

Іван НАГОРНЯК,
кандидат політичних наук,
фахівець проекту ЄС «Association4U»

10 РОКІВ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА: які сценарії подальшого розвитку ініціативи та політики ЄС у східному сусідстві?

Анотація. У статті йдеться про недоліки формату та структури ініціативи Східного партнерства, що не дають змоги повністю використовувати потенціал, який мають держави, що прагнуть до членства в ЄС.

Наголошено, що після зміни підходу до країн Східного партнерства ЄС сприятиме основоположній місії Європейської політики сусідства – мирові та процвітання в регіоні. Доведено, що розширення соціальних прав ЄС забезпечить стабільніше та сприятливіше середовище в зазначених країнах, а також зменшить міграційні потоки звідти.

Виснувано, що можливості політики сусідства вже вичерпано та що є потреба в новій, привабливій моделі співпраці, яка б забезпечувала підтримку проєвропейських реформ у суспільствах країн Східного партнерства.

Ключові слова: Європейський Союз, Східне партнерство, політика, двосторонній діалог.

У Брюсселі 13 травня 2019 року на зустрічі Ради міністрів закордонних справ відзначили 10-ту річницю ініціативи Східного партнерства. Як і на момент запуску, що відбувся 8 травня 2009 року за результатом Празького саміту, керівництво ЄС і шести країн частини Східної Європи (Україна, Молдова, Білорусь) та Південного Кавказу (Грузія, Вірменія, Азербайджан) видавалося доволі еkleктичною компанією для того, щоби декларувати якісь спільні цілі. Брак спільної декларації за результатами останньої міністерської зустрічі, малоамбітної та суто символічної, демонструє, що наявна конфігурація Східного партнерства прирікає цю ініціативу на інертність.

Ґрунтуючись на платформі Європейської політики сусідства (ЄПС), Східне партнерство стало універсальною та незобов'язувальною ініціативою для того, щоби умістити інтереси такої різномірної компанії між-

народних гравців. Її основною метою стало максимальне використання потенціалу моделі «економічної інтеграції та політичної асоціації» з Європейським Союзом задля забезпечення миру, демократії та економічного процвітання в регіоні.

Із першої реакції не тільки на ініціативу, а й на учасників, стало зрозуміло, що кожна зі сторін уже тоді мала своє бачення розвитку відносин із ЄС. Так, для тих учасників, які хотіли максимально інтегруватися, а з часом вступити до ЄС, запропонована модель видавалася не надто привабливою, насамперед через брак перспективи членства. Водночас для інших адресатів ініціативи така модель була надто амбітна, оскільки її використання вимагало демократичних реформ і загрожувало напівавторитарним режимам цих країн, а також породжувало відповідні геополітичні виклики, які згодом, у 2013–2014 роках, виявили себе на повну силу.

Крім того, ті держави-члени ЄС, які після 2004 року скептично ставилися до розширення Євросоюзу на Схід, у 2009 році отримали від такої конфігурації умовну гарантію того, що ініціатива не передбачатиме членства передусім України, а також інших країн, які декларували свій рух на евроінтеграцію (Молдова, Грузія та частково Вірменія).

Через десять років після заснування ініціативи можна стверджувати, що її формат і структура не дають змоги повністю використовувати потенціал, який мають держави, що прагнуть членства в ЄС. Так, Україна, Грузія та Молдова значно комфортніше співпрацюють із Євросоюзом у двосторонньому діалозі, ніж у межах ініціативи. Аналітичне дослідження, яке провела Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, тільки підтвердило, що Східне партнерство має досить обмежену додану вартість, якщо порівнювати з амбіціями й можливостями двосторонніх угод про асоціацію [1].

Однак чимало було все ж реалізовано. Найбільшим поступом стало укладання угод про асоціацію з Україною, Грузією та Молдовою, що містять положення про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) із Євросоюзом. Саме активна економічна та торговельна співпраця в межах нових угод дала ЄС змогу стати основним торговельним партнером для чотирьох із шести країн-партнерок, а для інших двох (Вірменія, Білорусь) посісти за цим показником друге місце (ці країни – ще й члени ЄврАзЕс). Ба більше, для України, Азербайджану та Молдови торгівля з Євросоюзом охоплює понад 40% загального товарообігу.

На жаль, на цьому, якщо не враховувати переваг від участі країн Східного партнерства в низці гуманітарних проєктів ЄС, основні позитивні наслідки ініціативи майже вичерпано. Геополітична ситуація погіршилася, якщо порівнювати з 2009 роком, а рівень демократії й економічних свобод навіть у країнах, що підписали Угоду про асоціацію, за світовими

рейтингами часто просідає. Не кажучи вже про держави, що обрали альтернативну інтеграцію – євразійську замість європейської.

Тому наступні десять років можуть стати або справжньою історією успіху ЄС у регіоні, або вчергове продемонструвати обмежену здатність цього актора грати на високих ставках. У 2020 році закінчується дія «20 досягнень до 2020 року», документа, що його Європейська комісія представила в грудні 2016 року та переглянула в червні 2017-го. Сильний бік цього підходу в тому, що він досить чітко окреслює окремі цілі, яких ЄС і країни Східного партнерства можуть досягнути за визначений період. Після перегляду Європейської політики сусідства у 2015 році він став результатом ухваленого принципу диференціації.

І попри велику додану вартість, яку матиме досягнення цих цілей для держав Східного партнерства, зазначений підхід має чималу концептуальну хибу: ЄС відокремлює шлях до досягнення окремих економічних цілей від необхідності демократичних реформ у цих країнах.

Отже, держави Східного партнерства можуть вибрати з «меню» ті цілі, за якими їм цікаво зближуватися з ЄС (це здебільшого питання міграції, торговельної співпраці, інфраструктури та доступу до освітніх ініціатив Євросоюзу), а також відмовлятися від досягнення політичних цілей. Частково ЄС убезпечив себе від такої ситуації, упровадивши «горизонтальні досягнення», які мають бути видимі під час реалізації інших цілей. Однак ці горизонтальні досягнення надто слабкі (1. Структурована взаємодія з громадянським суспільством. 2. Гендерна рівність і недопущення дискримінації. 3. Стратегічні комунікації, плюралізм і незалежність медіа.) і навіть їх виконання в окремих країнах досить сумнівне.

25 досягнень до 2025 року

До кінця 2019 року буде обговорено можливі підходи ЄС до політики в регіоні та перспективи трансформації ініціативи Східного партнерства. Одним із варіантів буде продовження підходу «досягнень»: ЄС запропонує країнам-адресатам умовних «25 досягнень до 2025 року».

В інтересах ЄС – подати їх як прогрес попереднього підходу, амбіційнішими та далекогляднішими. Тож, з одного боку, вони мусять відповідати ініціативам країн, що підписали Угоди про асоціацію, а з іншого – становити інтерес для всіх держав Східного партнерства. Це доволі непросте завдання за умови збереження принципу цілісності ініціативи, адже виконання Угоди про асоціацію передбачає значно сильнішу інтеграцію та технічний рівень діалогу. Натомість країни, що не підписали угод, можуть бути в таких дискусіях щонайбільше простими слухачами, оскільки їм не треба імплементувати в національне законодавство більшість норм права ЄС.

Україні, Грузії та Молдові в такому разі слід бути «реалістичними оптимістами», а надто з огляду на результати міністерської зустрічі в межах святкування 10-річчя Східного партнерства. Адже ЄС має на меті зберегти цілісність структури ініціативи, тому «асоційованим» партнерам треба якомога повніше закласти свої амбіції в наступні її «досягнення».

Один із можливих варіантів – це секторальна інтеграція. Частково, за результатами Ради асоціації 2018 року, ЄС уже погодився підтримати поглиблення інтеграції з Україною у сфері енергетики, цифрових ринків, митної співпраці, а також юстиції, свободи та безпеки. Тому є досить реальні шанси на те, що Грузія та Молдова підтримають цю модель інтеграції та виберуть пріоритетні для них сектори.

Євросоюзові необхідно буде врахувати ці прагнення асоційованих партнерів і водночас залишити «досягнення», які можуть становити спільний інтерес для всіх учасників ініціативи, зокрема можливість розширеної участі в освітніх та інвестиційних програмах ЄС. Слід також уніфікувати та сконцентрувати доволі широке коло інструментів допомоги, які Євросоюз задіює в країнах Східного партнерства. Для прикладу, діяльність Зовнішнього інвестиційного плану ЄС, кредитних програм Європейського інвестиційного банку та ЄБРР (на який ЄС має досить вагомий вплив), а також інструментів технічної допомоги та різноманітних програм і проєктів, що націлені на сприяння реформам у регіоні.

Таким кроком має передувати аудит цих інструментів і переоцінка їхньої доданої вартості задля досягнення визначених цілей. Перші п'ять визначених «досягнень» мають бути горизонтальними та чітко сигналізувати, що ЄС не співпрацюватиме над іншими «досягненнями» із державами, які не поважають основоположних прав людини та не поділяють демократичних цінностей. Це насамперед має бути боротьба з корупцією та побудова незалежних державних інституцій, які б сприяли встановленню системи стримувань і противаг, а також мали б потужну суспільну підтримку. Для прикладу, за даними дослідження центру «Нова Європа», більшість українців обрали збільшення тиску ЄС на владу для сприяння реформам у державі [2].

Східне партнерство +

Перед самітом Східного партнерства в листопаді 2017 року Європейський парламент ухвалив резолюцію з низкою рекомендацій і запропонував власний погляд на майбутній розвиток ініціативи. Серед основних новацій цього документа стала можливість відділення України, Грузії та Молдови від інших учасників ініціативи у форматі «Східного партнерства +». Європейський парламент запропонував можливість вступу до

митного, енергетичного та цифрового союзів ЄС, а також приєднання до Шенгенської зони та скасування тарифів на мобільний роумінг. Крім того, резолюція передбачає створення трастового фонду для України, Грузії та Молдови, який може зосередитися на приватних і державних інвестиціях у соціальну й економічну інфраструктуру.

Попри те що цю резолюцію не підтримала Європейська рада, а на Брюссельському саміті до спільної резолюції заледве дійшли, постала нова можливість реалізувати ідею інтеграції в окремі сектори економіки ЄС – через оновлення додатків до Угод про асоціацію.

Експерти з Центру досліджень європейської політики (CEPS) сформулювали цю ідею детальніше в концепції «Угод про асоціацію +», яка передбачає гнучкий механізм перегляду угод відповідно до амбіцій партнерів і налагодження якомога тіснішої співпраці в торговельній сфері [3]. Цей сценарій міг би відкрити цікаву можливість: наповнення реальним змістом терміна «політична асоціація», який міститься в преамбулах угод. Водночас коли поглиблена та всеохопна зона вільної торгівлі становить досить вагому платформу для взаємодії в економічній і торговельній сферах, питання політичної співпраці є досить розмитим.

Нині між країнами, що підписали Угоди про асоціацію, діють двосторонні органи асоціації, які передбачають функціонування окремих комітетів і кластерів, що опікуються переважно технічним боком виконання угод і ведуть щоденний діалог з окремими підрозділами Європейської комісії щодо цих питань. Можливість оновити угоди надала б цим інституціям більшого значення. Передусім якщо вони матимуть механізми попереднього інформування та консультування щодо законодавства, яке розробляє Єврокомісія та яке треба буде імплементувати в оновлених угодах про асоціацію. Схожий механізм функціонує в Європейській економічній зоні. Його «лайт-версія», що впливає з обмежень угоди та Європейської політики сусідства, могла б дати змогу країнам, які підписали Угоду про асоціацію, відчутти себе справжніми партнерами, на яких зважають у Брюсселі. Ба більше, такий механізм можливий не лише на двосторонньому рівні, а й на багатосторонньому, оскільки країни, що підписали угоду, мають більш-менш однаковий поступ у процесі європейської інтеграції.

Гра на зниження

Результати виборів до Європейського парламенту, що відбулися наприкінці травня 2019 року, нав'яли оптимізм. Так, центристські партії, поміж яких Європейська народна партія та Соціал-демократи, одержали найбільшу кількість голосів, але є декілька важливих аспектів, на які варто звернути увагу.

Аналіз виступів «основних кандидатів» і програм партій засвідчує, що порядок денний для Європейського Союзу залишається здебільшого незмінним. Україна та й інших країн Східного партнерства в цих дебатах переважно взагалі немає, або ж їх згадують у контексті діалогу про майбутнє відносин із Росією. Ба більше, коли йдеться про майбутнє європейської інтеграції, то мейнстримними залишаються концепції «Європи концентричних кіл» (коли є основа – держави, які формують авангард євроінтеграції, країни, які слідують за ними, і насамкінець зовнішнє коло, що інтегрується через сильний вплив «привабливості» ЄС), а також концепція «Європи à la carte», коли кожна з країн зможе сама обирати, який рівень інтеграції та з яких секторів їй найбільше підходить. У першому випадку Україну й держави Східного партнерства розглядають як учасників «зовнішнього кола», натомість у другому кількість опцій «меню» буде обмежено внаслідок наступного перегляду політики сусідства, який планують здійснити в перші роки функціонування нового складу Європейської комісії.

Тож успіх подальшої євроінтеграції в Східному партнерстві залежатиме насамперед від того, чи країни-учасниці ініціативи зможуть сконсолідуватися між собою та заручитися підтримкою країн-членів ЄС, зробивши так, аби якомога більше можливостей для них було закладено в цій переглянутій політиці. Або чи запропонують вони свою концепцію відносин із ЄС, опираючись на об'єктивні реалії та свої уявлення про розширення Союзу.

Однак головні зусилля і ЄС, і країн Східного партнерства найближчим часом буде сконцентровано на розв'язанні внутрішньополітичних і соціально-економічних проблем. У такому разі Україна та загалом регіон виходитимуть на порядок денний роботи ЄС здебільшого в питаннях, що стосуватимуться безпеки.

Приклад із можливістю секторальної інтеграції між Україною та ЄС через оновлення додатків до угоди показує, що, усвідомлюючи механізми функціонування політики ЄС щодо регіону, країни Східного партнерства можуть досягати більшого. Водночас пасивність партнерів призведе до інертної політики з боку Євросоюзу й може навіть спричинити зниження нинішніх темпів євроінтеграції.

Соціальна інтеграція (Замість висновків)

Під час різноманітних круглих столів на тему євроінтеграції з вуст більшості як вітчизняних, так і європейських чиновників можна почути твердження, що найбільша цінність і найбільший потенціал криється не в багатих на природні ресурси країнах Східного партнерства, а в людському капіталі.

У державах Східного партнерства досить сильно розвинута освіта й наука, яка, втім, уже кілька десятиліть переживає не найкращі часи. Європейський Союз задля виправлення ситуації та інтегрування освітніх систем країн Східного партнерства надав їм доступ до окремих можливостей у межах програм «Еразмус +» і «Горизонт-2020». Це сильно вплинуло на розвиток освіти й науки завдяки можливості брати участь у спільних проєктах із європейськими вишами та науковими установами. Наприклад, нещодавно Прикарпатський університет уперше за всю історію функціонування програм і грантів ЄС в Україні став основним бенефіціаром одного з таких проєктів. Це свідчить про те, що чи не найбільша додана вартість від співпраці з ЄС для країн Східного партнерства надходить саме через такі програми.

Інвестиції від ЄБРР та ЄІВ у транспортну й енергетичну інфраструктуру також чимало вплинули на соціально-економічний розвиток цих країн. Доступ до низьковідсоткових кредитів для МСБ надає додаткові можливості малому бізнесу в країнах і сприяє експорту їхньої продукції до держав Східного партнерства. З іншого боку, є підтримка ініціатив із підвищення енергоефективності осель і громадських будівель, які дають змогу знижувати споживання природного газу серед населення.

Натомість численні підприємства досі часто використовують застарілу техніку та чимдуж намагаються уникнути сплати податків за робочу силу. Від цього потерпає якраз той людський потенціал країн Східного партнерства, що, попрацювавши за невисоку зарплату та з малими соціальними гарантіями в Україні, обирає життя в інших державах Європи та світу загалом.

Одним з основних завдань для Європейського Союзу в країнах Східного партнерства буде забезпечити наближення соціальних прав цих країн до європейських стандартів. І йдеться передусім не про трудове законодавство (яке в спадок від СРСР має чимало соціально орієнтованих норм), а саме його безпосереднє виконання. Для прикладу, можна почати з того, щоб і фірми, які отримують кредитування чи гранти від ЄС, і їхніх підрядників, що часто виконують значну частину роботи, перевіряти на добросовісність сплати податків і виконання трудового законодавства країни, у якій вони працюють, а також базових принципів європейських норм.

Це вимагатиме серйозної зміни підходів Європейського Союзу в східному сусідстві. Замість політики «батоба та пряника», яка властива для концепції «економічної інтеграції та політичної асоціації», слід запровадити політику «спільної відповідальності», що стане інтегральною частиною концепції «соціальної інтеграції», метою якої буде збереження й інвестиції в людський капітал країн Східного партнерства.

Отже, змінивши за таким сценарієм підхід до країн Східного партнерства, ЄС зробить те, що може в довгостроковій перспективі виконати основоположну місію Європейської політики сусідства – мир і процвітання в регіоні. ЄС уже зробив досить багато в цьому напрямі – посилює участь асоційованих партнерів у «Еразмусі», збільшує інвестиції в професійно-технічну освіту, розширює мандат участі країн Східного партнерства в новій програмі «Горизонт Європа», що прийде на зміну «Горизонту–2020», веде переговори щодо відкриття Школи Східного партнерства в Україні та курсів Коледжу Європи для службовців, що займаються євроінтеграцією. Усе це неминуче приведе до того, що й обличчя ЄС у країнах Східного партнерства зміниться, адже люди стануть безпосередніми адресатами політики ЄС у регіоні. Ба більше, розширення соціальних прав ЄС як частина процесу європеїзації забезпечить стабільніше та сприятливіше середовище в країнах Східного партнерства й зменшить міграційні потоки звідти.

Насправді реальних можливостей для зміни підходів ЄС у регіоні не так уже й багато.

Найбільшою історією успіху Європейського Союзу є політика розширення. Вона має надзвичайну трансформаційну силу, яка може змушувати непримиренних ворогів домовлятися та знаходити компроміс (Балкани, зміна назви Македонії), а також мотивувати політичних лідерів іти на ризики задля євроінтеграційних реформ. На жаль, на країни Східного партнерства ця політика не поширюється. Усе, що видається можливим у межах політики сусідства, уже вичерпано, і щоб діалог у межах Східного партнерства не скотився до розв'язання технічних питань імплементації угод про асоціацію ЄС, треба запропонувати привабливу модель співпраці, яка б забезпечувала підтримку проєвропейських реформ у суспільствах країн Східного партнерства.

1. Порівняльний аналіз «20 очікуваних досягнень Східного партнерства до 2020 р.» з положеннями Угоди про асоціацію: якою є додана вартість для відносин Україна-ЄС? [Електронний ресурс] // Громадська синергія. – 2018. – Режим доступу: https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web_ua_AAЕар-deliverables_civic_synergy_ua_2018.pdf
2. На яку допомогу українці очікують від ЄС та США? [Електронний ресурс] // Центр «Нова Європа». – 24 жовтня 2018. – Режим доступу: <http://neweurope.org.ua/visual-materials/na-yaku-dopomogu-ukrayintsi-ochi-kuyut-vid-yes-ta-ssha-3/>
3. *Emerson M.* Scenarios for a Wider Europe // CEPS policy insights. – No 2019/02. – Available at: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/02/PI_2019_02_ME_ScenariosfortheWiderEurope.pdf

Ivan NAHORNIAK,
Ph.D. in Political Science,
Expert of the EU-funded project Association4U

10 YEARS OF EASTERN PARTNERSHIP: What are the Scenarios for the Further Development of the Initiative and the EU Eastern Neighbourhood Policy?

Abstract. The article suggests that ten years after the Eastern Partnership initiative was founded, its format and structure do not allow to draw full potential of the states that seek EU membership.

The author emphasizes that the change in the EU's approach to the Eastern Partnership countries will make it possible to ensure the accomplishment of the fundamental mission of the European Neighbourhood Policy, namely peace and prosperity in the region. The EU has already done quite a lot in this regard. Expanding the EU's social rights as part of the Europeanization process will provide a more stable and favourable environment in the Eastern Partnership countries and reduce migration flows therefrom.

The main efforts of the EU and Eastern Partnership countries in the near future will be focused on solving domestic political and socioeconomic problems. In this case, Ukraine and the region as a whole will appear on the EU agenda in terms of security issues.

The biggest success story of the European Union is its enlargement policy, which can force enemies to negotiate and find a compromise, as well as motivate political leaders to take risks for the implementation of European integration reforms. This policy does not apply to Eastern Partnership countries.

The author concludes that the neighbourhood policy has already exhausted its potential, and in order for the dialogue within the Eastern partnership not to descend to the solution of technical issues of the EU Association Agreements implementation, it is necessary to offer an attractive model of cooperation that would provide support for pro-European reforms in the Eastern Partnership countries.

Keywords: European Union, Eastern Partnership, politics, bilateral dialogue.