти інструменти, аби надати якомога більшу підтримку для поступового процесу реформ, зберегти ентузіазм реформаторів і недопустити перемоги сил, які протидіють реформам. Це може бути робота у напрямку створення спільного економічного простору між ЄС і асоційованими Грузією, Молдовою, Україною (на кшталт Європейської економічної зони), подальша підтримка в них громадянського суспільства, незалежного медіа-контенту, розширення трансєвропейських мереж, більш активна участь ЄС у вирішенні конфліктів у країнах СП та відкриття для них нових можливостей для діяльності в рамках Спільної європейської політики безпеки та оборони, а також втілення таких популярних ініціатив, як ліквідація роумінгових платежів, інтеграція до енергетичного союзу, цифрового ринку ЄС тощо. Це не забезпечить миттєвого вирішення усіх проблем регіону, але може розкрити потенціал СП для сприяння набагато глибокій трансформації східних сусідів ЄС, зміцнення їх суверенітету, стійкості до російського тиску і, зрештою, усвідомленого і незворотного цивілізаційного вибору, який розширить межі об'єднаної Європи далі на Схід.

Висновки

СП потребує перегляду за кількома напрямками. По-перше, ЄС має визнати політичні реалії у країнах-партнерах і відповідно адаптувати свої очікування щодо реформ, політику щодо урядів і позаурядових сил. По-друге, оновлений підхід до відносин з державами-партнерами має враховувати їх чутливість до зовнішнього тиску, передусім «больові точки», які залишають їх відкритими для впливу Росії, і запропонувати шляхи, які б дозволили його мінімізувати в сенсі нарощування «м'якої сили» ЄС у найближчому сусідстві і можливостей протидії «жорсткій силі» Кремля. По-третє, ЄС має замислитися над тим, які проміжні стимули він може запропонувати своїм проєвропейськи орієнтованим східним сусідам (Грузії, Молдові, Україні), аби поступово прокладати шлях до визнання за ними статусу потенційних кандидатів на членство за умови незворотності внутрішніх перетворень.

Бібліографічний список:

1. Білорусь заявила, що не збирається дружити з ЄС на шкоду Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://glavcom.ua/news/bilorus-zayavila-shcho-ne-zbirajetsya-druzhati-z-jes-na-shkodu-rosiji--465431.html>
2. Вахудова М.-А. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / М.-А. Вахудова ; пер. з англ. Т. Цимбала. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – 379 с.

3. Гетьманчук А. З «історії успіху» – в «олігархічну диктатуру». Які уроки Україні варто взяти у Молдови / А. Гетьманчук // Дзеркало тижня. – 2017. – № 43-43. – 18 листопада.
4. Єреміца В. «Східне партнерство»: далекоглядне й динамічне чи короткозоре й загальмоване? [Електронний ресурс] / В. Єреміца. – Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/28870397.html>
5. ЄС знайшов вихід з кризи щодо Угоди про асоціацію з Україною. Повний текст рішення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2016/12/15/7058954/>
6. ЄС зробив заяву про Антикорупційний суд з натяком про призупинення безвізу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.euointegration.com.ua/news/2018/01/18/7076263/>
7. Літра Л. Криза з користю для Молдови /Л. Літра // Дзеркало тижня. – 2015. – 30 жовтня
8. Літра Л., Чхіквадзе І. Перспектива членства в ЄС для Грузії, Молдови і України: неможлива, забута чи прихована? / Л. Літра, І. Чхіквадзе ; Інститут світової політики. – К., 2016. – 20 с.
9. Нові вимоги щодо Антикорупційного суду: що додав Світовий банк у конфлікт Києва та МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2018/01/16/7076176/>
10. Оновлення Східного партнерства. Рекомендації для саміту Східного партнерства 2017 року [Електронний ресурс] / Л. Літра, І. Порчхідзе, Ю. Гроза. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/0B_mr0v6tWhA3TEHoWU5iSXB3cFE/view
11. Перепелиця Г. Ризька перемога Путіна [Електронний ресурс] / Г. Перепелиця. – Режим доступу: <http://tsn.ua/analitika/rizka-peremoga-putina-429583.html>
12. Підсумкова декларація Ризького саміту Східного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2015/05/22/7034050/>
13. Проект Закону про Вищий антикорупційний суд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63218
14. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення парламентського контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63081
15. Сидоренко С. Гроші в обмін на реформи: чому Банкова відмовилася від зриву е-декларування [Електронний ресурс] / С. Сидоренко. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2016/08/18/7053523/>
16. Сидоренко С. За крок від прірви: ніч, коли Україна ледь не втратила безвіз [Електронний ресурс] / С. Сидоренко. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2017/12/7/7074727/>
17. Сидоренко С. Комісар Ган проти плану Маршалла: ідея про масштабну допомогу Україні втрачає підтримку [Електронний ресурс] / С. Сидоренко. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2017/10/27/7072834/>
18. Сидорук Т. В. Позиції та інтереси держав-членів у формуванні сучасної східної політики Європейського Союзу / Т. В. Сидорук // Наукові записки. Серія «Міжнародні відносини». – Острог : Вид-во Національного університету «Острозька академія». – Острог, 2010. – Вип. 2. – С. 66–76.
19. Сидорук Т. В. Політика сусідства Європейського Союзу у Східній Європі: модель інтеграції без членства : монографія / Т. В. Сидорук. – Львів : ПАІС, 2012. – 444 с.
20. Спільна декларація Саміту Східного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/36220/спільна-декларація-саміту-східного-партнерства_uk
21. Спільна декларація Саміту Східного партнерства: текст документа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2017/11/24/7074139/>
22. Що вимагає МВФ: повний текст листа з Вашингтона на Банкову [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2017/12/7/7074727/>
23. A New Response to a Changing Neighbourhood. Joint Communication by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission [Електронний ресурс]. – Brussels, 25 May 2011. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf
24. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Eastern Partnership» [Електронний ресурс] / European Commission. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern.docs/com08_823_en.pdf
25. Eastern Partnership in a Changed Security Environment: New Incentives for Reform : Study / L. Kasčiūnas, V. Ivanauskas, V. Keršanskas, L. Kojala. – Vilnius, November 2014. – 31 p.
26. Fras M. Weak but stable: The future of the EU's Eastern Partnership ahead of the 2017 summit [Електронний ресурс] / M. Fras. – Режим доступу: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/11/17/eastern-partnership-summit-2017-weak-but-stable/>
27. Ghinea C. EU – Moldova Negotiations. What is to be Discussed, What Could be Achieved? [Електронний ресурс] / C. Ghinea, V. Chirilă ; Romanian Center for European Policies (CRPE) ; Foreign Policy Association (APE), 2010. – 48 p. – Режим доступу: http://www.crpe.ro/eng/library/files/crpe-ape_eu_-_moldova_negotiations.pdf
28. Grant C. Is the EU Responsible for the Crisis in Ukraine? [Електронний ресурс] / C. Grant. – Режим доступу: <http://www.prospectmagazine.co.uk/world/eu-crisis-in-ukraine-moscow-putin-brexit-european-union>
29. Gressel G. Ukraine on the brink of kleptocracy [Електронний ресурс] / G. Gressel. – Режим доступу: http://www.ecfr.eu/article/commentary_ukraine_on_the_brink_of_kleptocracy

30. Gromadzki G. The Eastern Partnership After Five Years: Time For Deep Rethinking [Електронний ресурс] / G. Gromadzki. – Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536438/EXPO_STU\(2015\)536438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536438/EXPO_STU(2015)536438_EN.pdf)
31. Holmes S. Crime and Corruption after Communism: Introduction / S. Holmes // East European Constitutional Review 6. – 1997. – № 4. – Р. 6–8.
32. Kobzova J. Easing the EU's Eastern Partnership fatigue [Електронний ресурс] / J. Kobzova. – Режим доступу: http://www.ecfr.eu/article/commentary_easing_the_eus_eastern_partnership_fatigue
33. Mearsheimer John J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault [Електронний ресурс] / John J. Mearsheimer. – Режим доступу: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-fault>
34. Nations in Transit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017>
35. President of European Parliament called for creation of «Eastern Partnership Plus» model [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://frontnews.eu/news/en/18129/President-of>
36. Propozycja Polsko-Szwedzka: Partnerstwo Wschodnie [Електронний ресурс] / Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej. – 2008. Maj. – Режим доступу: <http://www.msz.gov.pl/files/PARTNERSTWO%20WSCHODNIE/1PL.pdf>
37. Review of the European Neighbourhood Policy. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Електронний ресурс]. – Brussels, 18.11.2015. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf
38. Schimmelfennig F. EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Conditionality, Economic Development, and Linkage. Paper for EUSA Biennial Conference / F. Schimmelfennig, H. Scholtz. – Montreal, 2007. – 31 p.
39. Wilson A. Partners for Life: Europe's Unanswered «Eastern Question» [Електронний ресурс] / A. Wilson. – Режим доступу: http://www.ecfr.eu/publications/summary/partners_for_life_europes_unanswered_eastern_question_7232
40. Wilson A. Survival of the Richest: How Oligarchs Block Reform in Ukraine [Електронний ресурс] / A. Wilson ; European Council on Foreign Relations, 14 April 2016. – Режим доступу: http://www.ecfr.eu/publications/summary/survival_of_the_richest_how_oligarchs_block_reform_in_ukraine6091

Sydoruk T. V. 10 years of the Eastern Partnership: time for revision

This paper analyses effectiveness and prospects of the Eastern Partnership in the context of its ten-year implementation and the results of the Brussels Summit in 2017. The article identified main problems that impede the use of its full potential for a deeper transformation of the EU's eastern neighbourhood. These are: 1) internal challenges for the sustainable transformation of EaP countries; 2) Russia's influence counterbalancing the EU's Europeanisation influence in the region; 3) the weakness of the EU's incentives to support domestic reforms in the partner countries. The basis of most of the problems that is hampering the reforms effectiveness is systemic corruption, selfish interests of the elites and ineffective state institutions of the partner countries. Many problems of the EaP partner states stem from the reluctance of the Russian Federation to respect their sovereignty and the attempt to preserve its "sphere of influence" in the post-Soviet space. However, the model of "integration without membership", proposed by the EU within the EaP, does not have tools to stimulate truly deep reforms.

The authors also formulated conclusions on the need for rethinking the Eastern Partnership. Firstly, the EU must recognise the political realities in the partner countries and, accordingly, adapt its expectations of reforms and policies towards governments and non-governmental forces. Secondly, a renewed approach to relations with partner countries should take into account their sensitivity to external pressure, namely "the pain points" that let them open to Russia's influence, and to propose ways that would allow it to be minimised in the sense of building EU "soft power" and counteraction to the Kremlin's "hard power". Thirdly, the EU should think of what intermediate incentives it can offer its pro-European neighbours (Georgia, Moldova and Ukraine) in order to gradually make way for recognition of the status of potential candidates for membership if the internal transformations become irreversible.

Key words: Eastern Partnership, European Union, reforms, eastern neighbours, association agreements.