



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY
BRIEF

ПАРТНЕРИ ДЛЯ ЖИТТЯ: Невирішене «східне питання» Європи

Ендрю Вілсон

SUMMARY

- П'ятий саміт Східного партнерства має потенціал для потужнішої трансформації східного сусідства, ніж більшість країн-членів наразі готові спробувати досягти.
- З часу свого створення у 2008 році Східне партнерство розвивалося відповідно до зміни обставин, і досі ініціативі бракує програми трансформації, яка б належним чином слугувала як Європейському Союзу, так і реформаційним силам у країнах-учасницях для забезпечення їхнього суверенітету і стійкості до російського впливу водночас.
- Зростання популізму всередині Європи та активні дії Росії вплинули на дискусії щодо можливості довгострокового розширення ЄС. Однак найменше пониження програми Східного партнерства лише послабить безпеку Європи в цілому.
- Україна – найбільша й найважливіша країна Східного партнерства. Європейський Союз може досягти послідовнішого прогресу у реформах, якщо буде приділяти більшу увагу різним силам/акторам, які діють всередині України. «Розумніші» реформи можуть досягнути більшого навіть без залучення додаткових ресурсів або впровадження нових ініціатив.
- ЄС повинен далі підтримувати Східне партнерство. Необхідно запроваджувати якнайбільше корисних програм і більш ефективно поширювати інформацію про їхні переваги серед населення цього регіону, ніж це робили в минулому.

П'ятий саміт Східного партнерства міг би стати вирішальним моментом для майбутнього політики сусідства Європейського Союзу: партнерство містить у собі великий, але невикористаний потенціал. Хоча мало хто очікує, що на зібранні відбудеться радикальне переосмислення політик, країни-учасниці і всі, хто зацікавлений у майбутньому Східного партнерства (СхП), повинні скористатись нагодою, яку дає саміт. Можливо, драматичних змін не буде. Проте ЄС може і повинен перейти до підходу «статус-кво плюс», який базується на чинній діяльності і відносинах.

Мета Східного партнерства – здійснити реформи в шести державах-учасницях, але зараз це виглядає як «Сізіфова праця». В Україні, наприклад, вже через три роки після Революції гідності, – чий прихильники прагнуть зробити багато з тих речей, які Східне партнерство просуває з часу свого заснування, – владу звинувачують у «солодкій контрреволюції» (каламбур стосується шоколадного бізнесу Петра Порошенка).¹ Тим часом «гібридний конфлікт» Росії з Україною досі вирує, включно із досі незамороженим конфліктом на Сході України, де в 2017 році кількість загиблих перевищила 10 тисяч людей. Напруженість навіть поширилася на російських союзників, таких як Вірменія та Білорусь. Протистояння між Азербайджаном та Вірменією може спалахнути будь-якої миті; сотні людей були вбиті за чотири дні протистояння у квітні 2016 року. Молдова, яку колись вважали історією успіху Східного партнерства, тепер, навпаки, є прикладом того, як «європеїзація» може зійти нанівець. Номінально прозахідна Грузія, здається,

¹ Yaroslav Hrytsak, "Sladkaya kontrrevolyutsiya", *Novoe Vremya*, 11 June 2017, available at <http://nv.ua/opinion/hrytsak/sladkaja-kontrrevolyutsija-1288921.html>.

має централізаторські тенденції, але не реформістський дух ери Саакашвілі.

Фактичне членство в ЄС є далекою перспективою для країн-учасниць, хоча сили у кожній з них, а особливо в Україні, наполягають на обговоренні цього питання. Водночас громадська думка в ЄС вороже ставиться до подальшого розширення на Схід.² Згідно з опитуванням Євробарометру навесні 2017 року, тільки 40% підтримують «подальше розширення ЄС для прийняття нових членів у наступні роки»; 49% виступають проти.³ Можна стверджувати, що 40% - це більше ніж можна було б очікувати, але сила популізму обмежує європейським урядам простір для маневрування, як і пов'язане з цим питання міграції, що залишається ваговими у політиці країн ЄС.

Цей звіт аналізує стан Східного партнерства, оскільки воно вступає в нову і важливу фазу в своїй еволюції. Він зосереджений на Україні, найбільшій із шести держав Східного партнерства і символічній за своїм значенням для можливості ЄС впливати на своїх сусідів.

У звіті визначено три взаємопов'язані процеси, жоден із яких ще не завершений. Перший – це незавершена політика ЄС із пристосування до нових умов, після революції в Україні та анексії Криму в 2014 році. ЄС переглянув та переробив Східне партнерство, але принципово не переписав його. Другий – це тиск ззовні і всередині ЄС з метою послабити і зменшити важливість Східного партнерства, щоб Європа віддала перевагу ізоляції над трансформацією. Третій – власна українська історія незавершених реформ. Україна досягла більшого прогресу, ніж багато хто ставить їй у заслугу, однак Європа може вдосконалити свою допомогу цій країні через краще розуміння нюансів її політики та потреб. У звіті підсумовується, що для ЄС переваги продовження співпраці з державами Східного партнерства значно переважають витрати, водночас «розумніші» форми залучення дозволять досягнути ще більшого без значних додаткових ресурсів.

Ізолювати чи трансформувати?

Із самого початку діяльності в 2008 році Східне партнерство запропонувало державам-учасницям трансформуватися відповідно до Копенгагенських критеріїв ЄС, але не більше. Після розширень 2004-го та 2007-го років не було згоди щодо того, чи розширення ЄС має тривати й далі. Деякі країни-члени ЄС вважали, що шість держав, які стали учасницями СхП, слід заохочувати повторити їхній шлях. Інші вважали, що поглинання 12 нових членів, які приєдналися у 2004-му та 2007-му, уже є достатньо складним процесом. Таким чином, Східне партнерство завжди прочитувалося по-

різному, ці відмінності від початку були закладені у генетичному коді ініціативи. Для деяких країн ЄС це був шлях до тісніших взаємин зі Східною Європою, з невиключеною можливістю вступу до ЄС; а для інших – альтернатива розширенню. А для більшості країн-членів Східне партнерство було залогом очікування до того часу, коли можна буде зробити вибір. І, попри політику ЄС-28, Східне партнерство мало цікавилось думкою скептичних країн-членів, які залишили вироблення як деталей ініціативи, так і високу політику Європейській комісії та країнам-активістам, таким як Швеція, Польща та країни Балтики.

Східне партнерство було відкаліброване таким чином, що створює незначні стимули для багатьох конкретних реформ, які вимагаються від держав для вступу у ЄС. Водночас досі залишається відкритим питання, що станеться, якщо котрась із країн-партнерів таки завершить всю програму реформ і стане сумісною з ЄС. Значною мірою партнерство було розроблене за допомогою тих же інструментів і осіб, які були залучені до процесу «великого вступу» у 2004 та 2007 роках. З часом Східне партнерство розвинулося, запропонувавши країнам-учасницям Угоди про асоціацію (УА), Угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (УПВЗВТ), а також Плани дій щодо лібералізації візового режиму (далі - План дій). Вони містять значно більші фрагменти законодавства ЄС, але винагороди за їхнє запровадження не є фіксованими і залежать від волі Брюсселя. Країни-партнери скаржились, що досягнення найважливішої цілі – безвізових подорожей – було відтерміновано навіть після того, як вони виконали всі умови своїх Планів дій щодо лібералізації візового режиму.

Коротко кажучи, без відповіді залишається питання, чи може політика консолідації і захисту інтересів (нині) 28 країн ЄС бути найкраще забезпеченою поміркованими змінами на Сході, або створенням їм жорстких перешкод; трансформацією (більшою або меншою) чи ізоляцією. Загалом, в основі Східного партнерства лежить політика «кінця історії», тобто передбачалося, що «брюссельська модель» є привабливою і буде поширюватися. Від початку воля до трансформації була приглушена, залишаючи ЄС у невизначеності щодо траєкторії його власної східної політики та місця призначення країн-учасниць.

Східне партнерство пристосовується, але трохи

ЄС кілька разів переглядав Східне партнерство з 2008 року. Але під час найважливішого етапу переосмислення політики – після початку кризи в Україні в 2014 році – існували важливі стратегічні причини для прискорення прийняття Угод про асоціацію з Україною, Грузією та Молдовою, які перебували під російською загрозою. Угоди з Молдовою та Грузією запрацювали у 2016 році, з Україною – у вересні 2017 року.

² "What Do the Europeans Think about Ukraine? Full Opinion Poll Results", Institute of World Policy, 14 July 2015, available at <http://iwp.org.ua/eng/public/1570.html>.

³ "Standard Eurobarometer 87 Spring 2017: Public opinion in the European Union", European Commission, available at <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD>.

Молдова: повчальна історія

ЕС періодично робив у Східному партнерстві великі ставки, які не справилися. У Молдові правляча коаліція «Альянс за європейську інтеграцію» прийшла до влади саме тоді, коли ЕС шукав історію успіху, у 2009 році. Новий уряд досягнув багатьох речей, але в його проекті завжди були недоліки, особливо той факт, що він передбачав розподіл влади між двома найбільш потужними олігархічними кланами країни. Орієнтація на ярлик «європейську інтеграцію» була блискучим піар-ходом, але нагто часто виявлялась лише прикриттям для корупції. Колас уряду в 2013 році був першим попереджувальним знаком, слідом за ним 1 млрд доларів США та 15% ВВП, які були висмоктані з трьох найбільших банків країни в 2014 році. І хоча прапори ЕС майоріли на пізніших народних демонстраціях, уряд був переформатований таким чином, що у 2015 році повному владі отримав провідний олігарх Влад Плахотнюк. Також народне розчарування від ЕС дозволило проросійському Ігорю Додону, якого приховано підтримували олігархи, стати президентом у 2016 році. Фінансування ЕС було заморожене в 2015 році, але у 2016 році Міжнародний валютний фонд повернувся з 179 млн доларами США, а ЕС у 2017 році – із пропозицією близько 100 млн євро. І навіть гірше, під час туру Плахотнюка Європою дехто купувався на вигадку про те, що тільки він міг запобігти повномасштабному реваншу Росії.

Незважаючи на це, ЕС не підштовхував політику рішуче вперед але й не збавляв темпу. Це правда, що вносилися певні корективи. Зараз є більше «далекоглядних» думок – ЕС більше зважає на те, як реагуватиме Росія, та на труднощі, з якими можуть зіткнутись країни-партнери, запроваджуючи ті чи інші реформи. Він став більш активним у промотуванні довгострокових вигод від політики Східного партнерства замість безумовного прийняття ефективності «брюссельської моделі» як такої. Також у «20 очікуваних досягнень до 2020 року», вперше опублікованих в грудні 2016, було чітко зміщено акцент у бік «стійкості», а також «реформ». ⁴ Там є цілий розділ про «співробітництво у сфері безпеки», хоча і без згадок про те, що ЕС здатний забезпечити стійкі гарантії безпеки державам, які перебувають під серйозною загрозою. Східне партнерство додало елементи реальної політики, але особливого типу, який притаманний ЕС – реальної політики, яка не відмовляється від політики цінностей, але визнає, що не всі можуть поділяти ці

⁴ "EU revises the 20 key deliverables for 2020 for the Eastern Partnership", European External Action Service, 13 June 2017, available at https://ceas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/28117/eu-revises-20-key-deliverables-2020-eastern-partnership_en.

цінності.⁵ У листопаді 2015 року після офіційного перегляду розширеної політики Європейського сусідства з'явився окремий розділ присвячений «безпековому виміру», у якому згадувалось про «необхідність уповноваження та надання можливості партнерам запобігати й керувати кризами». ⁶ Але Східне партнерство не має ані механізмів врегулювання криз, ані власної стійкої політики безпеки. Воно все ще будується довкола конфлікту між бажанням допомогти зближенню країн-партнерів з Європою і неможливістю захистити їх від наслідків, які виникнуть в результаті такого зближення.

Сьогодні існує більше «диференціації» у підході ЄС до відносин з шістьма державами-учасниками Східного партнерства, хоча її недостатньо, щоб відобразити фактичні відмінності між ними. Водночас іноді диференціація навіть ускладнювала проведення реформ через те, що надто багато уваги приділялося можливості проросійського реваншу (в Молдові), або через бажання закріпити союзників довкола України (в Білорусії та Грузії), або прагнення досягти хоч якогось поступу (у Вірменії).

Незважаючи на корективи, внесені у політику Східного партнерства, проблеми залишаються. Від самого початку країни-партнери різко відрізнялися у відданості реформам. Грузія та Україна демонструють сильніший курс на реформи ніж Азербайджан, який всіяко затягує процес реформування. Понад те, коливання реформістських сил у таких країнах, як Грузія, Україна та Молдова поставили Східне партнерство у складне становище, зокрема щодо того, якою має бути відповідь на ці процеси. Тиск у вигляді російської загрози суверенітету Білорусії підштовхнув Мінськ до диверсифікації його відносин з ЄС, що призвело до певних обмежених кроків у напрямку економічних та політичних реформ. Проте Східному партнерству бракує інструментів, щоб стимулювати глибокі реформи. Форма з часу створення Східного партнерства могла змінитись, але основне напруження збереглося.

Наявні виклики сходяться воедино у випадку України; і підготовка до п'ятого саміту Східного партнерства зовсім не виглядає обнадійливою для Києва. Країна стає дедалі більше зобов'язаною країнами-членами ЄС з правом вето. Приклад Нідерландів уже був значним проявом цього. А тепер Угорщина переймає ініціативу, погрожуючи розірвати Угоду про асоціацію після того, як Україна прийняла новий Закон «Про освіту», що скоротив викладання мовами національних меншин (у Західній Україні проживає 150 тисяч угорців). Тим часом Україна, з огляду на майбутні президентські та парламентські вибори, прагне чітко зафіксувати

⁵ Stefan Lehne, "Toward a European Neighborhood Realpolitik?", Judy Dempsey's Strategic Europe, 19 November 2015, available at <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62029>.

⁶ "Joint Communication of the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Review of the European Neighbourhood Policy", European External Action Service, 18 November 2015, available at http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.

визнання свого європейського майбутнього на саміті Східного партнерства (саміт Україна-ЄС у липні 2017 року фактично розмив попередні заяви).

Деякі коментатори закликають до радикального вибору: «Сьогодні, стикаючись із недоліками Східного партнерства, ЄС мусить зробити вибір між скороченням своїх цілей, або збільшенням своїх видатків».⁷ Водночас тільки меншість країн ЄС (Велика Британія, Швеція та країни Балтики) активно підтримує більш амбітну політику щодо України. Уряд партії “Право і справедливість” у Польщі, який був одним із перших спонсорів Східного партнерства, критично ставиться до всього, що робив попередній уряд. Деякі країни ЄС надають перевагу скороченню політики Східного партнерства, або ж посилення у ній уваги до відносин з Росією; до таких належать Італія та Греція. Більшість ж країн-членів залишаються посередині і не виявляють ентузіазму щодо будь-якого суттєвого покращення Східного партнерства. Однак збереження партнерства в режимі очікування було б помилкою. У наступному розділі розкрито, як поєднання нещодавніх внутрішніх проблем ЄС з російським авантюризмом стримувало європейську здатність більш амбітно просувати програму перетворень. Також вказано на необхідність ретельного аналізу стану Східного партнерства на сучасному етапі та на потребу розглянути більш рішучі кроки, ніж ті, що були останніми роками.

Куди далі?

У Східного партнерства є багато критиків, які вважають, що робиться забагато, а не замало. Деякі з них популісти, які перебільшують справжній рівень корупції та неефективності економічного управління. Вони також є посередниками у передачі скарг про міграцію в регіон, хоча там значно менше переміщень, аніж у Леванті чи Магрибі. Інші критики - реалісти, які сприймають регіон як відволікання, або вбачають мало переваг від подібного залучення для економічної та безпекової сфери.

Референдум у Нідерландах щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в квітні 2016 року був промовистим нагадуванням про можливості впливу популістського імпульсу на майбутнє східного розширення. У дискусіях переважали аргументи про міграцію, які б за інших умов були предметом досить технократичної розмови. Нідерландські виборці були стурбовані з приводу міграції в цілому, а також перспективи появи нових приїжджих з України. 61% голландських виборців проголосував проти Угоди з Україною, при явці в 32%. Перед голосуванням прем'єр-міністр країни Марк Рютте зайшов так далеко, що заявив, що Україна ніколи не повинна вступити до ЄС.⁸ Пізніше тиск Нідерландів

був помітний за жорсткою мовою в компромісній декларації, яку було досягнуто між Голландією та іншими державами-членами на засіданні Європейської Ради у грудні 2016 року. Спільна заява наголошувала на тому, що Угода про асоціацію «не надає Україні статусу країни-кандидата для членства в Союзі, а також не є зобов'язанням надавати Україні такий статус у майбутньому», не надає права українцям «вільно проживати та працювати» в ЄС, а також у заяві вказувалося на те, що держави-члени не зобов'язані надавати гарантії безпеки чи додаткову фінансову Україні, яка в свою чергу повинна більше робити у боротьбі з корупцією. Заява була зроблена у нетиповому форматі на засіданні держав-членів, щоб уникнути прийняття офіційного інституційного рішення. Влада Нідерландів також заперечила проти повторення колишнього формулювання, яке визнало «європейські прагнення» України на саміті ЄС-Україна у липні 2017 року.

У той час як популісти збурюють розчарування «знизу» (серед населення), їхні аргументи часто збігаються з аргументами реалістів «нагорі».⁹ Коментатори-реалісти стверджують, що на сьогодні програма перетворень є фактично мертвою. Україна, або принаймні українська еліта, не здатна на реальні реформи – так звучить аргумент.¹⁰ А ЄС не може діяти як гарант безпеки у регіоні. Тому варто ставитись до України, Грузії та Молдови «як до незалежних буферних держав, а не до держав, які очікують на членство в ЄС. Особливо важливо не встановлювати меж дозволеного, які ЄС не готовий захищати».¹¹ ЄС повинен зосередитись на власних проблемах і «розрізнити основні та другорядні пріоритети» у політиці щодо держав Східного партнерства.¹² Він повинен або ізолювати себе від «буферних держав», або зіткнутися з поширенням їхніх проблем на ЄС. Ця позиція збігається з аргументом на користь «сфер впливу»: ЄС нічого робити в Україні, оскільки вона належить до сфери впливу Росії. Або навіть, що Східне партнерство стало приводом війни Росії проти України в 2014 році, як припустив міністр закордонних справ Великої Британії Борис Джонсон.¹³ Натомість, дехто стверджує, що Східна Європа є вакуумом безпеки, зоною малих держав, що втягує Європу в непотрібний конфлікт із Росією. Європейцям слід заощаджувати свій час, енергію та ресурси для гостріших питань, таких як Дональд Трамп та ймовірний франко-німецький реформаторський рух. У ЄС є достатньо прибічників ідеї дистанціюватися від України. Як стверджував один із них, Туреччина є «життєво важливою для ЄС, щоб зменшити потік біженців до все

⁷ Martin Sieg, “Reviewing the Eastern partnership”, DGAPanalyse, 1 December 2016, available at <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapanalysis/reviewing-eastern-partnership>.

⁸ Dan Alexe, “Rutte: Ukraine Should Never Join the EU”, *New Europe*, 31 March 2016, available at <http://www.neweurope.eu/article/rutte-ukraine-never-join-eu/>.

⁹ Michael Meyer-Resende, “Ukraine Fatigue is Spreading in Europe”, *EURACTIV*, 24 May 2016, available at <http://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/ukraine-fatigue-is-spreading-in-europe/>.

¹⁰ Molly K McKew, “Russia’ Latest Victim in Ukraine – Reform”, *Politico*, 11 April 2017, available at <http://www.politico.eu/article/russias-latest-victim-in-ukraine-reform-sberbank-bank-vladimir-putin-sanctions/>.

¹¹ Mark Leonard, “Playing Defense in Europe”, European Council on Foreign Relations, 2 September 2016, available at http://www.ecfr.eu/article/commentary_playing_defense_in_europe_7104. (Hereafter: “Playing Defense in Europe”).

¹² “Playing Defense in Europe”.

¹³ Charles Grant, “Is the EU Responsible for the Crisis in Ukraine?”, *Prospect*, 26 May 2016, available at <http://www.prospectmagazine.co.uk/world/eu-crisis-in-ukraine-moscow-putin-brexiteuropean-union>.

більш непривітного і напруженого ЄС. Україна, з іншого боку, перебуває в глибокій політичній та економічній кризі. Європейські лідери мають надто прозорий інтерес у стримуванні українських надій на членство в ЄС і заспокоєнні стратегічної параної Росії».¹⁴ Елементи політики ізоляціонізму щодо колишнього радянського простору з боку ЄС є цілком реальними.

Наразі Східне партнерство залишається програмою, спрямованою на трансформацію своїх сусідів у більший чи менший мірі. Проте тиск популізму та реалізму може змусити ЄС зменшити свої зобов'язання перед Східною Європою, або вдатися до риторики Нідерландів щодо Східного партнерства, щоб запобігти його перетворенню в нову політику розширення.

Політика Росії де-факто

Крім зростання популізму, другою суттєвою обставиною, що стосується сугі Східного партнерства, є агресія Росії в Європі за межами ЄС. Східне партнерство тепер є, де-факто, політикою Росії. Не тільки тому, що дехто хотів, аби Росія була залучена до ініціативи від початку її запуску. Але й тому, що багато проблем, з якими стикаються країни Східного партнерства, є результатом небажання Росії поважати державний суверенітет, що також є точкою відліку її агресивної політики будь-де. Насправді, політика Росії ніколи не обмежувалася міждержавним рівнем. Деякі регіони Європи прагнуть міфічної двостороннього світу, в якому важливі лише суто відносини між ЄС та Росією. Італія та інші завжди виступають за відновлення діалогу, без передумов.¹⁵ Однак готовність деяких країн-членів прийняти той факт, що Росія заслуговує на свою бажану «сферу впливу», містить у собі ризики.

Відхід від політики трансформації на користь ізоляціонізму розв'язує руки Росії. Білорусь та Вірменія є найближчими країнами у сфері впливу Росії, але російське панування тут не приносить стабільності. Країни, які намагаються триматися під її егідою, завжди намагатимуться диверсифікувати варіанти своєї зовнішньої політики, щоб зберегти власний суверенітет, в свою чергу, Росія завжди намагатиметься тримати їх на тугішому повідку. І справді, Україна, Молдова та Грузія не визнають, що підпадають під сферу впливу Росії. Вони є суб'єктами часткового російського впливу; і якщо їх залишити самих, вони стануть суб'єктами агресивних спроб Росії розширити цей вплив. Це може призвести до глибокої дестабілізації, не в останню чергу через те, що багато українців чинили б спротив у відповідь. Позиція Росії полягає в тому, що вона не має достатнього впливу в регіоні, а тому постійно прагне його збільшити. Власна стратегічна орієнтація Азербайджану полягає в тому, щоб бути вільною від

будь-яких формальних сфер впливу і водночас готовою до потенційного протистояння з Вірменією.

Росія також орієнтована на стратегію протистояння, щоб приховати потенційне внутрішнє невдоволення. Їй потрібен конфлікт із Заходом для внутрішніх потреб, незалежно від того, чи існує цей конфлікт насправді. Як наслідок, якщо Європа припинить свою діяльність на Сході, жодної «стабільності» не буде.

Натомість, стабільність може бути досягнена шляхом перетворень. Україна довела це твердження багато разів: перипетіям як Помаранчевої революції 2004 року, так і Революції гідності 2014 року передували періоди, коли Захід сумнівався у важливості співпраці з Україною. У цей час корупція та державна дисфункціональність лише збільшувались, а російська інтервенція ставала лише агресивнішою та деструктивною. Брак залучення ЄС спричинив лише до браку стабільності, щоразу призводячи до більших потрясінь та відтерміновуючи втручання ЄС. Дії ЄС були б значно ефективнішими, якби почалися раніше.

Реформи в Україні: Де Східне партнерство має найбільше значення

Україна є найбільшою, найважливішою і найбільш суперечливою державою Східного партнерства. Спроможність ЄС впливати на Україну завжди була суттєвою, навіть з внутрішніми проблемами після 2008 року. Коли Віктор Янукович втік з України в 2014 році, підтримка ЄС серед українців зросла, але ще драматичнішим було падіння підтримки Євразійського економічного союзу, очолюваного Росією: з 43 до 14%. Європейський Союз зостався єдиним гравцем. У липні 2017 року Національна академія наук виміряла підтримку ЄС на рівні 54%.¹⁶

Успіх реформування України та наближення її до європейських норм сигналізуватиме про силу ЄС та його готовність підтримувати трансформаційні перетворення інших східних сусідів. Але які уроки мають винести прихильники сталого залучення з українського досвіду? Які локальні нюанси потрібно розуміти ЄС та його країнам-членам? І чи має Україна якісь інші альтернативи, крім вибору між Східним партнерством та поверненням в обійми Росії?

Чотири тенденції в Україні

Щоб досягти успіху, Східному партнерству просто необхідно визнавати відмінності всередині України, так як визнаються відмінності між, скажімо, Україною та Азербайджаном. Щоб зробити це, майбутнім керівникам Східного партнерства потрібно буде означити чотири різні «типи» українців, що мають значення, коли йдеться про проведення реформ. Щоб ускладнити

¹⁴ Jonas R Driedger, "EU realpolitik on Ukraine - too Little, too Late", *EU Observer*, 5 April 2016, available at <https://euobserver.com/opinion/132899>.

¹⁵ "Italia-Russia, Alfano: 'Nonostante le difficoltà Mosca rimane partner affidabile'", *RAI News*, 27 March 2017, available at <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/italia-russia-alfano-nonostante-difficolta-mosca-rimane-partner-affidabile-68926233-32fd-4997-98c1-8c067d1a9b8f.html>.

¹⁶ "Do 26-richnytsi Nezalezhnosti Ukrainy: tendentsii zmin hromads'koi dumky", Democratic Initiatives, 22 August 2017, available at <http://dif.org.ua/article/do-26-richnytsi-nezalezhnosti-ukraini-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki>.

ще більше, треба сказати, що можуть зустрічатися поєднання цих типів.

Ці чотири групи існують у всіх державах Східного партнерства, але баланс між ними відрізняється. Якщо ЄС зможе розрізнити ці групи, Східне партнерство в цілому буде ефективнішим.

Реформатори

Справжні реформатори, яких переважно можна знайти в громадянському суспільстві і кількість яких зросла з 2014 року. Як пояснила Олена Галушка, представник ГО «Центр протидії корупції», «багато провідників змін... було створено за останні три роки» за допомогою вільних медіа та сплеску громадянської активності.¹⁷ Залучення ЄС сприяло цьому зростанню, зокрема через такі прямі канали, як Європейський інструмент з питань демократії та прав людини (ЄІДПЛ), який виявився більш ефективним, ніж Форум громадянського суспільства, що залишається переважно місцем дискусій.

Групи громадянського суспільства наполягали на реформах, які вони вважали важливими. Іноді в них були союзники в уряді; деякі з них самі перейшли в уряд. Багато українських реформ стали успішними не завдяки зусиллям реформаторів, а з інших причин: форс-мажорні обставини, падіння у сфері торгівлі і державних фінансах в 2014-2015 роках і бажання «шукачів безпеки» та «націоналістів» (див. нижче) «очистити» державу від російських симпатиків. Це дозволило досягти значного прогресу у стабілізації бюджету, реформуванні окремих видів державних закупівель та енергетичного сектору, що традиційно був головним важелем впливу Росії, а також створити армію фактично з нуля. Там, де тиск не був таким сильним, прогрес був мінімальним. Без реформи багато державних підприємств залишаються «дійними коровами» для своїх власників; приватизація була мінімальною; «Святий Грааль» земельної реформи – вільний ринок землі, що дозволить розкрити величезний сільськогосподарський потенціал України – залишається недосяжним як завжди.

В уряді та деяких державних підприємствах є віддані реформатори, але їхня кількість швидко зменшується зі зростанням розчарування та збільшенням кількості відставок. Щоб зберегти реформаторський імпульс протягом наступних двох років, необхідний тиск зовнішніх акторів та позаурядових сил на уряд, який чинить дедалі більший спротив реформам. Останньою епопеєю є відставка Войцеха Бальчуна, польського аутсайдера, призначеного реорганізувати «Укрзалізницю», а також незалежних членів наглядової ради «Нафтогазу України», що відбулися по гарячих слідах відставок у Національному банку. Але з'являється і свіжа кров, що свідчить про те, що сили реформ залишаються потужними. Міністри фінансів, інфраструктури та охорони здоров'я намагаються завершити реформи. Боротьба за посаду нового голови

¹⁷ ECFR interview with Olena Halushka of ANTAC, 31 August 2017.

Національного банку, у якій реформатори протистояли консерваторам, призвела до того, що посада залишалась вакантною впродовж всього літа 2017 року. У світлі зростання можливої контрреволюції, ЄС має надати потужну підтримку тим декільком реформістським міністерствам чи міністрам, які залишились, і запобігти поверненню старої системи до найгірших практик.

Деякі критики навіть в Україні попереджають про небезпеку фінансування Євросоюзом «нового покоління грантоїдів» серед улюблених неурядових організацій у Києві.¹⁸ А самі дипломати ЄС коментують це так: «Громадянське суспільство не таке ефективне, яким би могло бути. Занадто багато організацій витрачають час, захищаючи себе».¹⁹ Справді, не всі діячі громадянського суспільства добросовісні. Існує багато фейкових громадських організацій або тих, хто зацікавлений лише в отриманні грантів. Є проросійські організації, а також зростає кількість організацій, створених державою, які маскуються як незалежні і використовуються для агресивної критики противника.

Втім, ЄС повинен далі захищати громадянське суспільство в Україні. Критика і протидія чиновників окремим місцевим реформістським ГО, ознака того, що ці організації ефективно просувають реформи. Українське громадянське суспільство – це новий фронт для Східного партнерства.

Контрреволюціонери

«Контрреволюціонери» протистоять цілям революції, а не намагаються просувати проросійську лінію саму по собі. Багато українських посадовців корумповані. Але елітна корупція – це системна проблема. Українці говорять не просто про корупцію, а про «корупціонерів» – тих, для кого корупція є не спокусою, а способом життя. «Схемщик» завжди шукає нові схеми. «Система» – це сукупний апарат корупції. Ця різномісність робить антиреформаторів надзвичайно вправними у захисті своїх інтересів. Як сказав один із засновників громадського руху «Чесно» Олег Рибачук: «Українці навчилися саботувати той елемент механізму, який підриває все».²⁰

Показовим прикладом є нещодавні події у сфері судової реформи в Україні. Останньою частиною цього процесу було запровадження спеціалізованих антикорупційних судів. Без них розслідування та судове переслідування винних неможливе; чинні суди надто скомпроментовані. Але влітку 2017 року Порошенко несподівано заговорив про спеціальні «палати» в чинних судах під юрисдикцією нового Верховного суду, обрання членів відбувалося під пильним контролем влади. Жан-Клод Юнкер, здавалося б, підтримав цю спритну маніпуляцію на саміті Україна-ЄС в липні. Незважаючи на це,

¹⁸ ECFR interview with Oleh Rybachuk, former head of the Presidential Administration, now head of the reform NGO Chesno ('Honestly'), 23 August 2017.

¹⁹ ECFR interview with EU diplomats in Kyiv, 23 August 2017.

²⁰ ECFR interview with Oleh Rybachuk, 23 August 2017.

збереження тиску з боку ЄС мало певний ефект. У жовтні Порошенко оголосив про повернення до первісної ідеї окремих антикорупційних судів, водночас він підважив її з допомогою нового закону судової реформи, який дає слідчим лише 12 місяців для зібрання доказів, що може дозволити амністувати всі злочини старого режиму.²¹ Але якщо реформа судового процесу не відбудеться, під загрозою опиняться всі інші досягнення.

Уже впродовж перших двох років після революції 2014 року стало очевидно, що зацікавлені особи блокують ключові реформи.²² Зовсім нещодавно стало зрозуміло, що Порошенко не тільки толерує старі інтереси і практики, а й перейняв деякі з них. Він виявився вилученим у скандал із Панамськими документами в квітні 2016 року. Були відновлені деякі брудні трюки та напівавторитарні практики часів Януковича (2010-2014 рр.).

У ЄС залишалась одна велика морквина, яку можна було використати для проведення найважчих реформ, – безвізовий режим. Проте українські громадяни з біометричними паспортами вже отримали змогу подорожувати в ЄС без віз в липні 2017 року. Відтоді, як було надано безвізовий режим, багато дипломатів ЄС висловили свої побоювання щодо втрати важелів впливу на Україну.²³

«Система» почала потужну кампанію самооборони, частково через те, що у деяких реформах було досягнуто значного прогресу. «Корупціонери» та «схемщики» боролися надзвичайно агресивно, щоб захистити свої інтереси. У 2016 році істеблшмент був змушений змиритися із системою «електронних декларацій» доходів та подати їх. Багато хто вбачав у цій реформі щось на зразок оголошення війни. Влітку 2017 року розпочалася кампанія проти прореформістськи налаштованих журналістів та неурядових організацій. Її ціллю стали ключові ініціативи і люди, відповідальні за поглиблення реформ. Наприклад, Служба безпеки (СБУ) націлилась на Центр протидії корупції після того, як той заявив про необхідність скасування окремих та закритих систем СБУ для декларування доходів.²⁴ Уряд погрожував неурядовим організаціям системою декларування, розробленою для того, аби скоротити їхнє іноземне фінансування. Лідерів неурядових організацій регулярно атакували проурядові засоби масової інформації і спеціально створені з цієї метою сайти, такі як «Голос Правди» (golospravdy.com) і «Національний інтерес України» (nin.org.ua). Проплачені демонстранти переслідували провідних активістів і журналістів. У серпні було відкрите кримінальне провадження проти Віталія Шабуніна, голови Центру протидії корупції.

21 Serhiy Sydorenko, "Zahrozu z Venetsii: khto perekonav Poroshenka pidtrymaty ideyu antykoruptsiinoho sudu", *Evropeiska Pravda*, 5 October 2017, available at <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/10/5/7071872/>.

22 Andrew Wilson, "Survival of the Richest: How Oligarchs Block Reform in Ukraine", European Council on Foreign Relations, 14 April 2016, available at http://www.ecfr.eu/publications/summary/survival_of_the_richest_how_oligarchs_block_reform_in_ukraine6001.

23 ECFR interviews with EU diplomats in Kyiv, 23 August 2017.

24 ECFR interview with Olena Halushka of ANTAC, 31 August 2017.

Громадськість дала відсіч у жовтні 2017 року. Тисячі активістів пікетували парламент, вимагаючи створити антикорупційні суди, скасувати депутатську недоторканність та ухвалити новий, більш відкритий закон «Про вибори» на 2019 рік - відкривши новий етап боротьби аж до наступного виборчого циклу.

Шукачі безпеки та націоналісти

Оскільки у країні війна, для багатьох в Україні національна безпека є головним пріоритетом. До таких належать «націоналісти», які хочуть протистояти Росії, та «державники», які прагнуть зберегти цілісність держави. Ці групи можуть підтримувати і підтримують зміни, які просують реформатори, зокрема усунення симпатиків Росії (і потенційних суперників) від державних посад. Але їхні зусилля спрямовані ще далі. Слово «деколонізація» мало хто чув у перші роки незалежності України; Україна залишалась неорадянською і неоросійською. Тепер це загальноживаний термін.

Націоналісти і державники можуть, звичайно, бути неліберальними. В Україні швидко зросла кількість онлайн-патріотів, так званих Порохоботів («ботів Порошенка»). Вони атакують реформаторів те, що вони не бажають сконцентруватися на Росії, реальному ворогові України, і підривають репутацію України за кордоном. Аргументи національної безпеки також можуть слугувати фасадом для корупції. «Економічний відділ» СБУ використовує свої ресурси для атак на різноманітні бізнесові структури, й розпочав боротьбу проти неурядових організацій, які його критикували.²⁵ З цього погляду, їхня поведінка суттєво збігається із поведінкою контрреволюціонерів.

Російські маріонетки

Революція 2014 року не означала, що сильна проросійська присутність в Україні зникла, або змінила орієнтацію. Насправді, відкрито проросійські особи є визначальними в Мінському процесі – з українського, а не з сепаратистського боку. Вони також повсюдно присутні в бізнесі та судовій системі. І тимчасом як Україна заблокувала доступ до російського телебачення, дехто все ще отримує сигнал через супутники, і на прикордонних територіях російська пропаганда все ще вільно проникає в Україну через медіахолдинги колишньої «родини» Януковича, яка значною мірою залишилась недоторканою. Бізнесмен Сергій Курченко зараз перебуває в екзилі в Росії, і після витоку електронного листування офісу колишнього кремлівського посадовця Владислава Суркова з'ясувалося, що його використовували для поширення проросійських повідомлень.²⁶ Але «Український

25 Ivan Verstiuk, "(in)Security Service of Ukraine puts pressure on business for its own benefit - Novoe Vremya", ANTAC, 12 August, 2017, available at <https://antac.org.ua/en/investigations/in-security-service-of-ukraine-puts-pressure-on-business-for-its-own-benefit-novoe-vremya/>.

26 Oksana Gytzenko and Oleg Sukhov, "Surkov e-mails show Kremlin's heavy hand in war against Ukraine", *Kyiv Post*, 2 November 2016, available at <http://www.kyivpost.com/ukraine-politics/surkov-e-mails-no-smoking-gun-whiff-cordite.html>.

медіахолдинг» Курченка контролює УБР ТБ, КІ в Україні, Korrespondent.net і навіть безкоштовну газету «Вести». Мережа Курченка не єдина: ZIKTV, 112 канал, веб-сайти strana.ua і ukraina.ru, – усі є рупорами кремлівської лінії.²⁷ NewsOne group, що належить Сергію Мураєву, суттєво підняла рейтинг свого колишнього власника-олігарха Вадима Рабіновича в громадських опитуваннях, хоча його популістська партія «За життя» не виступає ні за що, крім миру з Росією за будь-яку ціну. Інші провідні засоби масової інформації, навіть основний канал Ріната Ахметова «Україна», часто повторюють історії і термінологію проросійських ЗМІ. Контент-аналіз показує наскільки російські медіа-кліше поширені в цих засобах масової інформації.²⁸

Росія може не отримати того, що вона хотіла в 2014 році. Але, як сказав один із посадовців української служби безпеки, «з точки зору Росії, альтернативна кампанія з дестабілізації працює – повільно, але дешево».²⁹ Росія завжди сподівалась, що маятник повернеться на її користь на «її» половині України. Точніше, вона розраховує на еліти, які шукають вигоду, особливо зі Сходу і Півдня України, але не тільки. Росія цілком задоволена, що корумповані еліти залишаються при владі. «Поки існує система, Росія може повернутись одного дня».³⁰

Необхідність «розумних реформ»

Київ демонструє перемінні успіхи реформ через зміну балансу між цими різними типами груп. Тому реформи готуються і запускаються і загалом вони суттєві, але не узгоджені. Бракує сил для їхнього втілення – на міжнародному рівні, в українському громадянському суспільстві і (в останню чергу, але все ж важливо) в українській політиці. 2017 рік не схожий на 2007-й. Через три роки після Помаранчевої революції 2004 року розчарування було ще більш значним. Через три роки після революції 2014 року прореформістські сили все ще вимагають змін. Цього разу була тільки «спроба контрреволюції», як каже Олена Галушка, а не повне повернення назад.³¹

«Система» все ще сильна; державні чиновники, які є звичними партнерами ЄС, розвинули своє вміння вибирати, які з реформ втілювати, блокуючи ті з них, які загрожують їхнім основним інтересам. Говорячи більш загально, «реформатори» займають один кінець спектру, а «контрреволюціонери» – інший. І не все залежить тільки від сили цих двох груп – інші сили також розхитують рівновагу. «Російські маріонетки» теж, природно, проти реформ, оскільки корумпована

українська держава більш вразлива до російського впливу. Контрреволюціонери можуть співпрацювати з ними, якщо вони відчують, що це єдиний шлях врятувати їхні позиції. «Державники» та «націоналісти» стоять посередині. Також контрреволюціонери можуть співпрацювати з націоналістами для збереження держави, як джерела їхнього збагачення, або навіть створити штучний конфлікт із російськими маріонетками.

ЄС повинен розпізнавати різні групи і працювати «розумно», з усвідомленням їхнього походження та балансу сил, що має важливе значення для проведення (блокування) реформ. Слід впізнавати і засуджувати контрреволюціонерів в уряді і натомість підтримувати державників. Також потрібно бути свідомими цинічних державницьких розрахунків окремих українських лідерів, які вони не висловлюють публічно: існує думка, що інвестиції ЄС в Україну були занадто великими, щоб тепер Брюссель міг відмежуватися, особливо в той час, коли Росія проводить «активні заходи» за межами своїх кордонів. Корупціонери розраховують, що ЄС не змінить своєї політики щодо України, навіть якщо реформи зупиняться.

ЄС повинен далі захищати громадянське суспільство і робити це настільки демонстративно, наскільки це можливо, оскільки одним із завдань влади є дискредитація неурядових організацій в очах Заходу. Громадянське суспільство, якщо його підтримувати і захищати, може допомогти ЄС, стежачи за реформами і розкриваючи підводні камені, інсценування та глухі кути, що їх використовують контрреволюціонери для саботажу реформ. ЄС також повинен заохочувати громадянське суспільство співпрацювати з іншими групами, включно з державниками та націоналістами. Олег Рибачук стверджує, що ЄС може «заохотити громадянське суспільство досягти низів, організувати суспільний тиск знизу і багато іншого. Верхи українського громадянського суспільства сильніші ніж його низи».³² Це б допомогло запобігти створенню ізольованого нового класу елітних громадянських груп внаслідок фінансування ЄС.

Чи є Європа єдиним можливим вибором?

Порошенко є втіленням декількох різних «типів» як антиросійський реформатор, який виявився вразливим до антиреформістських сил. Ця суперечність стає дедалі більш гострою для ЄС, оскільки Президент збирається поставити «Європу» в центр своєї передвиборчої кампанії 2019 року. Чи є він правильною людиною, яку має підтримати ЄС, чи це призведе до такої ж помилки, як у Молдові – підтримка самопроголошених «європейців», попри їхню корумпованість, і дискредитація ідеї європеїзації? Інший сценарій теж не виглядає достатньо добре. Якщо «Європа» програє у рейтингах, групи, які прагнуть зближення з Росією, можуть прийти до влади.

²⁷ "Russian media lobby in Ukraine: Vesti, UBR, Strana.UA and Ukraina.RU", Inform Napalm, 20 February 2017, available at <https://informnapalm.org/en/russian-media-lobby-ukraine-vesti-ubr-strana-ua-ukraina-ru/>.

²⁸ Roman Shutov (ed.), "Kremlin Influence Index", Media Sapens, 16 May 2017, pp. 8 and 43, available at http://osvita.mediasapiens.ua/detector_media_en/reports_eng/kremlin_influence_index/.

²⁹ ECFR interview at the National Security and Defence Council of Ukraine, 23 August 2017.

³⁰ ECFR interview with EU diplomats in Kyiv, 23 August 2017.

³¹ ECFR interview with Olena Halushka of ANTAC, 31 August 2017.

³² ECFR interview with Oleh Rybachuk of Chesno, 23 August 2017.

«Європа» займала центральне місце в промові Порошенка на День незалежності 2017 року. Стоячи на Майдані, де протестувальників вбивали зі снайперської рушниці, він заявив: «На двадцять шостому році незалежності ми успішно завершили боротьбу за ратифікацію Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, пропри те, що «Москва докладала всіх зусиль для блокування її підписання». Ця ж тема з'явилась більш побіжно у святкуванні Порошенком річниці іншої революції, 1917 року. Офіційні коментарі путінської Росії, яка почувається більш амбівалентно щодо будь-якої революції, були неоднозначними. Порошенко натомість озвучив уроки, які сьогоднішня Україна має винести з тих подій. Це – внутрішня єдність, сила (тобто збройні сили) і міжнародна підтримка: «Ми повинні шукати і триматись за союзників. Сто років тому ми стояли наодинці проти Росії, і вижили тільки ті нові держави, які мали достатню зовнішню підтримку».³³ Іншими словами, з ЄС Україна може бути стабільною та незалежною. Без неї – Україна зіткнеться з нестабільністю та навіть поразкою.

Порошенко наполягав на тому, що «Рух до ЄС і НАТО є очевидним та незворотним. Нам потрібно вибрати найкоротший маршрут, транспортний засіб і найкращу швидкість».³⁴ Це не просто риторика: альтернативні варіанти для України є досить слабкими.

Окрім орієнтації на Брюссель, деякі українці прагнули відродити ідею «Міжмор'я», вбачаючи в ній геополітичного принца на білому коні. Первісно польська ідея міжмор'я (Międzumorze) була розроблена в міжвоєнний час, але її перейняли багато українців у пошуку багатостороннього та міжрегіонального майбутнього, вільного від російського впливу. За теперішніх обставин, коли Україна змушена вести війну без формальних союзників, таке утворення могло б допомогти певним чином розширити нинішні кордони НАТО та ЄС. Хоча уряд партії «Право і справедливість» переосмислив концепт і перетворив його на ініціативу «Трьох морів», або АВС (польська аббревіатура Адріатичного, Балтійського та Чорного морів). Наразі це скоріше Північно-Південний, аніж Східно-Західний проект. Оскільки він є внутрішнім для ЄС, то переважно зосереджений на розвитку інфраструктурних та енергетичних зв'язків. І він не має безпекового виміру. Оскільки йдеться про регіональне лідерство Польщі на противагу Німеччині, ініціативу може був складно розвинути. До того ж, Україна навіть не була запрошена на саміт у Варшаві у липні 2017 року.

Більші можливості для співпраці між Європою та Україною можуть бути у такій життєво важливій сфері як енергетика. З 2014 року вже відбулися важливі зміни.

33 "Vystup Prezidenta pid chas urochystoho zakhodu 'Parad viisk' z nahodu 26-oi richnytsi Nezalezhnosti Ukrainy", Ukrainian President's website, 24 August 2017, available at <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-pid-chas-urochistogo-zakhodu-parad-viisk-z-42878>.

34 "President: Our common task – Europe must be brought to Ukraine, everything must meet the European standards", Ukrainian President's website, 7 September 2017, available at <http://www.president.gov.ua/en/news/prezident-nashe-spilne-zavdannya-evropa-maye-but-i-privnesen-43090>.

Україна сильно залежала від російської нафти та газу, але вона також була ключовою транзитною державою; політичні баталії між двома країнами призводили до зупинок поставок газу, як у 2006 та 2009 роках, що відображалось на європейських споживачах. Але війна, чергове припинення постачання газу Росією і вимоги національної безпеки змусили Україну не купувати російський газ із листопаду 2015 року. Диверсифікація українського ринку також відкрила нові можливості для європейських компаній.

Україна витримала удар і до 2016 року збільшила внутрішні ціни на газ та електроенергію в десять разів. Це було надзвичайно ризиковано з політичної точки зору, і посилювало розчарування та невдоволення в суспільстві. Ринкові ціни на газ зменшили корупцію з арбітражу і скоротили внутрішні витрати. Вони також зробили український ринок більш привабливим для іноземних компаній. Перший європейський постачальник був зареєстрований у 2012 році; тепер їх 36. Українська державна компанія видобутку «Укргазвидобування» також має більше грошей на інвестиції. Внутрішній видобуток газу сягав 14,5 млрд м3 у 2016 році. Ціль, яку ставить уряд перед «Укргазвидобування», – 20 млрд м3 до 2020 року. Закон про сприяння видобутку газу в Україні буде розглянуто наприкінці 2017 року. Якщо його ухвалить, менші компанії зможуть додати ще 6 млрд м3.

Довгострокове майбутнє без російської енергії – це те, що Україна у змозі досягнути. Однак корупцію не усунуто. Україна більше не імпортує трубопровідний газ із Росії, але корумповані угоди досі існують, зокрема щодо постачання зрідженого газу, начебто в проросійських колах та серед протеже Президента.³⁵ Перший сплеск реформ у «Нафтогазі України» зупинив колосальні збитки для державного бюджету: нове керівництво скоротило дефіцит з 4-5% ВВП станом до 2014 року до фактичного приросту. Проте згодом старі практики повернулись. Адже ще залишалися гроші, які потрібно було розподілити, а тиску ЄС з цілєю розірвати ці зв'язки можна було протистояти.

Співпраця з іншими міжнародними акторами є життєво необхідною для ЄС, щоб досягти успіху в Україні. Зараз розвивається небезпечний сценарій. Відносини України із Заходом якраз достатні, щоб забезпечити їй участь у початковій програмі Міжнародного валютного фонду і повернення на міжнародні грошові ринки у вересні 2017 року, що складає з млрд доларів США. Здається, Київ вважає, що може використовувати гроші на вибори 2018 року, відмовившись від реформ, що шкодять інтересам еліт. Цього сценарію можна уникнути, але тільки якщо ЄС та МВФ дотримуватимуться жорстких умов, за яких міжнародні ринки не бажатимуть співпрацювати з Україною. Дехто висловив побоювання, що ЄС може втратити вплив на місцеві еліти після надання великого

35 ECFR interview with energy expert Mykhailo Honchar of Strategy XXI, 24 August 2017.

призу у вигляді безвізового режиму.³⁶ Тому Україні слід постійно нагадувати, що переваги торгівлі з ЄС можуть збільшуватися з часом і можуть водночас бути дуже крихкими.

Таким чином, наразі ЄС залишається єдиною ціллю для України, хоча, звичайно, не можна бути впевненим, що так буде і через п'ять-десять років. Якщо припустити, що Східне партнерство доживе до того часу, Україна може мати тоді більше варіантів.

Рекомендації щодо політики

Маловірогідно, що Європейський Союз представить будь-які серйозні зміни у Східному партнерстві на цьогорічному саміті або в іншій найближчий час. Незважаючи на очевидним спад популярності, політичні реалії в Європі та постійне прагнення Росії посилити свою присутність по сусідству унеможливають будь-яку активізацію діяльності з боку ЄС. Водночас мало хто хоче, щоб ЄС відступав із регіону. Як наслідок, ЄС повинен зосередитись на захисті поточних зобов'язань і впровадженні того, про що вже домовлено. Угода про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС вже підписана, але знадобиться ще п'ять років, щоб повністю ввести її в дію.

Протягом цього періоду виклик для ЄС і будь-якої майбутньої політики сусідства полягатиме в тому, щоб переконатися, що партнерські країни продовжують поділяти ентузіазм щодо ЄС навіть там, де впровадження Угоди про вільну торгівлю може викликати суттєві труднощі. ЄС повинен наполегливо працювати, як він це вже робить у багатьох сферах, щоб пріоритизувати реформи, які мають найбільший вплив на життя простих людей, як-от: безвізовий режим і показ переваг торговельних стандартів для пересічних покупців. Але, як засвідчив саміт Україна-ЄС 2017, коли голландці виступили проти фрази, яка вже прозвучала на саміті Східного партнерства 2015 року, що ЄС «визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір», публічне обговорення віддалених сценаріїв і непосильних задач може призвести до негативної реакції.

Разом з тим, якщо популістський приплив зараз іде на спад, то ЄС має бути сміливішим. Східне партнерство не є самостійною політикою. Це відображення самого ЄС; воно є настільки амбітним, наскільки того хочуть ЄС і країни-члени. Але якщо найбільш вірогідним сценарієм є статус-кво, то Євросоюзу варто прагнути до «статус-кво плюс», ціллю має бути «розумна реформа» через розуміння нюансів всередині країн та між державами-партнерами. Особливо в Україні, ЄС повинен переконатись, що політика добрих намірів не порушена з українського боку. Східному партнерству потрібно знайти потужність і брендування, щоб забезпечити місцевих реформаторів капіталом, який їм необхідний, а також змінити динаміку в країнах

³⁶ ECFR interview with EU diplomats, 24 August 2017.

Східного партнерства, вивішивши їх із теперішнього глухого кута чи фрагментарного підходу.

У результаті ЄС повинен обміркувати такі заходи:

Впровадити чинні угоди та передбачити коло нових угод

Новий політичний метанаратив про майбутнє Сходу може створити нові важелі впливу і допомогти прощтовхнути реформу Східного партнерства, але це навряд чи станеться. Важелі впливу ЄС досі базуються на страху ще більшого домінування Росії, аніж на усвідомленні економічної привабливості ЄС. Реалістично ЄС не може запропонувати гарантії безпеки, але його власною великою пропозицією є інтеграція в єдиний ринок. Дехто, як колишній генеральний секретар НАТО Андерс Фог Расмуссен, наголошував на додаткових стимулах, таких як митний союз.³⁷ Це сприймалося б як поступ, додання нових політик до того, як чинні стануть менш ефективними. Проте корисною негативною мотивацією для провадження реформ може стати пункт про повернення коштів ЄС, якщо цілі не будуть досягнуті.

У довгостроковій перспективі, однак, важелі впливу також є мікросправою. Впровадження Угоди про асоціацію не відбудеться завдяки підписанню документів або пишній політичній церемонії. Це буде затяжний процес. ЄС постійно доведеться шукати союзників всередині та довкола країн-партнерів для кожного маленького кроку в цьому процесі. Це буде пошук правильних важелів та окремих точок тиску.

Зрозуміти мову правильно

Важливо зрозуміти позицію ЄС у питаннях, які мають суспільний інтерес, і як наслідок впливають на курс дебатів в Україні та інших державах партнерства. Наприклад, ЄС засумнівався у легітимності неурядової організації Громадська рада доброчесності на саміті Україна-ЄС. Також ЄС апелював до застереження, висловленого у Раді Європи, і яке потім повторювали українські чиновники з метою виправдати відхід від судової реформи.³⁸

Контактні особи в державах Східного партнерства скаржаться, що ЄС постійно влаштовує їм «холодний душ»; мова й атмосфера мають значення. ЄС слід знайти більш сердечні й позитивні слова та прояви солідарності. Місцеві політики й активісти громадянського суспільства не очікують отримати членство в ЄС за одну ніч; але ті, хто хоче виступати за тісніші відносини з Європою, потребують більше політичного капіталу, щоб запобігти погіршенню громадської думки вдома. Порошенко особисто наполягав на поверненні до питання

³⁷ Anders Fogh Rasmussen, "The Case for an EU-Ukraine Customs Union", Project Syndicate, 12 July 2017, available at <http://www.project-syndicate.org/commentary/eu-ukraine-customs-union-by-anders-fogh-rasmussen-2017-07?barrier=accessreg>.

³⁸ "Support to the Implementation of the Judicial Reform in Ukraine", Council of Europe, 14 June 2017, available at <http://www.coe.int/en/web/kyiv/-/on-12-june-2017-an-opinion-of-the-council-of-europe-on-compliance-of-the-rules-of-procedure-of-the-public-integrity-council-with-the-standards-and-rec>.

формування наміру про членство у ході майбутньої президентської кампанії 2019 року. Але цьогорічний саміт Східного партнерства повинен уникати того, щоб його діяльність була підірвана ще однією суперечкою про «європейські прагнення» України. Стаття 49 дозволяє будь-якій європейській державі, яка виконає Копенгагенські критерії, подаватись на членство до ЄС. Саміт повинен знайти словесну форму для передачі ширшого і теплішого прояву солідарності, ніж ті, що Україна чула останніми роками.

Знаходити компроміси, щоб зберігати залученість держав Східного партнерства

ЄС включив питання «безпеки» та «стійкості» до Східного партнерства. Це передбачає декілька важких компромісів. ЄС має суперечливий досвід у вирішенні цих питань. У Молдова ЄС двічі помилявся. Україні не можна видати порожній чек в ім'я оборони її національної безпеки. З іншого боку, є хороший приклад нещодавнього зближення ЄС із Білоруссю: підтримка її суверенітету і свободи вибору у міжнародній політиці, навіть попри її незначний прогрес у напрямку політичної лібералізації.

Водночас ЄС має також проявити певну суворість із найкращих міркувань. Більша гнучкість у залученні не означає, що ЄС слід відмовитись від задекларованих цілей та умов. Якщо він це зробить, імпульс реформ, який Східне партнерство допомогло створити, ослабне. Будь-який аргумент, що Україні варто дозволити зосередитись на війні, є лише небезпечною ілюзією.³⁹ За теперішніх обставин це б тільки посилює конфлікти в довгостроковій перспективі.

Залучити держави Східного партнерства до процесу прийняття рішень в ЄС

Повинно бути більше положень про залучення держав СхП до внутрішніх дебатів ЄС. Східне партнерство також повинно мати значно сильніший внутрішній фокус, пояснюючи аудиторіям всередині ЄС, чому все ж таки варто підтримувати тісні відносини із Сходом. Підтримка візитів експертів із країн партнерства була б ідеальним способом посилити відчуття того, що ЄС цінує Схід. Дискусія, розпочата Юнкером на тему «Майбутнього Європи», буде неповною, якщо залишиться суто всередині ЄС. Україну слід запросити до участі у ній.

З'єднати Україну з Європою - фізично

У вересні 2017 року Порошенко проголосив, що «Україна стала де-факто східним кордоном об'єднаної Європи».⁴⁰ Слід зробити більше, щоб ця заява стала

реальністю. Тепер, коли є Угоди про вільну торгівлю, необхідні кращі фізичні канали зв'язку для торгівлі. ЄС може допомогти Україні подолати спадщину постколоніальної інфраструктури. Навіть з Одеси легше дістатися до Москви, ніж до Румунії. Ідеальним буде розширення фінансування транс'європейських мереж, щоб покращити та побудувати нові дороги і водні шляхи.

Людам теж необхідний зв'язок. Тільки три мільйони українців мають біометричні паспорти, необхідні, щоб скористатися перевагами безвізового режиму. ЄС повинен далі наполягати на здешевленні подорожей, хоча й імовірна угода про базування Ryanair у Київському аеропорту зазнала поразки в 2017 році. Головний національний перевізник «Міжнародні авіалінії України» теж намагається знизити тарифи.

ЄС міг би також рухатись у напрямку скасування плати за роумінг в Україні. Це ті речі, які мають значення в повсякденному житті людей.

Допомогти Україні досягти енергетичної незалежності

ЄС міг би зробити більше, щоб допомогти Україні досягти енергетичної незалежності, і просувати взаємовигідну енергетичну співпрацю. Україна може бути інтегрованою до загальноєвропейських мереж газу та електропостачання (ENPSOG та ENTSO відповідно). ЄС міг би зайняти також м'якшу лінію щодо реформи «Нафтогаз України». Від України очікують, що вона зможе зробити це швидше, ніж багато інших країн Центральної Європи: відокремлення діяльності з транспортування природного газу допомогло б зменшити корупцію (див. вище), але Україна хоче залишити свої підземні сховища у державній монополії зі стратегічних причин.

Започаткувати 'Intermarium-lite'

Енергетична співпраця України і Польщі має перспективи. Додатковий потік реверсного газу може надходити з нового польського СПГ-терміналу у Свіноуйсьце через схеми свопу або шляхом додавання короткого транскордонного газопроводу, довжиною менш ніж 200 км, за підтримки Фонду Європейської комісії для спільних інтересів. ЄС може допомогти Україні рухатись вперед із запропонованим «Енергетичним мостом «Україна-ЄС»», як тільки деякі електростанції на Заході країни почнуть працювати на експорт до Польщі.

Україна може поступово посилити співробітництво в галузі безпеки з Польщею та іншими сусідами. Хоча українське бачення Міжмор'я зосереджене на Чорному морі, у той час як Польща дивиться на Балтійське море. Співпраця всередині Східного партнерства є хорошим способом зміцнити зв'язки між Україною, Молдовою та країнами Південного Кавказу, з якими Україна

³⁹ Roman Sohn and Ariana Gic, "West needs to get real on Ukraine", *EU Observer*, 27 September 2017, available at <https://euobserver.com/opinion/139169>.

⁴⁰ "Opening speech at the 14th Yalta European Strategy Annual Meeting 'Is This a New World? And What Does It Mean for Ukraine?'", available at <http://www.president.gov.ua/en/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-14-i-shorichnij-zustrichi-yalt-43298>.

сьогодні тільки слабо пов'язана через Співдружність демократичного вибору та ГУАМ («Організацію за демократію та економічних розвиток»).

Зміцнити багатосторонній вимір

Документ зосереджений переважно на Україні, але багатосторонній вимір Східного партнерства має ключове значення. Він дозволяє обережним державам, як Білорусь, «ховатися під парасолею», уникаючи критики з боку Росії щодо їх спілкування з ЄС. Якщо Білорусь скаже, що вона надто тісно пов'язана з Росією, ЄС може вказати на Вірменію, яка у 2015 році приєдналась до Євразійського економічного союзу, очолюваного Росією, а потім у 2017 році підписала Угоду про всеохопне та поглиблене партнерство з ЄС.

Підтримувати довіру та спілкування

Актори Східного партнерства постійно порушують питання про подвійні стандарти. ЄС повинен бути жорсткішим у питанні демократичного спаду всередині ЄС, особливо в таких державах, як Угорщина, якщо хоче, щоб його політика демократизації мала довіру на Сході.

ЄС не завжди проговорює свої практичні досягнення. Якщо співпраця успішна, вона повинна ставати широко відомою. Наприклад, доступ держав Східного партнерства до системи наукових обмінів Erasmus+ не отримав того розголосу, на який він заслуговує.

Посилювати участь у миротворчій діяльності

Станом на осінь 2017 року несподівано спостерігається дипломатичне поживлення навколо конфлікту на Донбасі. Росія та Україна висунули конкурентні пропозиції щодо введення миротворчих сил. Проте ЄС поки що не бере активної участі ні у зусиллях зі стабілізації, ні у дипломатичних переговорах. Але, залишаючи Мінський процес Франції та Німеччині і більш загальний моніторинг – ОБСЄ, ЄС лише зменшує свої важелі впливу в Україні. Брюсселю слід призначити посланника ЄС в Україну і зайняти своє місце в Мінському процесі. ЄС також міг би розгорнути місію Спільної політики безпеки та оборони на Сході України для зміцнення довіри. Це могла б бути беззбройна, цивільна місія, яка розпочала б діяльність на підконтрольній Києву частині Донбасу, а згодом на всій його території, якщо умови це дозволять.

Замітки

Замітки

Про автора

Ендрю Вілсон старший науковий співробітник Європейської ради з міжнародних відносин. Він є також професором Українських студій у Школі слов'янських та східноєвропейських досліджень (SSEES) в Університетському коледжі Лондона. Його найновіші книжки про кризу в Україні: *What it Means for the West* (Yale Books, 2014) and *The Ukrainians: Unexpected Nation* (Yale Books, 4 перевидання, 2015). Його публікації для Європейської ради з міжнародних відносин включають: "Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine" (2016) і "What does Ukraine Think?" (2015).

Подяки

Я хочу подякувати директору програми Ширша Європа Європейської ради з міжнародних відносин Фредріку Весслау, координатору програм Джоанні Хоса, Адаму Гаррісону за редагування, а також колегам всієї мережі національних представництв Європейської ради міжнародних відносин.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over two hundred Members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by the Open Society Foundations and other generous foundations, individuals and corporate entities. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR October 2017

ISBN: 978-1-911544-35-7

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
4th Floor, Tennyson House,
159-165 Great Portland Street, London
London W1W 5PA, United Kingdom