



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Леонід Літра
Іване Чхіквадзе

ПЕРСПЕКТИВА ЧЛЕНСТВА В ЄС ДЛЯ ГРУЗІЇ, МОЛДОВИ ТА УКРАЇНИ: НЕМОЖЛИВА, ЗАБУТА ЧИ ПРИХОВАНА?





Публікація підготовлена у рамках проекту Інституту світової політики (ІСП) «Нова європейська політика: заповнюючи прогалини в інформації». Цей проект виконується в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), що реалізується Pact в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Зміст дослідження є винятково відповідальністю Інституту світової політики та не обов'язково відображає погляди USAID, Pact чи уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

ПЕРСПЕКТИВА ЧЛЕНСТВА В ЄС ДЛЯ ГРУЗІЇ, МОЛДОВИ ТА УКРАЇНИ: неможлива, забута чи прихована?

**Леонід Літра
Іване Чхіквадзе**

Вступ

У час випробувань Європейський Союз намагається подолати багато кризових ситуацій. Фінансова криза, проблема безробіття, наплив біженців та питання міграції змінили бачення як ЄС, так і на ЄС. Незважаючи на проблеми, з якими ЄС сьогодні зіштовхується, європейський проект, як і раніше, не втрачає своєї привабливості для східних сусідів ЄС. Асоційовані країни, такі як Грузія, Молдова та Україна, хоча й непослідовно, але демонструють свою готовність до подальшого зближення з ЄС, тримаючи курс, перш за все, на членство.

Дана записка не ставить під сумнів право трьох країн на подання заяви на членство в ЄС, а швидше передбачає, що юридичне визнання перспективи членства прописане в Статті 49 Договору про Європейський Союз. Однак всередині ЄС немає консолідованої політичної підтримки цього кроку, а трактування Статті 49 відрізняється від країни до країни. Тому, незважаючи на проблеми всередині ЄС, питання перспективи членства в ЄС для асоційованих країн полягає не в тому, чи це станеться, а коли це станеться.

Грузія, Молдова та Україна на шляху до членства в ЄС

З моменту свого створення в 2009 році країни Східного партнерства розділилися на дві групи. З одного боку, Білорусь, Вірменія та Азербайджан зробили вибір на користь обмежених відносин із ЄС і не прагнуть членства. З іншого боку, Грузія, Молдова та Україна сформували групу країн, які просунулися далі у своїх відносинах із ЄС підписали Угоду про асоціацію¹ і є напівконсолідованими демократіями.

Ці три асоційовані країни продемонстрували певний успіх у перенесенні значної частини європейських правил до свого законодавства. Однак основною проблемою залишається їх імплементація². Труднощі, пов'язані з імплементацією, мають багато аспектів і варіюються від країни до країни: це і відсутність досвіду, і коштів, і брак політичної волі тощо. Але незалежно від того, наскільки добре здійснюється імплементація, Східне партнерство не передбачає отримання найзаможнішого стимулу від ЄС — перспективи членства. Підтвердженням цього були слова одного з лідерів провідних країн ЄС на Ризькому саміті Східного партнерства 2015 року, який заявив, що «Східне партнерство – це інструмент не для розширення Європейського Союзу, а для зближення з ним»³.

Двосторонні угоди, підписані в рамках Східного партнерства, також не містять чітко вираженої згадки про перспективу членства. Як би дивно це не звучало, але Угода про асоціацію, підписана в 2014 році, була результатом Помаранчевої революції 2004 року в Україні. ЄС знадобилося кілька років, щоб запропонувати угоду Україні: переговори щодо «посиленої Угоди»⁴ (Угоди про асоціацію), як її називали у той час, розпочалися лише у 2007 році. Такий самий план пізніше застосували щодо Грузії, Молдови і Вірменії. Врешті-решт, Вірменія вирішила (сама або в результаті переконань Росії) віддати перевагу Митному союзу, де провідну роль відіграє Росія. Водночас, решта країн підписали Угоду з ЄС, через десять років після зародження цієї ідеї на фундаменті Помаранчевої революції.

1 Угода про асоціацію між Україною та ЄС, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_en.htm

2 Index of European Integration of the Eastern Partnership States 2014, <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202014.pdf>

3 Заява канцлера ФРН Ангели Меркель у Пузі, <https://euobserver.com/foreign/128799>

4 EU-Ukraine start negotiations on new Enhanced Agreement, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-275_en.htm?locale=en

Перспектива членства в ЄС для всіх трьох асоційованих країн має як переваги, так і недоліки. Проте для асоційованих країн Східного партнерства доволі важко ставити питання про членство на порядок денний та аргументувати свою позицію, адже щоб вони не казали, це, як правило, використовується проти них. Випадок Молдови й України є яскравим тому прикладом, і не тільки стосовно питання членства. Пам'ятаєте як ЄС постійно закликав звільнити Юлію Тимошенко, що стало основною умовою підписання Угоди про асоціацію, замість того, щоб розробляти механізм забезпечення її імплементації? Цей підхід, здається, підтверджує, що ЄС не був зацікавлений в інтеграції України⁵.

Україна завжди була найактивнішою у питаннях, що стосувалися перспективи членства. Протягом багатьох років Україна робила спроби включити перспективу членства в Угоду про асоціацію, але через відсутність консенсусу серед країн ЄС їй це не вдалося. При цьому, хоча на дипломатичному рівні це питання досить регулярно порушували до моменту парафування тексту, політична еліта України зі свого боку демонструвала менше завзяття. Про членство згадували перед деякими спільними для ЄС і України подіями або з нагоди самітів Східного партнерства, але майже ніколи у перерві між ними. Навіть тоді, коли питання перспективи членства в ЄС для України опинялося в центрі уваги політиків, це були швидше політичні заяви без жодних зобов'язань. Те ж саме стосується і молдовської політичної еліти, яка під прикриттям європейських гасел створила неімовірні корупційні схеми. Було б дуже дивно, якби політичні еліти в трьох країнах прагнули б докорінних політичних та економічних реформ, які б підважили їхнє власне привілейоване становище. Відтак ЄС для них вигідний як стратегія, але не як процес.

Хоча під час нинішнього процесу реформ в Україні вдалося досягти певного прогресу у таких питаннях, як диверсифікація енергопостачання, реформа правоохоронної системи і створення антикорупційних органів, ще занадто рано говорити, що Україна може подати заявку на членство на основі своїх досягнень. Знадобиться ще кілька років, щоб побачити, наскільки стійкими та незворотними є реформи, проведені чинним урядом. Наразі вони викликають супереч-

5 Stefan Meister, What if... the EU had offered a membership perspective to Ukraine?, http://www.ecfr.eu/article/commentary_what_if_the_eu_had_offered_membership_perspective_to_ukraine230

ливі враження. Проте в історії незалежної України було принаймні дві можливості для подачі заявки на членство в Євросоюзі: революції 2004 і 2014 років. Це були моменти, коли така заявка сприймалася б по-іншому. Як висловився один український чиновник, на емоційній хвилі Україна могла б уже подати заявку на членство в ЄС і отримати позитивну відповідь. Проте Україна вирішила вести діалог через налагоджені дипломатичні шляхи і залишатися передбачуваним партнером – позиція, яка була доволі вигідна ЄС.

Молдова займала менш активну позицію у питанні членства в ЄС, за винятком 2013-2015 років, коли посадові особи серйозно обговорювали це питання та обіцяли подати заявку в 2014 році. Незважаючи на певні досягнення деяких реформ та лібералізацію візового режиму з ЄС, «демократичні відкати» та корупційні скандали затьмарили досягнутий прогрес і проведено технічну роботу. У результаті, європейська ідея, яку пов'язували з корумпованими проєвропейськими партіями, втратила підтримку суспільства. Від подачі заявки було вирішено відмовитися, зокрема і через рекомендації посадових осіб ЄС⁶. Проте ще в 2013 році деякі посадові особи, зокрема з таких провідних держав, як Німеччина, публічно обговорювали ідею подання Молдовою, яка вважалася «історією успіху» Східного партнерства, заявки на членство. Понад те, напередодні парламентських виборів у листопаді 2014 Ангела Меркель у листі⁷ до тодішнього прем'єр-міністра Молдови Юрія Лянке, побажавши успіху на виборах, заявила, що ці вибори покажуть, чи хочуть громадяни Молдови в подальшому боротися за перспективу членства в Європейському Союзі. По суті, це означало, що Молдова отримає перспективу членства, якщо після виборів продемонструє послідовність у проведенні реформ. Ця пропозиція була повторно озвучена в лютому 2015 року, коли відбувалися переговори стосовно нового уряду. Молдова, однак, пішла іншим шляхом, і через свої рішення почала віддалятися від ЄС.

Як Київ і Кишинів, Тбілісі також висловлював бажання звернутися до ЄС за перспективою членства. Щоразу, коли ЄС пропонувало Тбілісі якийсь політичний документ, Грузія намагалася додати туди ідею про перспективу членства. Першим подібним випадком стали переговори стосовно Плану дій Європейської політики

сусідства після Трояндової революції 2005-2006 років. ЄС не розглядав прохання Грузії серйозно, оскільки ЄПС з самого початку розроблялася для «полегшеного розширення» (enlargement-lite) без подальшої обіцянки членства. Знову це питання постало у 2010 році, коли Європейський Союз і Грузія почали переговори щодо Угоди про асоціацію, у тому числі про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі. Незважаючи на зусилля уряду Саакашвілі і уряду «Грузинської мрії» (переговори почалися в 2010 році і закінчилися в 2013 р), Стаття 49 і право на європейську перспективу в документі не згадуються. Замість цього, ЄС визнавав європейські прагнення Грузії, її європейський вибір, а також її статус як однієї з країн Східної Європи.

Проте, незважаючи на певні невдачі та недостатню кількість реформ, Грузія, Молдова і Україна, як і раніше, розглядають можливість подання заявки на членство в ЄС. Хоча дискусії ведуться навколо подання заявки як процесу, насправді цей крок має набагато більше значення і наслідки, оскільки в підсумку, це не тільки інструмент зовнішньої політики, а й спосіб мобілізувати країну для проведення реформ і очищення політичної еліти. У ЄС та асоційованих країнах Східного партнерства формується спільне розуміння, що спершу вони повинні імплементувати Угоду про асоціацію, а потім претендувати на членство в ЄС. Ідея не поспішати із заявкою видається правильною, зважаючи на недавнє набрання чинності Угоди про асоціацію. Проте через кілька років це стане частиною діалогу, і подання заявки не слід виключати.

Зростає популярність ідеї спільної заявки трьох країн. Це питання дуже делікатне і має як свої переваги, так і недоліки. Звичайно ж, спільна заявка стала б гучним кроком, який неможливо проігнорувати. Але чи існуюватимуть у всіх трьох країнах необхідні умови для подання заявки? Особливо, якщо взяти до уваги високу ймовірність приходу до влади про-російського уряду в Молдові у разі дострокових виборів; можливі дострокові вибори в Україні, які можуть призвести до формування менш прихильного до ЄС уряду та до зменшення підтримки ЄС; і, врешті-решт, майбутні парламентські вибори в Грузії цього року. Але навіть якщо ці три країни разом подадуть заявки, розглядати їх будуть окремо, тому такого варіанту, як балканський «Салонікійський процес»⁸ для держав Східного партнерства не буде.

⁶ *Cândarputea RM sădepunăcererea de aderare la UE, [When Moldova might apply for the EU membership], <http://m.deschide.md/ro/news/politic/12644/PROGNOZĂ-NOUĂ--Când-ar-putea-RM-să-depunăcererea-de-aderare-la-UE.htm>*

⁷ *Letter of Angela Merkel to Iurie Leanca, http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/scrisoare_sustinere_angela_merkel-page-001.jpg*

⁸ *У червні 2003 року на саміті ЄС і країн Західних Балкан у Салоніках була прийнята декларація, яка підтверджувала «майбутнє Балкан у Європейському Союзі». Було відзначено, що ЄС «однозначно підтримує європейську перспективу країн Західних Балкан».*

Єдине питання, яке залишається актуальним для чиновників усіх трьох країн: якою ж буде відповідь ЄС? Відповідь на це питання багато в чому залежатиме від моменту, коли заявка буде подана, іншими словами, від прогресу в імplementації Угоди про асоціацію та ситуації всередині ЄС. Такими є основні елементи, на які потрібно звернути увагу, проте слід визнати, що ідеального моменту для подання заявки, напевно, не буде, а сценарій, за якого ЄС сам коли-небудь запропонує країні Східного партнерства подати заявку на членство, ще менш ймовірний. Як висловився один чиновник ЄС «не буде питання, не буде й відповіді». Проте це питання має розглядатися у правильний момент, коли країна-аплікант матиме позитивні досягнення у сфері реформування судочинства, прав людини і боротьби з корупцією.

За даними останнього опитування Євробарометру, яке в трьох державах Східного партнерства сприймається як досить песимістичне, більшість мешканців 14 країн ЄС виступають проти розширення ЄС. Найсильніша опозиція в Австрії (71%), Німеччині (67%), Люксембурзі (64%), Франції (63%), Бельгії (61%) і Фінляндії (61%). Водночас, у 13 країнах-членах ЄС підтримують подальше розширення ЄС, зокрема в Румунії (73%), Литві (64%), Мальті (63%) та Хорватії (61%)⁹. Проте, слід зазначити, що в 2010 році вступ України до ЄС був більш популярним серед громадян ЄС – тоді підтримка становила 37%, це більше ніж у Чорногорії (36%), Македонії (35%), Боснії і Герцеговині (35%), Сербії (34%) та Албанії (29%)¹⁰. Крім того, останні «Трансатлантичні тренди – 2014» від GMF засвідчили, що загалом більшість громадян ЄС (52%) погоджуються з тим, що Україні слід запропонувати перспективу членства. Найбільшу підтримку висловили респонденти з Польщі (69%), далі Португалія (64%), Іспанія (62%), Греція (61%), Італія (58%) та Швеція (56%). Найвищі показники несхвалення були зафіксовані в Німеччині (63%), Нідерландах (57%) і Франції (52%)¹¹. Дані PewResearch за 2015 рік (було досліджено шість ключових країн ЄС) підтвердили підтримку, зафіксовану в «Трансатлантичних трендах», але виявили меншу опозицію в таких країнах, як Німеччина (54%). Слід

зазначити, що рівень несхвалення в Німеччині вищий серед літніх німців (57%), ніж серед молоді (42%)¹².

Один із основних наративів, які домінують серед грузинських, молдовських та українських політиків, полягає у тому, що «ні Європейський Союз, ні три держави Східного партнерства наразі не готові до подальшого розширення і членства в ЄС». Тобто Грузія, Молдова й Україна повинні чекати слушного моменту, свого «вікна можливостей», – це означає спершу провести стійкі реформи, передбачені Угодою про асоціацію, зокрема створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі; і лише потім подавати заявку на членство в ЄС. Проте дуже мало або взагалі не обговорюється, що саме мається на увазі під вікном можливостей, і що слід розглядати як слушний момент для подачі заявки на членство в ЄС.

Частково політики також бояться, що без попередньої неофіційної згоди з боку країн-членів ЄС, зокрема Німеччини та Франції, заявка може бути відхилена.

Негативна відповідь підтвердить аргумент, який досить часто використовують «єврофоби», що Україна, Молдова і Грузія не потрібні Євросоюзу; у результаті, популяризувати проєвропейський курс стане важче, і кількість симпатиків ЄС зменшиться. Зникне той діалог, який відбувався під умовним терміном «конструктивної двозначності», коли кожна сторона може по-своєму інтерпретувати його зміст; необхідно буде зайняти більш тверду позицію щодо ЄС.

Деякі експерти відзначають, що суспільна реакція на потенційно негативну відповідь залежатиме також від того, як місцева політична еліта буде про неї говорити. Але, звичайно, противники євроінтеграції будуть використовувати відмову як аргумент проти заявників. Рівень підтримки ЄС у трьох країнах уже знижується. Наведені нижче графіки показують, що ще п'ять-шість років тому більшість громадян України, Молдови і Грузії підтримувала інтеграцію в ЄС. У 2015 році тенденція змінилася. Молдова перебуває нижче за відмітку у 50%, тим часом як підтримка в Україні та Грузії падає. Причини цих тенденцій різноманітні, але найбільш важливі це: розчарування у правлячих політичних елітах, які позиціонують себе як проєвропейські, та зростання популярності думки, що в ЄС ніхто не чекає.

⁹ Стандартний Євробарометр 83; Соціологічне опитування в ЄС – весна 2015 року; с. 173.

¹⁰ Стандартний Євробарометр 74; Соціологічне опитування в ЄС – осінь 2010 року; с. 62.

¹¹ *Transatlantic Trends, German Marshall Fund of the United States, http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf*

¹² *Division over Ukraine joining EU, Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/1-nato-public-opinion-wary-of-russia-leary-of-action-on-ukraine/>*

Графік 1. Рівень суспільної підтримки інтеграції в ЄС



Чинна Єврокомісія вже накреслила червону лінію щодо розширення, що зазвичай є прерогативою Ради ЄС або деяких держав-членів, – жодного розширення не буде в найближчі п'ять років. Спроба опротестувати цю думку, особливо через висловлення докору ЄС, навряд чи дасть позитивні результати. Кращим варі-

антом було б запланувати заявку на членство і оголосити, що вона буде подана ближче до кінця мандата нинішньої Єврокомісії, аби уберегти нового президента Єврокомісії від заяв на кшталт тих, які зробив Жан-Клод Юнкер.

Держави-члени та інститути ЄС серйозно не розглядали можливість надання європейської перспективи для фронтраннерів Східного партнерства. Наразі тільки Європарламент прийняв незобов'язуючу резолюцію про визнання європейської перспективи країн Східного партнерства. Резолюція ЄС від 16 квітня 2015 року проголошує, що Угоди про асоціацію з Україною та іншими країнами Східного партнерства не є остаточною ціллю їхніх відносин з ЄС. У зв'язку з цим також зазначено, що, відповідно до статті 49 Договору про Європейський Союз, Грузія, Молдова та Україна – як і будь-які інші європейські держави – мають європейську перспективу і можуть подавати заявку на членство в ЄС за умови, що вони дотримуються принципів демократії, поважають основні свободи і права людини та меншин, забезпечують верховенство права¹⁶, що загалом означає досягнення «Копенгагенських критеріїв»¹⁷.

На відміну від ЄП, держави-члени все більш неохоче сприймають ідею розширення ЄС, особливо, коли Союз стикається з такими серйозними внутрішніми проблемами, як нинішня криза біженців. Після приєднання Хорватії, країни-члени прагнуть мати більше впливу на процес розширення, а за останні два роки почастишали спроби зірвати процес, що свідчить про так звану «націоналізацію» розширення¹⁸. Низка держав-членів збільшили свої можливості перешкоджати приєднанню нових членів до ЄС. Наприклад, відповідно до змін, внесених до Конституції Франції, уряд зобов'язаний провести референдум, щоб ратифікувати договір про вступ нового члена у разі відсутності кваліфікованої більшості на підтримку цього рішення в обох палатах парламенту. Інші держави також розглядають можливість запровадити нові конституційні вимоги до ратифікації договорів про приєднання у вигляді 2/3 кваліфікованої більшості в

¹³ Eurasia Partnership Foundation; "Knowledge of and attitudes towards the EU in Georgia: Trends and Variations in 2009-2015"; available at http://www.crrc.ge/uploads/files/reports/EU_attitudes_survey_eng_nov_24_2015.pdf

¹⁴ Barometer of Public Opinion, Institute for Public Policy, www.ipp.md

¹⁵ Центр Разумкова, www.razumkov.org.ua

¹⁶ Текст резолюції ЄП "Тиск Росії на країни "Східного партнерства" і зокрема її вплив на дестабілізацію східної України" від 16 квітня 2015 року, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P7-RC-2014-0436&language=EN>

¹⁷ Accession criteria (Copenhagen criteria), http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html

¹⁸ R. Balfour, C. Stratulat (eds.), "EU member states and enlargement towards the Balkans," European Policy Centre, Issue Paper No. 79, July 2015.

Як досі три країни ставили під загрозу свої шанси

парламенті¹⁹. Крім того, нещодавній референдум у Нідерландах щодо Угоди про асоціацію ЄС з Україною показав, що країни-члени все частіше сумніваються у питаннях щодо поглиблення відносин із зовнішніми партнерами. Хоча у голландському випадку реальною причиною проведення плебісциту, як зізнавалися самі організатори, було послаблення ЄС, і насправді він не стосувався України²⁰.

Слідом за країнами-членами, ЄС демонструє такий рівень залученості до справ країн східного сусідства, якого вони самі прагнуть. У Загальній декларації²¹, опублікованій під час процесу перегляду ЄПС, йшлося передусім про стабілізацію і, меншою мірою, трансформацію; це означало, що замість звичного підходу «згори вниз» ЄС матиме справу лише зі спільними інтересами²². У документі зазначено: [Власна стабільність ЄС будується на принципах демократії, прав людини, верховенства права та економічної відкритості, а основним політичним пріоритетом Нової політики сусідства в даний період стане стабілізація] ... [в 2016 ЄС пропонує розпочати новий етап взаємодії з партнерами, обговорюючи майбутній характер та спрямованість партнерства. Очікується, що виникнуть різні моделі відносин – продукт спільних зусиль обох сторін. ЄС готовий обговорювати можливість разом формулювати пріоритети партнерства, які будуть спрямовувати відносини у кожній сфері більш чітко відповідно до спільно визначених інтересів.]²³.

Існує також темна сторона зусиль Грузії, Молдови та України щодо отримання перспективи членства. Три країни також несуть велику відповідальність за те, як їх сприймають у ЄС і якими є їхні шанси отримати позитивну відповідь. Послужний список України в сфері реформ, або анти-реформ у низці випадків, у часи Януковича кидає тінь на сьогоднішні вимоги Києва щодо поглиблення відносин з ЄС. Понад те, йдеться не лише про президентство Януковича, а й про період після Помаранчевої революції. Президент Ющенко мав тверду підтримку всередині країни і величезну підтримку з боку Заходу, однак не зміг використати цей високий рівень довіри для вирішення численних проблем України, зосередившись, передусім, на реформістській риторичі, а не на реформах як таких. Багатовекторність президента Кучми і президента Януковича призвела до того, що Україна виявилася затиснутою між ЄС і Росією і втратила можливість поглиблювати відносини з однією стороною, і водночас підтримувати хороші відносини з іншою, як щодо зовнішніх, так і внутрішніх питань. Всеосяжна корупція, яку вважають ще гіршою, ніж в Росії, також залишається одним з аргументів, що грає проти України. Сьогодні Київ демонструє більшу готовність реформувати країну, зважаючи на потужний запит з боку населення, але ще занадто рано робити будь-які висновки щодо того, чи є Україна надійним реформатором. Потрібно, щоб були запущені ключові реформи, а послужний список залишався позитивним принаймні кілька років.

На відміну від України, яка прагне стати кращою з гіршого, Молдова протягом останніх двох років рухалася у зворотному напрямку. Корупція в банківському секторі, що вийшла на поверхню два роки тому після того, як виявили зникнення \$ 1 млрд, відкинула назад відносини Молдови і ЄС. Після досить позитивних результатів окремих реформ і налагодження передбачуваного діалогу з ЄС внутрішньополітична ворожнеча і домінування політичних інтересів у роботі низки державних установ серйозно підірвали імідж Молдови. Недавній лідер Східного партнерства, Молдова повільно відстає від Грузії та України через вищевказані проблеми і політичні потрясіння, які стримують її демократичний розвиток. Незважаючи на зусилля бюрократів зберегти позитивну динаміку на технічному рівні, особливо у процесі реалізації Угоди про асоціацію, Молдова відстає у багатьох сферах,

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ukraine referendum is really about a Brexit, say backers, The Dutch News*, <http://www.dutchnews.nl/news/archives/2016/03/ukraine-referendum-is-really-about-a-brexit-say-backers/>

²¹ *Joint communication of the EU Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

²² *F. Gaub, N. Popescu, The EU neighbours 1995-2015: shades of grey, Chaillot paper No 136, European Union Institute for Security Studies*

²³ *Joint communication of the EU Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

оскільки вони є політично мотивованими. Те ж саме відбувалося досить часто за комуністичного уряду (2001-2009), який вибірково впроваджував реформи в тих сферах, які не загрожували політичним інтересам чинного уряду.

Грузія також зазнала труднощів на шляху європейської інтеграції. При президенті Саакашвілі політичні свободи опинилися під загрозою, були виявлені масові порушення прав людини в пенітенціарній системі. Незважаючи на рекомендації Європейського Союзу, ні попередньому, ні нинішньому урядам Грузії не вдалося провести глибоку і всеосяжну реформу в сфері правосуддя через реформування прокуратури та судової системи. ЄС регулярно висловлював занепокоєння з приводу порушень прав приватної власності в Грузії. Побиття мирних демонстрантів у Тбілісі в листопаді 2007 року і припинення трансляції Imedi TV завдали серйозної шкоди процесу інтеграції Грузії в ЄС.

Три країни зробили багато помилок впродовж своєї короткої історії європейської інтеграції. Однак нещодавня історія їхніх взаємовідносин із ЄС показує, що ці країни можуть мобілізуватися, коли це необхідно. Досвід реалізації Планудій щодо візової лібералізації засвідчив, що бюрократи та політична еліта здатні побороти серйозні труднощі та піти на компроміси для впровадження реформ. Усі три країни продемонстрували хорошу координацію в імплементації реформ у міграційній сфері, боротьбі з корупцією, покращенні контролю над кордоном та у сфері прав людини. І хоча країни досягли різних результатів (хтось більш успішні, хтось менш), важко повірити в те, що реформи, запущені в рамках процесу візової лібералізації, стали б реальністю без винагороди з боку ЄС.

Таким чином, три країни суттєво зашкодили собі окремими сумнівними «реформами», які створили їм негативний імідж, однак відмова від заявки на членство в ЄС означатиме самогубство для них. Наразі процес інтеграції в ЄС залишається єдиною силою, здатною створити критичну масу, необхідну для того, щоб реформувати країну.

Євроінтеграційний процес та зусилля, спрямовані на отримання статусу кандидата, допоможуть реформувати політичні еліти України, Молдови і Грузії, а та-

кож виявлять наявні у цих країнах проблеми. Якщо ці держави хочуть у майбутньому отримати статус кандидата на членство в ЄС (при умові, що перспектива членства дійсно існує), вони будуть змушені демонструвати результати реформ; інакше жодного прогресу не буде.

Таким чином, Грузії, Молдові та Україні необхідно дати можливість пройти офіційну оцінку та отримати обіцяне, якщо вони продемонструють реальні досягнення, як це було у випадку візової лібералізації. ЄС не потрібно йти на поступки, потрібно бути строгим, однак справедливим. Нещодавні приклади показують, що це можливо.

Уроки з досвіду балканських країн

Приклад Балканських країн може бути дуже повчальним щодо процесу отримання перспективи членства в ЄС та подальшої інтеграції. Наприклад, можна звернутися до досвіду Македонії, яка подала заявку на членство в 2004 році. Коли ЄС дізнався про намір Македонії, чимало держав-членів, серед них Німеччина та Франція, направили своїх високопосадовців до Скоп'є, щоб переконати македонський уряд відмовитися від їхнього задуму. Незважаючи на весь тиск, зокрема погрози Франції ветоувати це рішення, Македонія подала заяву та отримала статус кандидата у грудні 2005 року.

Звичайно, позиції країн-членів є важливими, однак, не менш важливими в ЄС є правила²⁴. Те, що бажання Македонії отримати статус кандидата стало реальністю, пояснюється, передусім, тим, що Македонія сама ініціювала цей процес і дійсно прагнула досягти своєї цілі. Той самий шлях, схоже, зараз проходить Боснія та Герцеговина, яка подала заявку в лютому 2016 року. Країна, яка, на думку багатьох, була приречена на поразку після укладення Дейтонських угод, досягла значного прогресу, який, втім, є недостатнім для того, аби претендувати на отримання членства²⁵. Представники трьох асоційованих країн Східного партнерства часто наголошують на тому, що їхні країни мають такі ж зобов'язання як майбутні члени ЄС на Балканах, але, на відміну від балканських країн, Грузія, Молдова та Україна не мають статусу кандидатів і перебувають у менш сприятливих економічних умовах, не маючи доступу до низки інструментів фінансування ЄС²⁶.

Але здобуття статусу кандидата жодним чином не є ціллю саме по собі: він лише допомагає країні усвідомити свої проблеми та мобілізуватися для кращої координації та імплементації реформ. При цьому, слід визнати, що надання перспективи членства у випадку балканських країн, окрім Хорватії, не завжди приносило очікувані результати з точки зору реформ. Цей факт часто використовують як аргумент для того, щоб уникнути дискусії про перспективу членства для

країн Східного партнерства – щось на кшталт традиційної мудрості. Проте балканські країни реалізували низку важливих реформ і підвищили рівень життєвих стандартів, зокрема завдяки перспективі європейської інтеграції. Понад те, може так статися, що одна з трьох країн Східного партнерства, які претендують на членство, стане такою собі «Хорватією» Сходу; однак це неможливо перевірити, доки не буде надано перспективу членства.

Помітно, що після вступу Хорватії у 2013 році процедури розширення ускладнилися також інституційно. Тепер процес перевірки починається ще до початку переговорів щодо вступу, чого не було у випадку з Хорватією²⁷. Після того, як країна подає заявку на вступ і Європейська Рада підтверджує її (дає позитивну відповідь на запит Європейської Комісії), ЄК направляє країні анкету з близько 2500 питаннями щодо розділів, які обговорюватимуться на майбутніх переговорах. Якби Україну, Грузію і Молдову попросили відповісти на цю анкету, то стало б очевидним, що їхні досягнення у багатьох напрямках набагато кращі, ніж у деяких країн-кандидатів або навіть деяких країн-членів. Близько 500 запитань анкети стосуються свобод, безпеки та правосуддя, сфер, які добре знайомі трьом асоційованим країнам Східного партнерства завдяки процесу візової лібералізації. Інші сфери, які теж покриває анкета, наприклад, конкуренція, транспорт, енергетика тощо є частиною Угод про асоціацію, ЗВТ і Енергетичного співтовариства. Це означає, що країни Східного партнерства вже ухвалили необхідне законодавство у цих сферах та частково його імплементували. ЄС був позитивно здивований тим, як Молдова, Грузія, а потім Україна діяли у рамках процесу візової лібералізації.

Аналіз економічних і політичних показників країн Західних Балкан у 2003 році, коли ЄС надав їм європейську перспективу, і порівняння їх з показниками Грузії, Молдови та України показує, що у більшості випадків останні перебувають у набагато кращому становищі, аніж західнобалканські держави перебували тоді. Якщо взяти ВВП на душу населення, то Грузія має кращі показники, ніж три балканські країни – Македонія, Албанія і Боснія та Герцеговина в 2003 році.

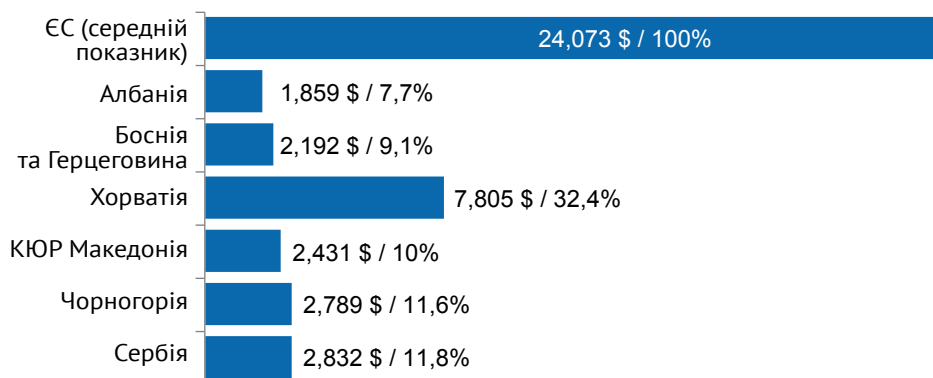
²⁴ *European Stability Initiative, Macedonia and the EU*, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=565>

²⁵ *Nidzara Ahmetasevic, Bosnia's EU application masks turmoil*, *EU Observer*, 15/02/2016.

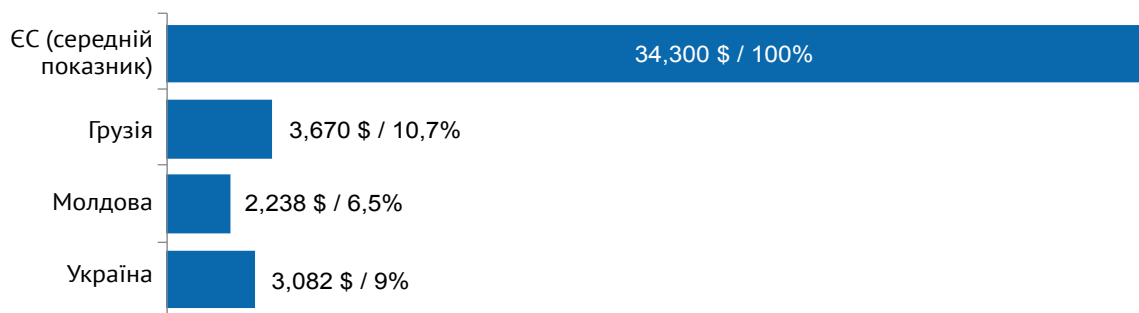
²⁶ *Natalia Gherman: Moldovadorește o perspectivăclară de aderare la UE [Natalia Gherman: Moldova is willing to get a clear membership perspective]*, 15/06/2015, <http://www.mfa.gov.md/interviuri-md/501568/>

²⁷ *Tomasz Zornaczuk, Forever on the Periphery? The Return of Geopolitics to EU Enlargement to the Balkans*, No. 6 (147), February 2016, *Polish Institute of International Affairs*

Графік 2. ВВП на душу населення ЄС і країн Західних Балкан на момент отримання ними європейської перспективи у 2003 році²⁸



Графік 3. ВВП на душу населення в доларах США в асоційованих державах Східного партнерства та ЄС у 2014 році



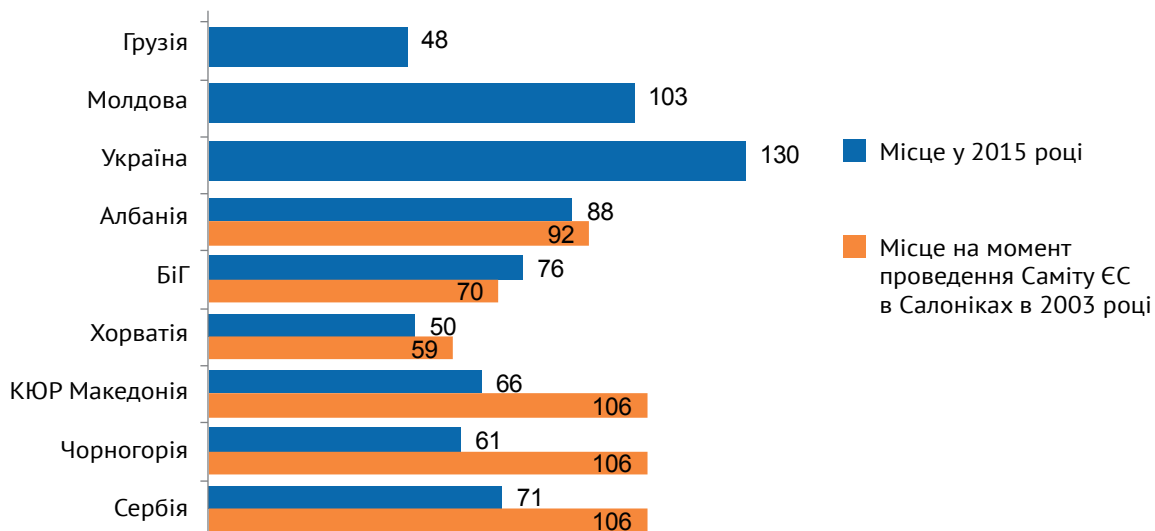
Варто подивитися на показники країн Західних Балкан у різних міжнародних рейтингах та порівняти їх із показниками трьох держав Східного партнерства. Зокрема, у цій записці буде розглянуто п'ять рейтингів, а саме: індекс сприйняття корупції, індекс свобод, свободи преси, індекс гендерної нерівності, глобальної конкурентоспроможності та рівень державного боргу щодо ВВП.

У 2014 р. Грузія посіла 50-те місце в Індексі сприйняття корупції, що значно вище, ніж всі країни Західних Балкан у 2003 р. Понад те, станом на 2014 рік, показники Грузії є кращими, ніж у шести країн-членів ЄС, в тому числі деяких старих держав-членів. Молдова та Україна мають скромніші успіхи у цій сфері.

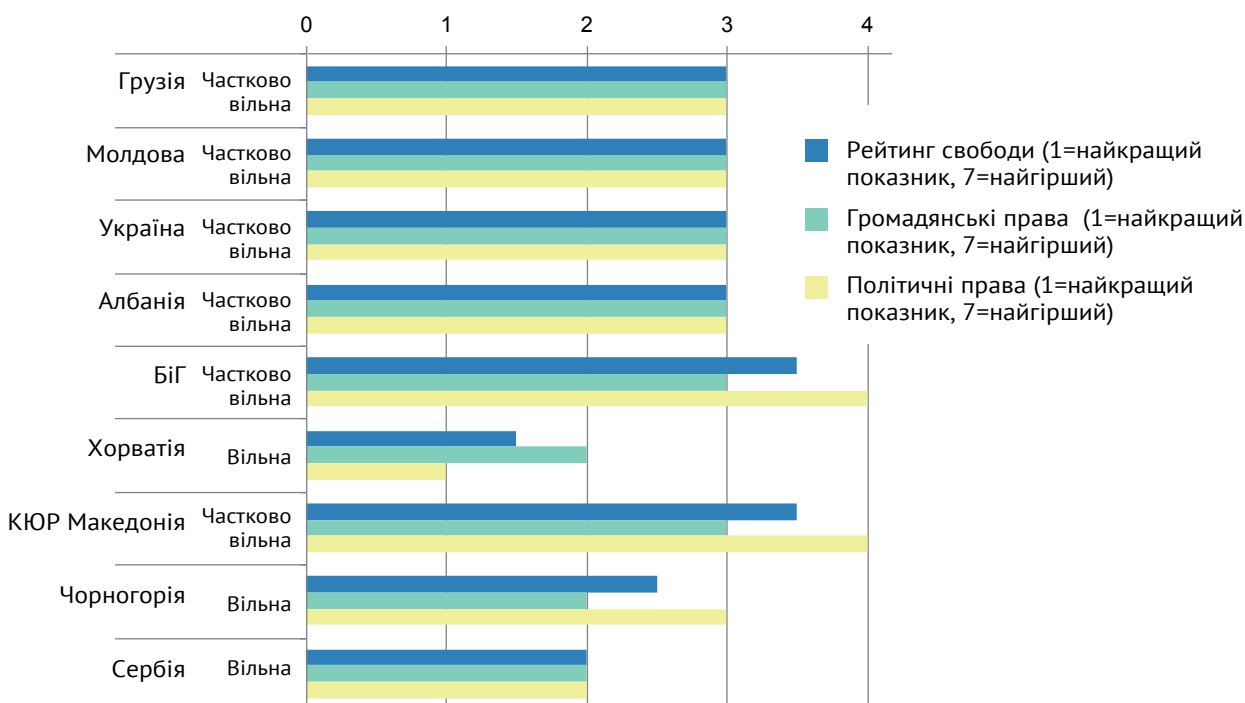
²⁸ Офіційні дані Світового банку, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

**ПЕРСПЕКТИВА ЧЛЕНСТВА В ЄС ДЛЯ ГРУЗІЇ, МОЛДОВИ ТА УКРАЇНИ:
неможлива, забута чи прихована?**

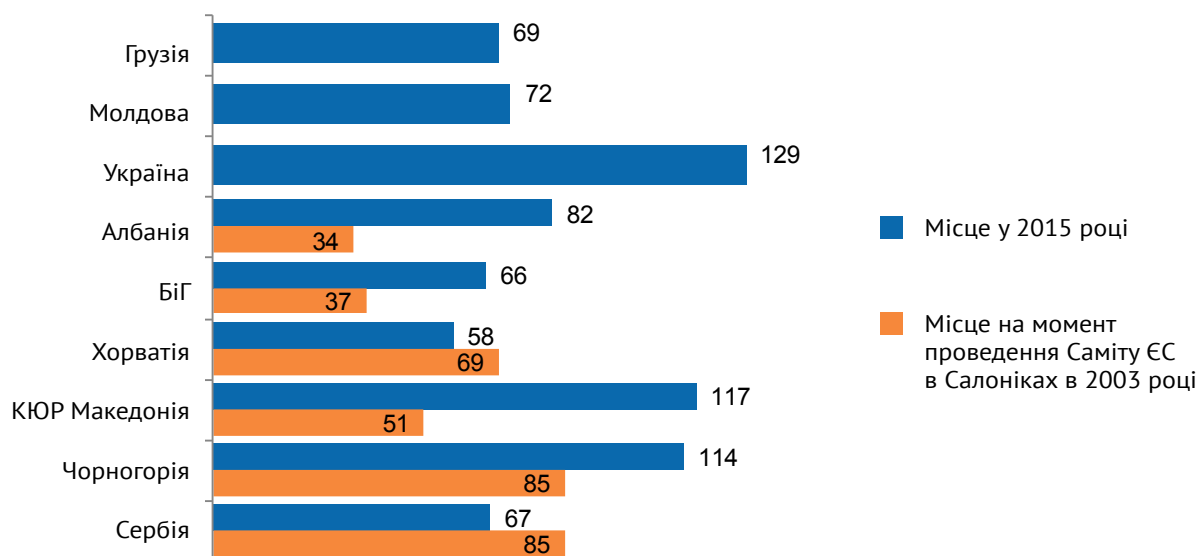
Графік 4. Індекс сприйняття корупції, Transparency International



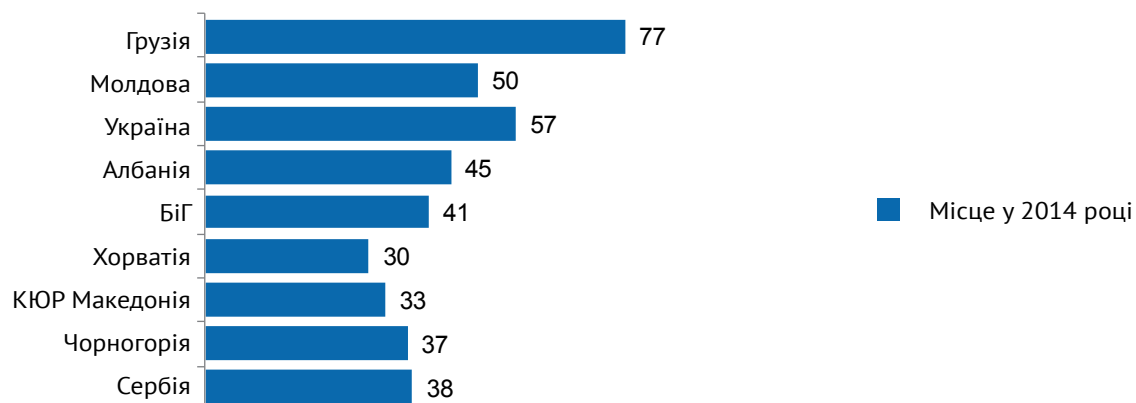
Графік 5. Індекс «Свобода у світі», Freedom House, 2015 рік



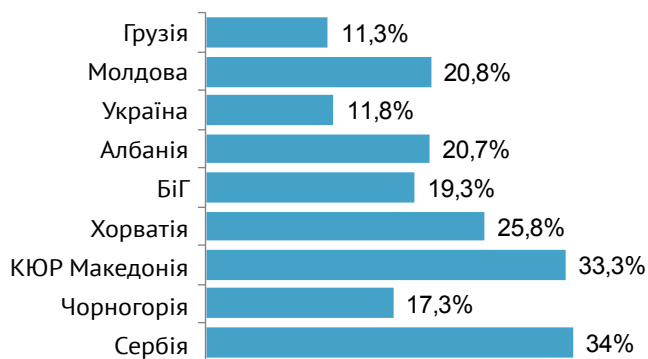
Графік 6. Індекс свободи преси, Репортери без кордонів



Графік 7. Індекс гендерної нерівності відповідно до Оцінки Індексу розвитку людського потенціалу ООН

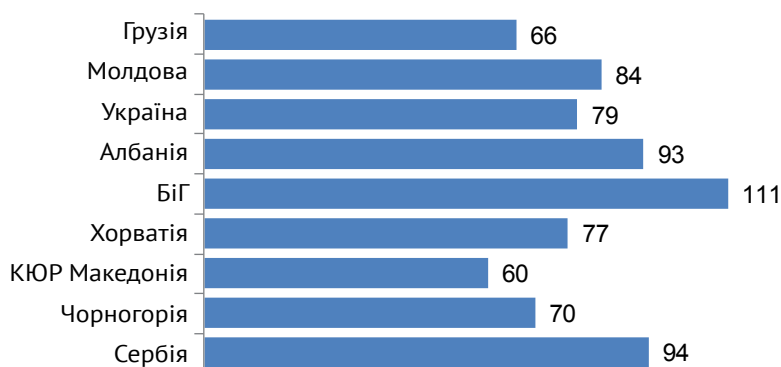


Графік 8. Представництво жінок у парламенті

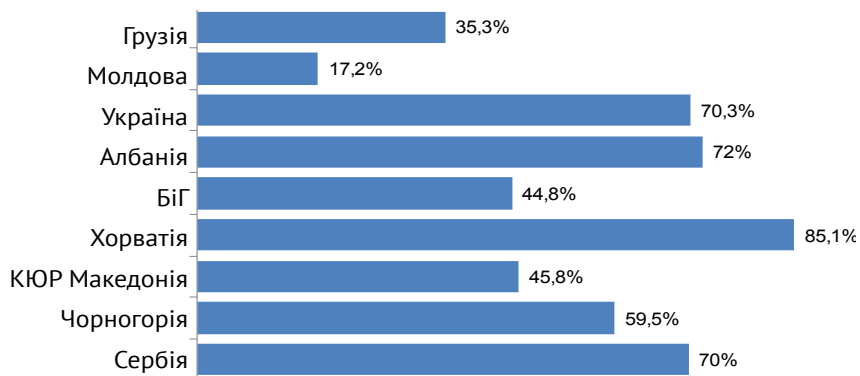


**ПЕРСПЕКТИВА ЧЛЕНСТВА В ЄС ДЛЯ ГРУЗІЇ, МОЛДОВИ ТА УКРАЇНИ:
неможлива, забута чи прихована?**

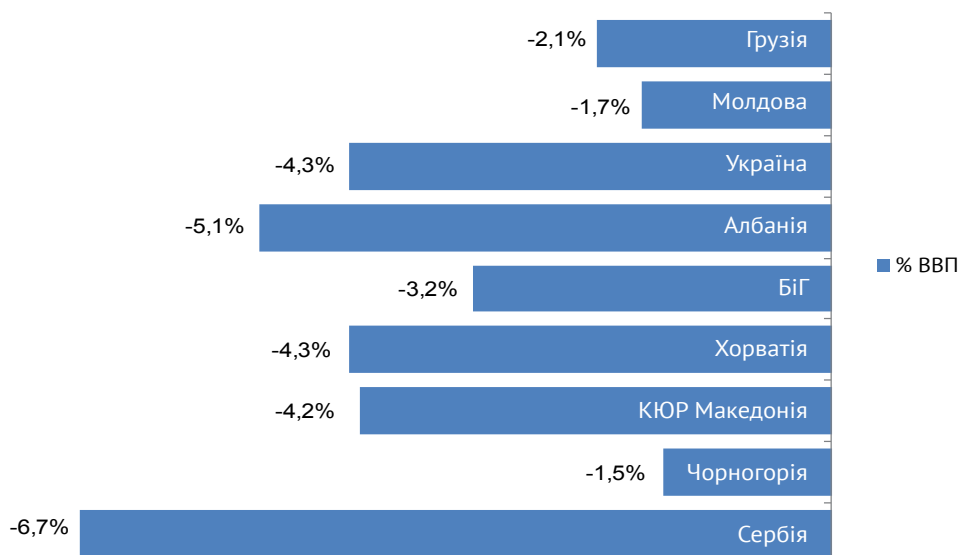
Графік 9. Індекс глобальної конкурентоспроможності Світового економічного форуму у 2015-16 рр.



Графік 10. Державний борг відносно до ВВП, 2014 рік²⁹



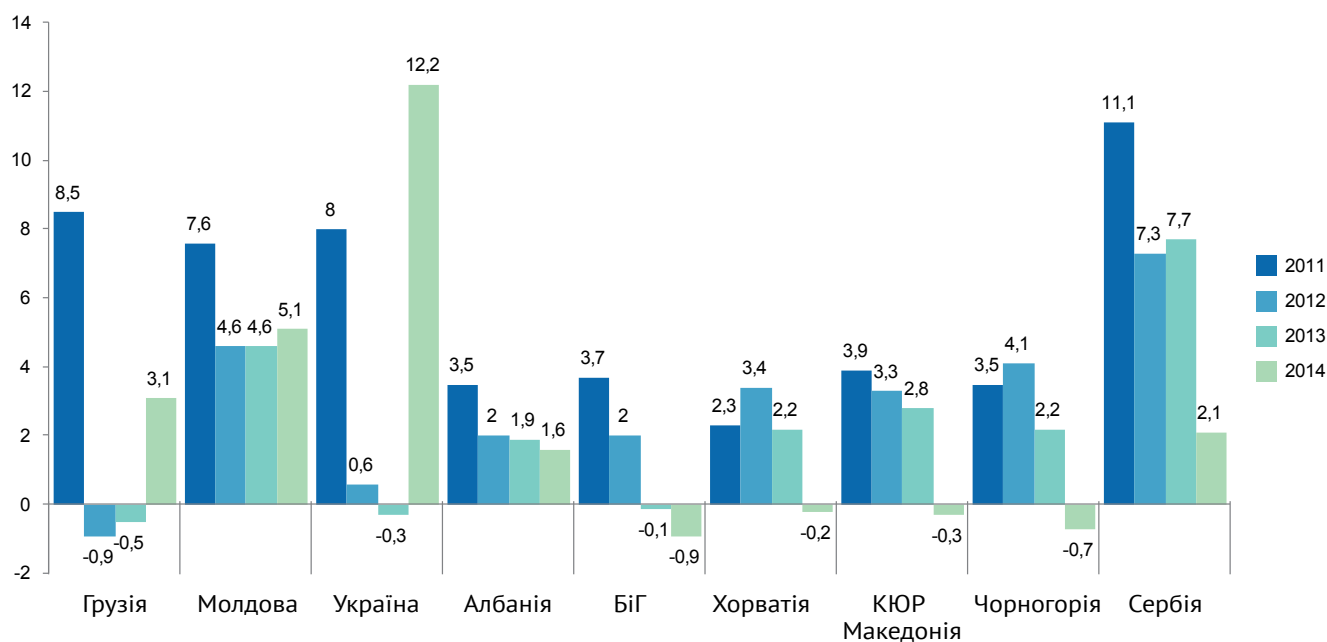
Графік 11. Дефіцит бюджету, 2014 рік³⁰



²⁹ ЦРУ World Factbook

³⁰ ЦРУ World Factbook

Графік 12. Рівень інфляції відповідно до Індексу споживчих цін, Світовий банк



Гібридне право вето Росії

Хоча офіційно Росія не може впливати на процес вступу в ЄС Грузії, Молдови та України, її позиція, насправді, опосередковано все ж таки впливає на дискусію щодо цього питання. З російської точки зору, державам Східного партнерства слід залишатися нейтральними і бути, щонайменше, буферною зоною, якщо вже не членами очолюваного Росією Євразійського союзу. У тіні ЄС Росія бачить НАТО, а тому прагне отримати право вето щодо будь-яких важливих змін у регіоні Східного партнерства, які можуть суперечити інтересам Росії. Недавні приклади інтервенції в Україну і відносно недавні аналогічні дії щодо Грузії і Молдови демонструють, що Росія серйозно ставить до захисту свого «життєвого» простору. Якщо ЄС, після всього, що сталося, повернеться до принципу «бізнес як завжди» у відносинах із Росією, особливо під впливом сирійської кризи та терористичних загроз у ЄС, то це означатиме, що ЄС також визнає за Росією право вето в регіоні. Практичним проявом такого визнання стане той факт, що в майбутньому розширення трансатлан-

тичних інститутів на пострадянському просторі буде неможливим без згоди Росії³¹.

Той факт, що країни, які підписали Угоду про асоціацію, мають сепаратистські регіони на своїй території, є не настільки значним, як дехто зображує. Реальна проблема полягає у тому, що сепаратистські території створюються і спонсоруються Росією. Це означає, що пріоритизація асоційованих країн Східного партнерства потребуватиме від деяких країн-членів ЄС певної самопожертви. Однак це реальний спосіб, за допомогою якого можна було б створити кільце друзів навколо ЄС; в іншому випадку, ситуація розвивається таким чином, що, як пише The Economist, можна отримати кільце вогню³².

Вирішення територіальних конфліктів не є необхідною попередньою умовою для вступу в ЄС (доведено

³¹ L. Kasciunas, V. Ivanauskas, et al, *Eastern Partnership in a Changed Security Environment: New incentives for reform*, Eastern European Studies Center, <http://www.eesc.lt/uploads/news/id804/EaP%20In%20A%20Changed%20Security%20Environment%20ENG.pdf>

³² *Europe's ring of fire*, <http://www.economist.com/news/europe/21618846-european-unions-neighbourhood-more-troubled-ever-europes-ring-fire>

Дорожня карта щодо перспективи членства в ЄС для Грузії, Молдови та України

на прикладі Кіпру). Перешкодами на шляху до ЄС можуть бути різні проблеми, які виникають у результаті конфлікту: митний контроль, запобігання контрабанді тощо. Але якщо Україна, Грузія та Молдова зможуть ефективно контролювати міграційні потоки та рух товарів, то це не повинно стати перешкодою, яка б утримувала їх від процесу вступу в ЄС.

Особливо позитивним і дещо несподіваним результатом стало те, що експерти з усіх трьох країн і ЄС підтримують ідею, що заявка на членство в ЄС підвищить шанси врегулювання конфліктів на території Грузії, Молдови та України. Як і у випадку Балкан, це могло б стати проектом для миру. Євроінтеграція слугуватиме інструментом реінтеграції країн, якщо будуть очевидними її переваги. Проте, як показує досвід Сербії і Косово, не слід бути занадто оптимістичними, навіть враховуючи, що конфлікт у Косово жодним чином не можна порівнювати з конфліктами в Грузії, Молдові та Україні. Це може бути ілюзією, що процес вступу і приєднання до ЄС сприятиме в майбутньому врегулюванню цих конфліктів саме на користь України і Грузії (згадаймо недавнє рішення щодо сербських громад в Косово).

Оскільки асоційовані країни Східного партнерства розриваються між Росією та ЄС, вони надсилають неправильний сигнал елітам всього Східного партнерства. Сьогодні ЄС може мати важелі впливу лише на еліти асоційованих держав Східного партнерства, «якщо він зробить таку пропозицію, яка розвіє очевидні сумніви щодо серйозності намірів блоку і покладе на грузинських, молдовських та українських політиків головну відповідальність за незадовільну імплементацію»³³. Краще мати процес євроінтеграції, ніж дискусії щодо євроінтеграції. Таким чином, ЄС отримає реальний вплив на процес реформ, що не подобається багатьом політичним діячами цих трьох країн, однак має підтримку серед громадян. Орієнтовані лише на отримання ренти еліти, які можна зустріти на Балканах та особливо в Молдові та Україні, виступають загалом за уповільнення трансформації і ведення здебільшого теоретичних дискусій про членство в ЄС³⁴. Процес отримання статусу кандидата може бути єдиною силою, здатною запустити реформи та змінити політичну еліту.

З моменту створення Східного партнерства результати реформ в Грузії, Молдові та Україні можна охарактеризувати як недостатні для стійкої трансформації та європеїзації цих країн; але вони достатні для офіційного визнання за ними перспективи членства в ЄС, яка через кілька років може перерости в офіційну заявку, якщо будуть позитивні досягнення у сфері реформ.

³³ Stefan Meister, *What if... the EU had offered a membership perspective to Ukraine?*, http://www.ecfr.eu/article/commentary_what_if_the_eu_had_offered_membership_perspective_to_ukraine230

³⁴ Dimitar Bechev, "The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis", *Policy Brief, European Council on Foreign Relations, August 2012*.

Рекомендації для Грузії, Молдови та України:

- Без впевненості, що Україна, Грузія і Молдова мають ґрунтовний підхід до імплементації реформ, ЄС буде важко навіть долучитися до діалогу про членство держав, які підписали Угоду про асоціацію.
- Кишиневу, Києву і Тбілісі слід дивитися на процес розширення ЄС з точки зору ЄС, комунікувати і вибудовувати взаєморозуміння з ним на основі його побоювань і того, як ці країни можуть їх подолати.
- Необхідно призначити досвідчених дипломатів, особливо в євроскептичних країнах, і дивитися, як вони комунікують із політичною елітою країни-господаря; заохочувати їх брати участь у публічному житті (інтерв'ю засобом масової інформації, громадські заходи тощо).
- Проблеми, пов'язані з членством, існують в обох сторін. Тому наявні проблеми потрібно вирішувати як у країнах-членах ЄС, так і країнах Східного партнерства. Пріоритетом має бути створення у кожній державі цільової групи для вирішення проблем, які перешкоджають їм подати заявку на членство. У кожній країні цільова група повинна буде визначити, як заявка на членство в ЄС буде подана, яким буде її обґрунтування і як протистояти аргументам євроскептиків. Втім, за відсутності прогресу у реформах, малоймовірно, що створення аргументаційної бази матиме позитивний результат.
- Слід провести попередню «перевірку» на основі анкети, яка видається країнам-кандидатам. Цей крок, перш за все, допоможе країнам зрозуміти процес та обсяг роботи, який необхідно виконати. Крім того, це допоможе створити команди спеціалістів у всіх сферах, пов'язаних із євроінтеграцією. Заповнення анкети також допоможе трьом країнам підготувати свої аргументи та краще продавати свої здобутки.
- Необхідно провести опитування громадської думки в деяких скептично налаштованих до розширення ЄС країнах-членах ЄС, щоб з'ясувати їхню позицію щодо приєднання Грузії, Молдови та України. Розробити адвокаційні кампанії для кожної з цих країн. Пояснити, чому важливо прийняти Грузію, Молдову та Україну до ЄС.
- Трьом державам слід координувати свою діяльність, пов'язану з європейською інтеграцією та заявкою на членство. Це буде дуже сильним сигналом для ЄС, що держави надають особливу вагу цьому процесу та проходять самонавчання.
- Слід налагодити діалог із балканськими країнами щодо питання членства. Балканські країни проходять через таку саму процедуру, яка буде застосована до трьох асоційованих країн Східного партнерства. Таким чином, вивчення досвіду цих країн дозволить суттєво скоротити шлях і отримати важливі підказки.
- Представити бачення і план щодо членства на наступні 3-5 років. Вести себе як держави-члени і бути послідовними в діалозі з ЄС.
- Проводити інформаційні кампанії по всій країні. Налагодити окремий діалог із меншинами, щоб ослабити закиди Росії, що російські меншини «замордовані» європейськими ідеями.
- Не менш важливим є створення в Європейському Парламенті неофіційних закритих клубів Грузії, Молдови та України. Навіть якщо Європарламент має менше влади, ніж Рада, це хороша платформа для розробки порядку денного і висловлення ідей. Співпраця розвиватиметься ще краще, як тільки три країни розпочнуть роботу з політичними групами Європарламенту щодо питання членства.
- Знайти країну-адвоката, яка буде проштовхувати питання членства, так само, як це робили Греція для Кіпру, Німеччина для Польщі, Франція для Румунії тощо. Легше знайти таких прихильників серед сусідів (Польща для України, Румунія для Молдови). Грузії теж слід інвестувати в такі особливі відносини, бажано з державою важковаговиком ЄС. Однак слід враховувати, що для плавного процесу визнання перспективи членства, необхідна підтримка відносної більшості членів ЄС.

Рекомендації для ЄС:

- Провести аналіз «втрат і здобутків». Під час всіх розширень ЄС були як здобутки, так і втрати. Слід врахувати можливі втрати і здобутки при приєднанні цих трьох країн. Наразі ЄС розглядає будь-яке подальше розширення (зокрема і на Балкани) лише з точки зору ризиків, а не можливостей.
- Організації громадянського суспільства повинні здійснювати адвокаційні поїздки в Брюссель, Париж і Берлін, щоб переконувати осіб, які приймають рішення в ЄС, надати перспективи членства Грузії, Молдові та Україні.
- Рішення про прийняття заявки буде політичним, але базуватиметься на реальному прогресі. Часто існує певний простір для маніпуляцій. Випадок Туреччини засвідчив, що надання перспективи членства не тягне за собою обов'язок забезпечити швидкий вступ або будь-які інші процедури, які б зашкодили ЄС. Разом з тим пропозиція членства нівелює аргументи, які наразі використовують популістські політичні еліти в країнах, що підписали Угоду про асоціацію, і які насправді не бажають, щоб ЄС ставився серйозно до перспективи членства. Реальна перспектива членства означатиме, що вони будуть змушені проводити реформи, а не вести порожні дискусії.
- Не дати Росії неофіційне право вето на процес розширення на Схід. За останні десять років стратегія ЄС не дратувати Росію виявилася невдалою з точки зору її результатів. Надання європейської перспективи трьом країнам є «світлом у кінці тунелю», яке нічого не коштуватиме ЄС в економічному вимірі, але дасть йому відчуття мети і напрямку в політиці сусідства та розширення.
- Необхідно розробити комплексні звіти з оцінки реалізації Угоди про асоціацію, запровадивши чіткі критерії й показники та спираючись на досвід звітів щодо виконання Плану дій щодо лібералізації візового режиму.

Подяка

Автори висловлюють подяку урядовцям, експертам і дипломатам за інтерв'ю, коментарі та критичні зауваження, які суттєво допомогли при написанні записки. Зокрема, хочемо відзначити внесок *Адріана Лупушора, Альони Гетьманчук, Арчіла Караулашвілі, Крістіана Гіні, Дмитра Шульги, Гігі Гігіадзе, Гіоргі Вардішвілі, Юліана Грози, Яни Кобзов, Йоса Бунстри, Лаури Делкур, Міхеїла Мірзіашвілі, Ніки Самхарадзе, Пола Івана, Річарда Янгса, Рікарда Йозвяка, Сергі Капанадзе, Сергія Солодкого, Станіслава Секрієру, Штефана Майстера, Тетяни Костуєвой-Жан, Віктора Чіріла, Віорела Урсу і Жужанни Вег*. Висловлюємо особливу подяку посадовим особам в установах ЄС, працівникам делегацій ЄС у Тбілісі, Києві і Кишиневі, а також дипломатам МЗС Грузії, Німеччини, Молдови та України, які щедро ділилися власними думками, але побажали залишитися неназваними. І, нарешті, ми надзвичайно вдячні рецензентам *Ніку Попеску та Бесу Шаніні* за їхні цінні зауваження, що допомогли поліпшити наші аргументи.

Автори

Леонід Літра — старший дослідник Інституту світової політики (Київ). Леонід досліджує демократизацію на пострадянському просторі, європейську інтеграцію та заморожені конфлікти. Він також є членом основної команди, яка працює над щорічними виданнями «Індекс європейської інтеграції для країн Східного партнерства» (2011, 2012, 2013 та 2014 рр.) та «Індекс лібералізації візового режиму для країн Східного партнерства» і постійним рецензентом звітів «Держави у перехідний період» про Молдову під егідою Freedom House. Окрім того, він є одним із співавторів «Bertelsmann Transformation Index». Леонід працював у дослідницькому центрі Карнегі в Єльському університеті та має ступінь магістра Європейського інституту вищих міжнародних досліджень (Ніцца, Франція) в області міжнародних відносин і європейських студій.

Іване Чхіквадзе — менеджер програм європейської інтеграції Open Society Georgia Foundation (OSGF). Предметом його роботи є відносини між ЄС та Грузією та проекти сприяння інтеграції Грузії до європейських структур. Упродовж двох років Іване працював аналітиком у Європейській ініціативі стабільності, а до цього — у Фонді євразійського партнерства і в апараті міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Грузії, де займався моніторингом і оцінкою реалізації програм ЄС у таких сферах як економічна інтеграція, інформаційні кампанії, нарощування потенціалу, освіта і торгівля людьми. Іване також був куратором реалізації проектів ЄС, пов'язаних з регіональною співпрацею. Іване Чхіквадзе має ступінь магістра Коледжу Європи з міждисциплінарних перспективних європейських студій, а також ступінь магістра Грузинського інституту громадських справ у області політичної аналітики.

Інститут світової політики

01001, Україна, Київ,
вул. Еспланадна, 32 В, офіс 1
Тел. +38 044 374 03 11
e-mail: info@iwp.org.ua