

Реалістичний шлях вступу України до ЄС

Флоріан Бібер | Олександра Булана | Лор Делькур
Сніжана Дяченко | Борха Лашерас | Дмитро Науменко
Ірина Солоненко | Давид Стулік

Реалістичний шлях вступу України до ЄС

Це дослідження було підготовлено Українським центром європейської політики за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (м. Київ). Інформація та думки, висловлені в цьому документі, є думками авторів та не обов'язково відображають позицію Фонду Конрада Аденауера. За всі помилки та неточності, якщо вони є у фінальній версії, несуть відповідальність лише автори.

Усі матеріали, які містить це дослідження, захищені авторським правом.

Дизайн та верстка: Олександр Іванов, УЦЄП

www.ucep.org.ua

www.kas.de/ukraine

Зміст

4

Резюме

8

Розділ 1.

Уроки, винесені з розширення ЄС на Західні Балкани

Флоріан Бібер

14

Розділ 2.

Європейська інтеграція України: роль і сприйняття Німеччини

Ірина Солоненко

21

Розділ 3.

Довгий шлях попереду? Франція та інтеграція України до ЄС

Лор Делькур

28

Розділ 4.

Центральна Європа: Далеко до спільної позиції

Давид Стулік

35

Розділ 5.

Несподівані друзі? Потенційна роль іспанського головування

Борха Лашерас

40

Розділ 6.

Шлях України до вступу: ключові віхи та виклики

*Дмитро Науменко,
Олександра Булана,
Сніжана Дяченко*

Резюме¹

Будь-якій новій країні-кандидату, яка прагне приєднатися до ЄС, наразі належить зіткнутися з низкою складнощів. Особливо, якщо ця країна-кандидат із колишнього комуністичного блоку, має ВВП нижчий, ніж середній у ЄС і/або втягнута у багаторічні конфлікти. Крім того, сам ЄС також має внутрішні проблеми та не спроможний дійти згоди щодо власного майбутнього і перспектив розширення. Однак твердження про те, що на розширенні поставлено хрест, може бути передчасними. Як показує реакція Європи на повномасштабне вторгнення Росії в Україну, попри численні внутрішні проблеми, ЄС має гострі геополітичні зуби. Проте для України, яка веде тривалу війну з ядерною державою і змушена давати раду важким викликам повоєнної відбудови, одночасно намагаючись втілити реформи та стати членом ЄС, назвати цей шлях просто вибоїстим було б сильним применшенням.

І все ж, ЄС і Україна разом таки ступили на цей шлях. Особливо рішучий крок було зроблено у 2022 році, коли Україна (і Молдова)¹ отримали статус кандидата в червні. Цей шлях націлений на досягнення вищих цілей Євромайдану або Революції Гідності 2014 року та віднайдення належного стратегічного місця для України в євроатлантичних структурах, що додасть нового значення «Європі» та нової мети ЄС. Хоча сама дорога є непевною, умови доволі чіткі (принаймні на папері, хоч політика може розвиватися за іншою логікою). А саме: верховенство права і демократичні реформи, а також імплементація законодавства ЄС. Для початку, як мінімум, слід виконати 7 ключових умов, викладених у рішенні ЄС про надання Україні статусу кандидата².

У ЄС розгоряються дебати щодо можливості розпочати переговори про вступ наприкінці 2023 року. Держави-члени залишаються розділеними між двома позиціями: одні не бажають скорочувати шлях до вступу (особливо щодо України та доки триває війна) в той час, коли Союз гостро потребує внутрішньої реформи, інші прагнуть скористатися політичним імпульсом, щоб Україна не опинилася в нескінченній черзі країн-кандидатів, реформи в ній не зійшли нанівець, і не згасло завзяття до боротьби у війні.

У першій частині цього аналітичного документа розглянуто різні позиції та погляди щодо шляху України до ЄС у кількох державах-членах із різним ступенем впливу на це питання. Він сприятиме зрозумінню – особливо для українських політиків та громадянського суспільства – складних внутрішньоєвропейських дискусій та політичних питань, з якими українці зіткнуться в найближчі кілька років. У цьому аналізі висвітлено позиції Франції, Німеччини, країн Центральної Європи, а також Іспанії, з огляду на її майбутнє головування в Раді ЄС у другій половині 2023 року. Показано, що ці позиції не статичні, а розвиваються, а це відкриває перед Україною можливості, – хоч і з низкою умов і перешкод, із якими їй в будь-якому разі доведеться впоратися, – але також і виклики. Проаналізовано різноманітні чинники, які можуть сприяти або перешкоджати на шляху України до ЄС. При цьому, наведено висновки, зроблені на основі досвіду розширення на Західні Балкани, хоча цей процес не може бути повністю прирівняний до України, проте окремі аспекти можуть бути корисними для українських політиків. Наприклад, слід бути обережними з роздмухуванням надмірних очікувань (наприклад, щодо певних термінів вступу) – вони мають бути якраз достатніми для збереження внутрішньої підтримки й імпульсу реформ.

1) <https://www.consilium.europa.eu/uk/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/>

2) <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf>

Командна робота і стратегічне співробітництво з країнами, що перебувають на шляху до вступу (зокрема Молдовою) можуть допомогти поступу за різними критеріями процесу. Наратив також важливий – протидія російському імперіалізму та підтримка демократичних цінностей важливі, але в довгостроковій перспективі цього може бути недостатньо для України.

Позицію Німеччини з цього питання можна коротко охарактеризувати: вона не є “активістом” і не є “блокувальником”. Позиція Німеччини, так само як і позиція Франції, Італії, Іспанії та інших держав-членів, розвивалася відповідно до обставин. Однак Берлін досі вважає розширення дуже довгостроковою метою, безпосередньо пов’язану з попереднім здійсненням внутрішніх реформ у ЄС, що становить наразі майже непереборну перешкоду. Втім Німеччина не буде блокувати кроки на шляху України до ЄС, за умови досягнення консенсусу щодо цього питання та проведення Києвом реформ. Попри те, що німецьких політиків турбують потенційні наслідки вступу України до ЄС, хоча ця перспектива залишається далекою.

Для французьких політичних еліт допомога Україні в боротьбі проти російської агресії та підтримка її вступу до ЄС не обов’язково є взаємопов’язаними. Стримане ставлення Франції до членства України в ЄС ґрунтується не стільки на ставленні до України, як на давньому небажанні продовжувати розширення. Пріоритетом для Франції є поглиблення європейської інтеграції, а не розширення. Крім того, уроки, винесені з попередніх циклів розширення – також не сприяють ентузіазму у Франції щодо приєднання нових країн ЄС. Подібно до Німеччини, Франція, ймовірно, наполягатиме на суворому дотриманні критеріїв вступу (включаючи Копенгагенські критерії) і на реформуванні самого Союзу для уникнення майбутніх проблем управління та стратегічної автономії. При цьому позиція цієї країни щодо розширення також не статична, і з цими застереженнями за Макрона вона може зміститися в позитивному напрямку, з огляду на розуміння актуальності розширення й ролі України для європейської безпеки та геополітичних міркувань – особливо в світлі агресивної політики Росії.

У Центральній Європі, попри те, що всі країни Вишеградської групи мають негативний історичний досвід російської агресії, їхні позиції та громадська думка щодо України різняться.

Чехія і Польща виступають рішучими прихильниками України, в тому числі, щодо її прагнення до членства в ЄС, Угорщина перебуває на протилежному кінці спектра, а Словаччина – десь посередині (хоча це може змінитися). Країни Центральної Європи загалом активно підтримують майбутнє членство України в ЄС і часом намагаються прискорити цей процес. Чехія, зокрема, висуває пропозиції щодо органічної інтеграції України (наприклад, через якнайшвидше відкриття для неї доступу до європейського єдиного ринку). Однак, як показує зернова криза цієї весни між Україною та Польщею й іншими країнами регіону, цю позицію можуть підважувати (і то часом різко) їхні власні галузеві інтереси. Ще однією перешкодою на шляху України (і будь-якого іншого кандидата) до членства в ЄС, є відсутність у Центральній Європі політичної волі йти на компроміс щодо внутрішніх реформ ЄС (зокрема зміни інструментів прийняття рішень).

Майбутнє головування Іспанії в Раді ЄС припадає на час, коли на тлі цих суперечливих уявлень всередині ЄС починає розгортатися дискусія про потенційний запуск переговорів про вступ з Україною – поточний пріоритет Києва з ЄС. Деякі з проблем розширення, що турбують Німеччину, Францію та інших, – від проблемного досвіду з урядами євроскептиків у Польщі та Угорщині до здатності ЄС поглинати нових членів – хвилюють і іспанських чиновників та еліти. Іспанія також нестиме середньо- і довгострокові витрати, пов’язані з приєднанням України. Попри це, Мадрид підтримуватиме Україну на шляху до вступу (насамперед працюючи над досягненням консенсусу в ЄС), при цьому не послаблюючи вимогливості щодо фундаментальних умов і *acquis*.

Зрештою багато хто в Брюсселі та серед держав-членів вважає, що будь-які суттєві подальші кроки на шляху України до вступу нереалістичні, поки триває війна в таких масштабах і без жодних перспектив її закінчення («ніякого вступу під час війни, а потім буде видно»). Однак рівень громадської підтримки набуття Україною членства (в майбутньому) залишається досить високим, і відчуття політичних можливостей також присутнє. Якщо держави-члени справді віритимуть, що Україна одного разу, в недалекому майбутньому, приєднається до їхніх лав, а Україні вдасться провести справжні реформи, то шанси на вступ високі. Це також вимагатиме від держав-членів та України значних витрат (до прикладу, відмови від застарілих галузей промисловості тощо) впродовж

усього процесу інтеграції. Членство України в ЄС також повинно стати частиною майбутнього врегулювання війни, хоч яка далека його перспектива, і надання Києву відповідних гарантій безпеки.

Для досягнення цієї довгострокової перспективи у цій доповіді запропоновано блоки, які допоможуть Україні вимостити дорогу до ЄС, зокрема можливі кроки та результати роботи в коротко- і середньостроковій перспективі, такі як:

- Пропозиції щодо органічної інтеграції, ініціативи щодо транспортної та регіональної інтеграції (як сходинки). До прикладу, подальший розвиток і розширення транс'європейських мереж (енергетика, транспорт), щоб пов'язати Україну з її західними сусідами та країнами-членами ЄС (особливо Польщею, а також з Румунією, Угорщиною і Словаччиною). Перші кроки, такі як співпраця в галузі телекомунікацій (мобільний роумінг) або цифрових ринків ЄС, можна вважати успішним прикладом поступової органічної інтеграції України в Єдиний ринок ЄС.
- Потужніша співпраця з іншими країнами-кандидатами – насамперед з Молдовою, а також із кандидатами з Західних Балкан.
- Міцніші соціально-політичні двосторонні зв'язки з ключовими державами-членами (не тільки з центральноєвропейськими, Францією чи Німеччиною).
- Повна реалізація ключових реформ, яких вимагає ЄС, – не просто поверхневі заходи та рішення «задля галочки».

Останні питання, пов'язані з повним впровадженням реформ та умов, що їх вимагають від України, а також український контекст, в якому шлях до ЄС доводиться долати у воєнний час, розглянуто у другій частині цієї доповіді. Статус кандидата для України, наданий ЄС в червні минулого року з безпрецедентною швидкістю і в умовах різких тектонічних зрушень у геополітичному контексті європейського континенту, став не тільки потужним сигналом підтримки Україні, але й відкрив пов'язану зі вступом «скриньку Пандори», вказавши на

необхідність проведення Україною болісних фундаментальних реформ і, за іронією долі, випробовуючи здатність ЄС впоратися з черговою хвилею розширення. Україні, попри 8-річний досвід імплементації Угоди про асоціацію та явний прогрес у деяких галузях, доведеться давати раду усьому спектру технічних особливостей процесу вступу на тлі несприятливого для компромісів середовища ЄС не тільки з Брюсселем, але і з (часто) суперечливими інтересами держав-членів ЄС.

Найближчою віхою процесу вступу України є відкриття переговорів про вступ, дату яких ЄС визначить наприкінці 2023 року за результатами проміжної (у червні) та остаточної (у грудні) оцінки прогресу, досягнутого Україною у виконанні 7 рекомендацій, викладених Європейською Комісією у її Висновку щодо заявки України на членство в ЄС³. Розроблені для заспокоєння окремих держав-членів ЄС перед голосуванням за статус кандидата для України, ці рекомендації спрямовані на досягнення проміжних орієнтирів у (традиційно проблемних для України) питаннях фундаментальних реформ, таких як перевірка доброчесності суддів і незалежність антикорупційних органів. Схоже, що остаточне рішення ЄС щодо того, чи достатньо Україна просунулася у виконанні рекомендацій Комісії для відкриття переговорів, буде в основному залежати від здатності ЄС знайти компроміс між мотивацією нинішніх лідерів ЄС виграти від «історії успіху українського вступу» та суперечливими національними інтересами держав-членів. Те, що насправді поступ України у виконанні рекомендацій ЄС доволі нерівний, ще більше ускладнює цю головоломку, оскільки її політичні еліти не хочуть повністю відмовлятися від усталеного неформального контролю над усіма гілками державної влади та сподіваються домогтися від ЄС поступок щодо відкриття переговорів у грудні цього року без реалізації дійсно фундаментальних змін. Проте в кожному разі чинний підхід ЄС до розширення (як свідчить досвід Західних Балкан) потребує змін, щоб краще відобразити поточні геополітичні інтереси Союзу та національну специфіку України (та Молдови).

Реалізація вимог ЄС у межах кластера «Фундаментальні питання» методології розширення, а саме глибокі реформи в судовій, антикорупційній системі та в державному

3) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en

управлінні, відіграватимуть ключову роль або у демонстрації прогресу щодо рекомендацій Комісії цього року, або на першому етапі переговорів про приєднання, принаймні у воєнний час. Вони мають дійсно засадниче значення для початкового успіху України в майбутньому переговорному процесі, а також подальших позитивних змін в інших галузях і заходах із повоєнної відбудови. Попри те, що вони завжди були каменем спотикання між офіційним Києвом та Брюсселем у визначенні «прогресу в євроінтеграційних реформах», розблокування статусу кандидата та чітка перспектива початку переговорів викликали величезне поштовхування серед українських зацікавлених сторін, які прагнуть продемонструвати свою готовність до перевірки суддів вищої ланки, усунення перешкод для ефективної роботи антикорупційних органів та обмеження впливу олігархів на державні органи та засоби масової інформації. Однак не зовсім зрозуміло, чи готові українські політичні еліти реалізувати ці зміни заради вступу до ЄС, чи традиційно гратимуться в «імітацію» на тлі ерозії демократичних практик і балансу гілок влади, виправдовуючись обмеженнями воєнного стану.

«Фундаментальні питання» або політична сторона процесу вступу будуть тісно переплітатися з галузевою інтеграцією української економіки в Єдиний ринок ЄС, прийняттям відповідного законодавства ЄС і відстеженням процесу повоєнного відновлення і відбудови країни. Обидва процеси вимагають (i) кропіткої роботи з наближення національного законодавства до норм *acquis communautaire* та (ii) підготовки державних органів і бізнесу до роботи за новими правилами, що неминуче вимагатиме чимало часу і коштів. Відповідний прогрес буде різнитися залежно від сектора, але загалом ЄС мав би сприяти практичній секторальній інтеграції України, використовуючи підхід на основі заслуг, винагороджуючи її зусилля з проведення реформ відповідною фінансовою підтримкою для розвитку інфраструктури та (поступового) поліпшення доступу до ринку ЄС. Успіх планів повоєнної відбудови також значною мірою залежатиме від секторальних стратегій українського уряду й успішного впровадження провідних стандартів ЄС у кожному секторі (зокрема ресурсоефективних та енергоефективних практик).

Інституційна спроможність української влади впроваджувати реформи, що їх вимагає ЄС, є основою успіху на майбутніх переговорах про вступ до ЄС та найскладнішою проблемою, яку Україні доведеться подолати протягом наступних кількох років. Початок війни загострив внутрішні проблеми всередині євроінтеграційного крила уряду і парламенту, такі як ерозія політичного лідерства у сфері євроінтеграційних реформ, слабкі експертні та координаційні можливості, плутані процедури імплементації *acquis* ЄС у національне законодавство, а також низка нових проблем, таких як втеча кваліфікованих державних службовців за кордон (здебільшого жінок із дітьми) та раптове різке скорочення заробітної плати з початку 2023 року. Щоб мати змогу досягнути суттєвого прогресу після відкриття переговорів про вступ, Україна повинна приділити пріоритетну увагу зміцненню інституційної спроможності своїх органів державної влади в рамках ширшої реформи державного управління та вимагати від ЄС суттєвої (і належним чином обґрунтованої) фінансової та технічної підтримки для подолання цього одного з основних викликів на шляху України до вступу.

Розділ 1. Уроки, винесені з розширення ЄС на Західні Балкани

Флоріан Бібер, професор історії та політики Південно-Східної Європи університету Граца, координатор Консультативної групи з питань політики щодо Балкан у Європі (BiEPAG)

Те, що Україна і Молдова 2022 року отримали статус кандидата на вступ до ЄС, стало важливим кроком для цих країн і самого ЄС. Мало хто в ЄС розглядав можливість надання чіткої перспективи членства будь-якій з цих країн до лютого 2022 року. Це змінила повномасштабна агресія Росії проти України, але також і наполегливість і професійна дипломатична діяльність України та Молдови, яким вдалося домогтися цього визнання.

Однак отримання статусу кандидата є лише першим, і в кращому випадку символічним, кроком на шляху до членства. Деяким країнам, таким як Північна Македонія, довелося 17 років чекати від надання статусу кандидата до початку переговорів про вступ.

Процес розширення на Західних Балканах був болісно повільним: з 7 країн, які почали процес вступу до ЄС 2001 року з Угод про стабілізацію та асоціацію, приєднатися вдалося (2013 року) лише одній – Хорватії. На найближчі роки перспективних кандидатів на приєднання немає, і процес розширення по суті зупинився, попри деякі символічні кроки 2022 року, такі як офіційне відкриття переговорів про вступ з Північною Македонією й Албанією і надання статусу кандидата Боснії і Герцеговині. Всі ці рішення сформувалися під впливом ухвали ЄС щодо України та Молдови.

Важливішим, ніж застій у переговорах про приєднання, є застій та/або відкочування назад демократичної консолідації та трансформаційної динаміки інтеграційного процесу на Західних Балканах.

У цьому розділі йдеться про уроки, винесені з розширення на Західні Балкани, щоб допомогти Україні уникнути схожих пасток, і не «застрягнути» в залі очікування ЄС.

1. «Дилема Золотоволоски»: підтримка правильного рівня очікувань

Приєднання до ЄС вимагає управління очікуваннями. Якщо громадяни вважають, що їхня країна дуже скоро приєднається до ЄС, їм гарантоване розчарування. Якщо громадяни втратили надію на приєднання в найближчі десятиліття або хоч коли-небудь, то ця перспектива позбувається будь-якої трансформаційної сили та не сприймається як реалістична. Відтак управління очікуваннями має вирішальне значення. У дитячій казці Золотоволоска шукає кашу з правильною температурою, так само й тут – слід зосередитися на пошуку правильного балансу.

На Західних Балканах позиції щодо вступу до ЄС розділилися. У Сербії підтримка протягом останнього десятиліття зменшується, і на сьогодні тут уже немає більшості за приєднання до ЄС. Підтримка і спротив частково пов'язані з великими суперечками, такими як статус Косово, але загальна тенденція прямує до зниження. Зниження, хоч і не таке різке, відбулося і в Північній Македонії – понад усе воно пов'язане з розчаруванням через неодноразові блокування окремими державами-членами, зокрема останніми роками Болгарією. З іншого боку, громадяни Албанії та Косово залишаються найбільш проєвропейськими в регіоні – тут рівень підтримки перевищує 80 відсотків і залишається стабільно високим.

Другим важливим показником в регіоні є рівень очікування щодо реалістичності членства в ЄС. Опитування IPSOS, проведене 2021 року на замовлення Консультативної групи з питань політики на Балканах в Європі, показує, що в Сербії та Північній Македонії 44 і 34 відсотки громадян відповідно вважають, що їхня країна ніколи не приєднається до ЄС.

Разом з тими в Сербії кількість громадян, які вважають членство можливим через 20 років або які сумніваються, більша, ніж тих, які вірять у можливість членства в межах 5–10 років. В Північній Македонії кількість громадян, що вірять у вступ за 20 років і в межах 5–10 років однакова. Таке поєднання скептицизму і сумнівів є руйнівним для динаміки членства. Хоча зниження підтримки було звичною рисою під час вступу всіх країн Центральної та Східної Європи (унаслідок реалістичніших очікувань щодо ЄС та його переваг, нетерпіння та інших чинників), але такі низькі показники ставлять увесь процес під сумнів. По-перше, політичні еліти більше не відчувають сильного громадянського тиску для продовження процесу вступу, оскільки громадяни, які сумніваються та виступають проти вступу до ЄС, не вимагають від свого уряду наполегливої праці в цьому напрямку. Відтак відсутність суспільного тиску знижує політичну волю, особливо коли вступ до ЄС пов'язаний з політичними втратами для еліт – передусім зменшенням можливостей для захоплення влади в державі. Якщо еліти так само сумніваються в членстві, трансформаційний ефект процесу розширення буде вкрай обмеженим.

Протилежною крайністю «дилеми Золотоволоски» є надмірний ентузіазм, який також може завдавати клопотів. Наприклад, опитування показало, що в Косово стільки ж громадян вважає, що їхня країна приєднається до ЄС протягом п'яти років, як і в Чорногорії (45% і 46% відповідно)¹. Це очікування абсолютно нереалістичне, оскільки Косово навіть не є кандидатом і досі невизнане п'ятьма країнами-членами ЄС. Великий розрив між Албанією і Косово, з одного боку, та Сербією і Північною Македонією, з іншого боку, має безліч причин, серед яких минулий досвід тіснішої координації цих двох країн із Заходом, а також молодша демографічна структура суспільства в Косово. Така відсутність реалізму не є чимось новим – зокрема в Косово громадяни очікують швидкого членства ось уже принаймні десять років.

Оптимізм і високий рівень підтримки ЄС, ясна річ, можуть мотивувати, але тут криється два ризики. Перший ризик – розчарування. У якийсь момент невідповідність між реальністю та очікуваннями

приведе до розчарування, що, своєю чергою, може спричинити стрімке зниження підтримки та зрив усього процесу. А коли ці очікування дуже явно відірвані від реальності, то розчарування є лише питанням часу. По-друге, (і це, мабуть, найсерйозніше) нереалістичні очікування свідчать про низький рівень розуміння процесу розширення ЄС. Будь-яке знайомство з розширенням ЄС та його вимогами веде до зниження очікувань швидкого вступу. Отож такі високі показники вказують на потужні очікування, але низьку компетентність або знання процесу. Таке обмежене розуміння відкриває широкі можливості для політичних маніпуляцій. Знову ж таки, як і при занадто низьких очікуваннях, політичні еліти можуть використовувати цю ситуацію, щоб або перекласти відповідальність за процес і його тривалість на ЄС чи інших суб'єктів, або використовувати карту ЄС як ресурс без особливого критичного контролю з боку громадськості.

Словом, «дилема Золотоволоски» передбачає, що суспільні очікування слід підтримувати на «правильному» рівні, щоб зберегти їх трансформаційну динаміку. Якщо вони занадто низькі або занадто високі, у політичних еліт може виникнути спокуса скористатися процесом вступу до ЄС у своїх інтересах, не відчуваючи разом із тим тиску для проведення суттєвих реформ.

2. Продовжуйте стукати у двері

Держави-члени рідко з ентузіазмом ставилися і ставляться до перспективи розширення ЄС. Причини різні – страх втратити кошти, побоювання щодо зміщення центру ваги ЄС і ослаблення інститутів, вагання, пов'язані з міграцією та занепадом демократії. Отож двигуном розширення є країни, що прагнуть до вступу. Дуже важливо не збиватися з курсу, а це вимагає наполегливості у підтримці процесу, відданості держав-членів і неослабної рішучості в поєднанні з підтримкою з боку інституційних суб'єктів в ЄС.

Держави-члени ЄС часто неохоче приймають нових членів, а інститути недолюблюють структурні зміни.

¹) Див. результати опитування Ради регіонального співробітництва, Балканський барометр, 2022: Corina Stratulat, Natasha Wunsch, Srdjan Cvijic, Zoran Nechev, Matteo Bonomi, Gjergji Vurmo, Marko Kmezić, Miran Lavrič, "Escape the Transactional Trap: The way forward for EU Enlargement", BIEPAG Policy Brief, November 2021, <https://biepag.eu/publication/escaping-the-transactional-trap-the-way-forward-for-eu-enlargement/>

Тому, попри те, що розширення є природною частиною ЄС – ось уже пів століття раунди розширення мають місце принаймні щодесять років, – це вимагає певного рівня наполегливості. Коли Іспанія та Португалія прагнули приєднатися, Франція була налаштована скептично, бо не хотіла ділитися сільськогосподарськими субсидіями, а ще Франція двічі блокувала спроби Британії приєднатися. Приклади такого небажання можна знайти й у подальші десятиліття. Розширення 2004 року також було наслідком наполегливості країн-кандидатів у 1990-х роках, тоді як ЄС спочатку неохоче поставився до такої перспективи. Тому важливо вести постійну комунікацію, щоб не збитися з курсу. Необхідно переконувати та залучати скептично налаштовані держави-члени. Приєднання до ЄС трохи схоже на їзду на велосипеді: щоб зберегти рівновагу, потрібно не зупинятися.

Отож статус кандидата є важливим етапом, але, на жаль, його слід розглядати не як зупинку, а просто як віху на шляху. Цей процес повинен створити імпульс, коли у перспективі видніються не тільки переговори про приєднання, а й кінцева мета. Отже, коли 2015 року Комісія ЄС знизила статус Генерального директорату з питань розширення, об'єднавши його з Генеральним директором з політики сусідства (утворивши Генеральний директорат з питань сусідства та переговорів щодо розширення ЄС або DGNear), змінивши у назві «розширення» на «переговори щодо розширення», це стало сигналом, що підважив і сам процес, і його кінцеву мету.

Україні, як і іншим кандидатам, такого зниження статусу з боку ЄС слід уникати. Це також означає, що слід шукати сили в кількості. Процес розширення на Західних Балканах так і не поспривав динаміці «дружньої» конкуренції між кандидатами, які разом лобювали б розширення, тобто «гуртом стукали у двері ЄС» і змагалися за те, хто перший завершить реформи. Центральній Європі співпраця також давалася непросто, але там почуття спільної мети було сильнішим, допомагаючи цим країнам разом комунікувати про їхню ціль, тобто приєднання до ЄС. Україна, маючи унікальний моральний капітал у зв'язку з війною, повинна бачити себе командним гравцем, заохочуючи інших разом прямувати до членства. Співпраця між країнами-кандидатами посилює відповідну ідею, але також демонструє здатність до співпраці та солідарності, а це основні очікування

від майбутніх членів. Що кращим командним гравцем себе покаже кандидат, то вища до нього довіра.

3. Створення нарративу

Розширення часто пов'язане з нарративом. Наратив виявляє логіку і розуміння того, чому країна або група країн прагнуть приєднатися до ЄС. Якщо такого чіткого нарративу нема, натомість може постати образ «бідної країни, ласої до грошей ЄС», що поширився серед більшості істеблішменту ЄС впродовж останнього десятиліття. Південне розширення мало на меті залучити до ЄС поставторитарні країни. Приєднання нейтральних країн (Австрія, Фінляндія) було спрямоване на подолання розколу Схід-Захід і залучення країн, які вже були дуже близькі. Розширення на схід було пов'язане з «поверненням до Європи» відповідних країн і усуненням ялтинської несправедливості. Воно було настільки потужним у Центральній Європі, що дозволило об'єднати націоналізм і утвердження суверенітету з інтеграцією до ЄС.

Південно-східне розширення можна було б подати як закінчення війни в Південно-Східній Європі, проте країни регіону цей нарратив ніколи достатньо не акцентували, а той факт, що конфлікти залишаються нерозв'язаними, робить його менш переконливим. Фактично, нерозв'язаність відкритих конфліктів перешкоджає інтеграції до ЄС, причому ЄС часто зображується упередженим і таким, що віддає перевагу одній стороні над іншою. До того ж те, що ЄС висуває умови, пов'язані з чутливими для національної ідентичності питаннями, такими як співпраця з Міжнародним кримінальним трибуналом щодо колишньої Югославії (МТКЮ), вимагає компромісу між рухом до ЄС і захистом національних нарративів і «героїв». Основна відмінність між проєвропейськими та антиєвропейськими силами в таких країнах, як Боснія, Хорватія та Сербія, полягала в питанні, чи належно була ціна за екстрадицію військових злочинців. У той час як проєвропейські політики стверджували, що це ціна, яку варто заплатити, євроскептики вважали її занадто високою. У будь-якому разі, розуміння умов ЄС перейшло в категорію «ти мені – я тобі», замість того, щоб ґрунтуватися на спільних цінностях. Це робить процес приєднання вразливим до зміни розуміння балансу витрат і вигод.

Наратив важливий не тільки в суспільствах, які прагнуть приєднатися до ЄС, щоб забезпечувати постійний тиск на еліти для проведення необхідних для вступу реформ, але і в самому ЄС. З огляду на притаманний низці держав-членів скептицизм щодо розширення і невелику кількість країн, де громадяни підтримують його, дуже важливо висвітлювати розширення з позитивного боку. Якщо країну вважають «проблемною» через нерозв'язані конфлікти, корупцію, організовану злочинність та авторитаризм, переконати громадян і еліти ЄС у необхідності її приєднання буде нелегко, навіть якщо перспектива цього приєднання ще далека. Дослідження ставлення до розширення, проведені у Нідерландах і Франції, свідчать про те, що ця тема не особливо актуальна для більшості громадян і що навіть «скептики щодо розширення», такі як ці дві країни, не виявляють сильного опору, йдеться радше про відсутність інтересу і знань². Важливо, що в Нідерландах підтримка ЄС зазвичай веде й до підтримки розширення – така тенденція, ймовірно, актуальна й деінде. До того ж знайомство з країнами, які прагнуть приєднатися, через особисті зв'язки (подорожі або друзів), сприяє підвищенню підтримки розширення. Це свідчить про те, що збільшення підтримки розширення в ЄС пов'язане не тільки з суттю розширення, але і з позамедійним знайомством із цими країнами.

Для України очевидним наративом є війна й агресія Росії як загроза демократії та європейській безпеці, але його ще слід належно сформулювати, взявши до уваги ще й ті країни, які російська агресія лякає менше. Також важливо, щоб громадяни та еліти ЄС не розглядали вступ України як загрозу для ЄС – з огляду на її майбутні повоєнні виклики, які ще достеменно не відомі, але серед них точно буде довгий кордон з Росією, яка може залишитися ревізіоністською державою. До того ж Україна стане найбільшою країною, яка приєднається до ЄС після Іспанії, що стала його членом 1986 року. Населення України, хоч і зменшилося внаслідок масового переміщення, спричиненого російським вторгненням і війною, але дорівнює населенню Польщі та країн Балтії разом узятих і майже втричі перевищує населення Західних Балкан.

2) Tobias Spöri, Neele Eilers, Jan Eichhorn, Srdjan Cvijic, Donika Emini, Milena Stefanovic, "Strict, Fair and More Open Towards EU Enlargement!" BiEPAG Policy Brief, November 2022, <https://biEPAG.eu/publication/strict-fair-and-more-open-towards-eu-enlargement/> & Christine Hübner, Jan Eichhorn, Luuk Molthof, Srdjan Cvijic, "It's the EU, not Western Balkan Enlargement... French Public Opinion on EU Membership of the Western Balkans," Open Society Foundation, 2021, <https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/02/Western-balkans-final-EN.pdf>

Такий розмір – це проблема, адже великі держави ЄС турбуватиме баланс у Союзі, особливо країни Півдня і Заходу.

Звісно, до інституційної інфраструктури ЄС простіше інтегрувати одну країну, навіть такого розміру, як Україна, ніж шість набагато менших країн, але це породить зрозумілі тривоги, яким потрібно буде давати раду. Частково спротив членству Туреччини підживлювали не тільки питання щодо її демократії та антимусульманські настрої, а й занепокоєння щодо розміру цієї країни (більшої за Україну), особливо у поєднанні з нижчим рівнем доходів. До цього додаються ще й побоювання щодо, з одного боку, масової міграції до заможніших країн ЄС і, з іншого, потенційних коштів (тобто структурних фондів ЄС), які повинні бути доступні в довгостроковій перспективі на додачу до негайної повоєнної допомоги з відновленням. Ці виклики щодо сприйняття України елітами та громадянами країн-членів ЄС, будуть актуальними в довгостроковій перспективі, попри солідарність і підтримку, на які вона може розраховувати сьогодні.

4. Підтримка консенсусу щодо реформ

Розширення ЄС буде успішним, лише якщо ґрунтуватиметься на внутрішньому консенсусі ЄС. Йдеться не просто про формальне зобов'язання, а про рішучу налаштованість «зробити все, що знадобиться». І вона має переважати у риториці всіх основних зацікавлених сторін та інших соціальних суб'єктів. Відсутність такого консенсусу може значно ускладнити намагання зосередитися на меті. Сильний консенсус щодо ЄС має вирішальне значення для продовження процесу. Усі основні партії Центральної, Східної та Південно-Східної Європи підтримували вступ до ЄС, що уможливило демократичну зміну влади без загрози для процесу вступу.

На Західних Балканах ситуація була складнішою. Деякі країни, такі як Хорватія, мали такий консенсус щодо ЄС, натомість у Сербії, де у 2000-х роках найбільшою опозиційною силою була ультранаціоналістична Сербська радикальна партія, його було важче досягти.

Лише після розпаду цієї партії стала можливою передача влади зі збереженням проєвропейської орієнтації. Проте досвід Сербії, як і інших країн Західних Балкан, демонструє, що збереження проєвропейського консенсусу – не лише формальне зобов'язання, а вимагає щирої відданості справі інтеграції з ЄС. Формально всі сторони могли б виступати за розширення ЄС, але важливо, щоб вони стали його щирими прихильниками – тобто також взяли на себе зобов'язання щодо проведення суттєвих реформ, потрібних для наближення країни до ЄС, а не лише обстоювали кінцеву мету.

У цьому контексті вкрай актуальне питання створення консенсусу в ЄС, який також іноді страждає від глибоких політичних розколіїв. Чимало політичних систем на Західних Балканах дуже поляризовані – політичні партії розглядають політичну конкуренцію як гру з нульовою сумою і сприймають передачу влади політичному опоненту як глибоку загрозу. За іронією долі, ця поляризація не пов'язана з політичними відмінностями. Навіть дві дуже проєвропейські партії можуть блокувати одна одну не через ЄС, а через взаємну недовіру й антагонізм. Це було характерно для кількох країн Західних Балкан, зокрема Албанії та Північної Македонії. Таким чином, проєвропейський консенсус передбачає не тільки спільну мету, але й засадничі зобов'язання не перешкоджати іншим у досягненні цієї мети. Існує кілька інституційних механізмів для забезпечення такого підходу, до прикладу, надання політичній опозиції доступу до процесу, допущення її до переговорів про приєднання та відведення їй контрольних функцій у відповідному парламентському комітеті. Однак такі інституційні гарантії самі по собі недостатні для забезпечення консенсусної політичної атмосфери. Для цього потрібні широка суспільна згода й активне громадянське суспільство, які продовжували б тиснути на сторони, щоб змусити їх «показувати результати».

5. Висновки

Єдиного шляху до успіху в приєднанні до ЄС не існує, адже і ЄС, і його майбутні члени завжди використовують останній раунд розширення як взірєць для наступного. З огляду на те, що розширення на Західні Балкани ось уже 20 років не дає результату (тобто вступ відповідних країн до ЄС так і не відбувся), доводиться зробити висновок, що взірцем для України досвід цих країн слугувати не може. У цьому розділі не висвітлено великих структурних вад, які зашкодили цьому процесу, оскільки такі рекомендації актуальні для ЄС, а не для України, Молдови та інших країн, які прагнуть приєднатися. На завершення варто згадати ще кілька аспектів:

- По-перше, обумовленість на початковому етапі. Той факт, що Боснії вдалося стати кандидатом тільки після України, свідчить, що масштабні умови, висунуті цій країні зрештою сповільнили її вступ до ЄС, а не прискорили реформи. Усім зрозуміло, що важкі рішення для країн та їхніх еліт повинні бути пов'язані з відчутними та реалістичними вигодами.
- По-друге, члени ЄС зводять зусилля нанівець завдяки праву вето – наприклад, Північну Македонію до 2017 року блокувала Греція, а згодом Франція та Болгарія. Це підважує ідею того, що вступ до ЄС ґрунтується на заслугах і справедливий по суті. Повне позбавлення права вето малоімовірне (особливо щодо процесу розширення), але в ЄС нині точаться дискусії про звуження застосування вето в таких сферах, як оподаткування і зовнішня політика, а також про розширення спектра рішень, які можна ухвалювати кваліфікованою більшістю.
- По-третє, одним із чинників, що впливають на процес розширення, є бажання запобігти виникненню після вступу проблем, які нелегко розв'язати в рамках Союзу, як-от згортання демократії, ендемічне захоплення влади у державі та корупція. Проблема в тому, що жоден процес приєднання від цього не застрахує. Отож для захисту ЄС зсередини доведеться змінювати Договори, а це полегшить вступ, адже існують інструменти протидії державам, які зловживають своїм членством. Змін у Договорах наразі важко домогтися, але їх можна прив'язати до самого приєднання.

- По-четверте, процес розширення не повинен бути необмеженим у часі. Встановлювати певні дати ризиковано, але слід окреслити чіткі часові рамки та цільові показники, щоб цей процес не затягувався нескінченно. Розширення 2004 року відбулося менш ніж через 15 років після закінчення комуністичного правління і було мало чітку мету – завершити розширення для заявників з Центральної та Південної Європи. Такої зосередженості на завершенні процесу у ситуації з Західними Балканами бракувало.
- Нарешті, процес розширення сам по собі не може розв'язати фундаментальні питання, пов'язані з двосторонніми спорами або внутрішньодержавною організацією. Самого бажання вступу виявилось не достатньо ні на Кіпрі, ні в Боснії, ні в протистоянні між Сербією і Косово. Крім такого бажання, для розв'язання суперечок потрібна ще й допомога з посередництвом і стимули.

Розділ 2. Європейська інтеграція України: роль і сприйняття Німеччини

Ірина Солоненко¹, Програмний директор, LibMod – Zentrum Liberale Moderne, Берлін

Резюме: Німеччина прихильна до розширення ЄС (Західні Балкани та Україна, Молдова, Грузія), але в довгостроковій перспективі та за умови 1) виконання всіх критеріїв вступу країнами-кандидатами; 2) інституційної реформи ЄС. Однак Німеччина відкрита до ідеї поетапного приєднання і в такому разі можливе одночасне проведення інституційних реформ і процесу розширення. Не належить ні до активістів, ні до блокувальників. Потужно підтримує внутрішні реформи в Україні.

До повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року Німеччина провадила політику, значною мірою орієнтовану на Росію. Вона почала будівництво газопроводу «Північний потік-2» 2015 року (тобто після анексії Росією Криму й окупації частини Донбасу) і так і не зупинила його. Відмовилася постачати зброю в Україну, хоч була четвертим за величиною експортером зброї у світі. Тут переважало відчуття провини перед Росією (але не Україною) за Другу світову війну. А ще важливу роль відіграли глибоко вкорінені економічні й енергетичні інтереси, пов'язані з Росією². Така політика була панівною, хоча з 2014 року Німеччина також стала другим за величиною донором України після ЄС в цілому і зробила значний внесок у підтримку реформ в Україні.

Через три дні після повномасштабного вторгнення канцлер Німеччини Олаф Шольц у своєму виступі в Бундестазі використав термін «Zeitenwende», який в грудні 2022 року Товариство німецької мови (GFDS) проголосило словом року. У своїй промові того дня Шольц заявив про початок нової епохи, зокрема розворот попередньої політики на 180 градусів. Однак Німеччина часто діяла під тиском обставин, а не за певною стратегією. Одним із прикладів цього є згода на надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року, яку вона дала в останню хвилину.

Коли йдеться про війну, останнім часом, здавалося б, переважає відсутність чіткого бачення її бажаного результату в поєднанні з нарощуванням підтримки України. Нинішня формула, схоже, обертається навколо переконання, що «Україна не має програти, а Росія не має перемогти». Деякі представники політичного істеблішменту побоюються потенційної поразки Росії та невизначеності, яку це може спричинити. Німецька військова підтримка часто багато в чому залежала від лідерства США та успіхів України на фронті. Водночас відбулася суттєва еволюція у напрямку до розуміння того, що Росія залишатиметься довгостроковою загрозою безпеці, а Україна потребує сильнішої підтримки. У січні було призначено нового міністра оборони Бориса Пісторіуса. Відтоді Німеччина прискорила поставки зброї в Україну і нарешті ухвалила рішення надати танки Marder і Leopard за погодженням із США³. Під час Мюнхенської конференції з безпеки в лютому 2023 року Пісторіус заявив, що Україна має виграти війну, що контрастує з обережнішою риторикою Шольца. У травні, напередодні візиту Зеленського до Німеччини, Берлін оголосив про новий пакет військової допомоги на суму понад 2,7 мільярда євро, найбільший з моменту повномасштабного вторгнення. Завдяки цим крокам у 2023 році Німеччина стала відносним лідером у військовій,

1) Я хотіла б подякувати Сьюзен Стюарт з фонду Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) і Борсі Лашерасу за їхні вдумливі коментарі до попередньої версії цієї статті.

2) Markus Wehner and Reinhard Bingener, Die Moskau-Connection. Das Schröder-Netzwerk und Deutschlands Weg in die Abhängigkeit. C-H-Beck 2023.

3) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/05/joint-press-statement-following-a-call-between-the-president-joe-biden-and-the-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-olaf-scholz/&sa=D&source=docs&ust=1684263832265557&usq=A0v-Yaw0AYgqUY7eF8CNDOSMOCCZK>

гуманітарній та фінансовій підтримці України серед країн Європи.

Що стосується вступу України до ЄС, то тут підхід був неоднозначним, але згодом на зміну йому прийшла чітка формула «спочатку реформи, потім розширення». Німеччина хоче відігравати важливу роль у відновленні та підтримці процесу реформ в Україні та робить це вже з 2014 року. Однак вона була не готова погодитися на надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року, хоч і змушена була пристати на цю пропозицію, щоб не підірвати внутрішню єдність Союзу (зокрема під тиском Франції та Італії, які прагнули заявити про свою підтримку в Києві під час спільного візиту в червні 2022 року). Після того, як Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС, риторика була зосереджена на прихильності Німеччини до розширення, але за умови виконання критеріїв вступу та внутрішньої реформи Союзу. Канцлер Шольц неодноразово висловлював підтримку щодо майбутнього вступу України до ЄС, але за вказаних вище умов. Зокрема про це йшлося під час його виступів у Празі в серпні 2022 року⁴, під час Міжнародної експертної конференції з відновлення, реконструкції та модернізації в Берліні в жовтні 2022 року, на Мюнхенській конференції з безпеки⁵ та в Страсбурзі в Європейському парламенті 9 травня 2023 року⁶. Водночас у Берліні йдуть дискусії про можливий поетапний вступ, тобто відхід від формули «нічого або все (повноправне членство)» та запровадження проміжних кроків інтеграції. У такому випадку інституційна реформа ЄС може йти рука об руку з поетапним вступом.

Важливо відзначити, що така позиція німецького уряду обумовлена розбіжностями між партіями, що складають коаліцію. У той час як позиція партії СДПН канцлера Шольца дуже стримана щодо вступу України до ЄС, Партія зелених, яка контролює Міністерство закордонних справ і Міністерство економіки та клімату, а також ліберальна партія ВДП набагато відкритіші до такої перспективи. До того ж німецька громадська думка, як показано далі, на боці України.

4) <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>

5) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/impressum/speech-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-at-the-munich-security-conference-2006670>

6) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-im-rahmen-der-diskussionsreihe-this-is-europe-im-euro-paeischen-parlament-am-9-mai-2023-in-strassburg-2189408>

Підбиваючи підсумки, варто сказати, що після ухвалення рішення про надання статусу кандидата німецька позиція, схоже, спрямована на акцентування віддаленості перспективу вступу України до ЄС, за умови як виконання Україною відповідних критеріїв, так і поступу з внутрішньою реформою ЄС з ознаками гнучкості, які нещодавно обговорювалися. Отож Німеччина, може, й не активіст, що виступає за прискорення переговорів про приєднання та інтеграції України, однак, вона також не блокуватиме прогрес, якщо сильна коаліція рішуче налаштованих партнерів продовжуватиме тиск. Водночас вона вже активно сприяє інституційній реформі ЄС, як йтиметься далі. Говорячи про найближче майбутнє, Україна повинна виконати своє домашнє завдання, реалізувавши всі реформи – починаючи з семи кроків, прив'язаних до надання статусу кандидата в червні 2022 року⁷. Також на початку лютого, напередодні саміту Україна-ЄС в Києві, Європейська комісія представила Україні свою внутрішню оцінку впровадження реформ, структуровану відповідно до розділів переговорів, яка засвідчила, що Україна не особливо просунулася в більшості з них⁸. Якщо Україна досягне успіху в реформах (насамперед у боротьбі з корупцією та забезпеченні верховенства права), Німеччина швидше за все не буде протистояти цьому процесу, хоча, попри офіційну риторіку, побоювання щодо занадто стрімкого руху України до ЄС залишаються актуальними.

1. Підтримка Німеччиною України (2014–2022 рр.): акцент на внутрішній реформі

Політика Німеччини щодо України змінилася після Революції Гідності (2014 р.). Оскільки стало зрозуміло, що Україна підпише Угоду про асоціацію з ЄС, і з огляду на вторгнення Росії в Крим і Східну Україну, Німеччина надала пріоритетну підтримку внутрішньому процесу трансформації/реформ в Україні. Паралельно разом із Францією вона виступила посередником у Мінських домовленостях і долучилася до Нормандського формату.

7) https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232

8) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf. У 4 з 32 розділів Україна мала «хороший рівень готовності», ще у 5 була «помірно готова», у 15 мала «певний рівень готовності», а у 8 розділах перебувала на «ранній стадії».

Німеччина також із 2014 року відіграє ключову роль у запровадженні та підтримці санкцій ЄС проти Росії. Хоча вона й засудила анексію Криму і ніколи не визнавала його частиною Росії, та уникала більшості кроків, які підірвали б діалог та економічну співпрацю з цією країною (наприклад, Північний потік-2).

Отож, на додачу до участі на найвищому політичному рівні у спробах розв'язати проблеми, пов'язані з військовою агресією Росії, Німеччина також збільшила свою допомогу і продемонструвала сильнішу політичну залученість до процесів реформ в Україні. Вона створила окремий підрозділ у Міністерстві закордонних справ, що займається Україною⁹, а також щорічно виділяє близько 110 мільйонів євро грантів і кредитів на підтримку України (і це на додачу до свого внеску в ЄС, МВФ та інші багатосторонні схеми підтримки), ставши третім за величиною міжнародним донором України після ЄС і США. Важливо, що уряд стимулює проекти з підвищення обізнаності та експертизи щодо України в Німеччині та співпрацю між німецькими й українськими організаціями громадянського суспільства. Німеччина також була ключовим гравцем у просуванні реформи децентралізації в Україні¹⁰, що стала однією з історій успіху після Революції Гідності (2014 р.). Результати таких реформ відіграли важливу роль після повномасштабного вторгнення, оскільки місцева влада виявилася здатною організувати та підтримувати опір, заходи безпеки, допомогу внутрішньо переміщеним особам тощо.

Ще один спосіб, у який Німеччина відіграла важливу роль у сприянні процесу реформ в Україні, стало ініціювання Групи послів G7 з підтримки реформ в Україні 2015 року в Києві під час головування Німеччини в G7. Вона залишається впливовим гравцем у стимулюванні реформ в Україні¹¹, роблячи публічні заяви щодо схвалення або критики певних політичних рішень (прийняття

законів, призначення посадовців, відсутності певних кроків, необхідних для євроінтеграції України тощо), зустрічаючись із важливими представниками органів державної влади або громадянського суспільства, акцентуючи на внутрішніх реформах і навіть розробляючи настанови щодо проведення реформ.

2. Акцент на внутрішній реформі ЄС: спочатку поглиблення, потім розширення

До 2022 року Україна не розглядалася як частина парадигми розширення, але тепер нова реальність вимагає від Німеччини мислити по-іншому. Не в останню чергу тому, що вона суперечить німецькому ставленню до розширення ЄС в цілому та пов'язаним із ним питанням, таким як внутрішня реформа ЄС та партнери по коаліції всередині ЄС.

Німеччина, як і Франція, виступає за внутрішню реформу ЄС і, оскільки розширення на Західні Балкани опинилося під питанням, розглядає поглиблення і розширення ЄС як дихотомію. Коаліційна угода¹², яка відображає спільну позицію трьох правлячих партій (СДПН, Зелених і ВДП), дуже чітко вказує на важливість внутрішньої реформи ЄС. Згідно з Угодою, уряд має намір використовувати Конференцію «Майбутнє Європи» для просування нового Договору про Конституцію, який ще більше поглибить інтеграцію в напрямку перетворення ЄС на федеративне утворення. Таким чином, нинішній німецький уряд виступає за зміцнення Європейського парламенту і посилення відповідальності Ради за обговорення пропозицій Комісії та прийняття рішень. Коли йдеться про ЄС як міжнародного суб'єкта, уряд підтримує справжню спільну зовнішню політику, політику безпеки та оборони і з цією метою виступає за прийняття рішень кваліфікованою більшістю в Раді міністрів закордонних справ.

9) Вона створила робочу групу щодо України (Arbeitsstab Ukraine) у своєму Міністерстві закордонних справ з більш ніж 10 співробітниками – найбільший підрозділ, присвячений одній країні в Міністерстві закордонних справ (2021 року перетворено на Підрозділ з питань України, Молдови та Чорноморського співробітництва).

10) У ході цієї реформи місцеві громади отримали власний бюджет, збираючи певні податки та залишаючи їх у громаді (не переводячи до центру), а завдяки доходам на місцевому рівні вони могли інвестувати гроші у проекти місцевого розвитку. Це, своєю чергою, дало поштовх виникненню місцевого громадянського суспільства, яке долучилося до забезпечення підзвітності місцевих органів влади та докладалося до розвитку своїм досвідом і знаннями.

11) Це добре ілюструє акаунт Групи в Twitter – <https://twitter.com/G7AmbReformUA>

12) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>

Меншим державам слід запропонувати якийсь компенсаційний механізм. Також має бути зміцнена Європейська служба зовнішніх справ, а Високий представник має стати справжнім «міністром закордонних справ» ЄС. Важливо, що під час виборчої кампанії 2021 року необхідність проведення інституційної реформи ЄС акцентувалася у передвиборчих програмах усіх трьох партнерів по коаліції та ХДС, найбільшої опозиційної партії.

Після того, як Україна отримала статус кандидата, Шольц неодноразово згадував, що передумовою для будь-якого нового розширення повинні бути поглиблення та реформа ЄС – отже, спочатку поглиблення, а потім розширення. Наприклад, у своїй промові в Празі в серпні 2022 року, заявивши, що він «прагне до розширення Європейського Союзу, зокрема на країни Західних Балкан, а також Україну, Молдову і, надалі, також Грузію», Шольц наголосив, що «ми також повинні зробити сам ЄС придатним для цього великого розширення. Це займе час...»¹³. Цю думку він повторив у Парижі в січні 2023 року під час спільного засідання Національних зборів Франції та Бундестагу Німеччини, заявивши, що Україні та Молдові, а згодом Грузії та шести країнам Західних Балкан «місце в розширеному Європейському Союзі», але «нам ще належить пройти довгий шлях до цього. Як і під час попередніх раундів розширення ЄС, слід переконатися, що цей розширений Союз залишиться здатним до дій, не в останню чергу шляхом реалізації інституційної реформи»¹⁴.

На практичному рівні у січні 2023 року державний міністр Німеччини у справах Європи та клімату Анна Люрманн і її французька колега, державний секретар у справах Європи Лоранс Бун оголосили про створення робочої групи експертів для розробки пропозицій щодо інституційної реформи ЄС¹⁵. Наприкінці травня 2023 року німецько-французький тандем ініціював неформальну вечерю в Брюсселі з колегами з країн-членів ЄС

для обговорення інституційної реформи ЄС¹⁶. Це свідчить про те, що Німеччина має намір відігравати провідну роль у просуванні інституційної реформи ЄС і спирається в цьому аспекті на співпрацю з Францією (історично цей тандем є рушієм євроінтеграції).

Такий акцент на внутрішній реформі ЄС сигналізує про те, що вступ України є дуже віддаленою перспективою, оскільки серед країн-членів ЄС немає консенсусу з цього питання. Однак, як ітиметься далі, вдалим рішенням для виходу з потенційного глухого кута може бути поступове приєднання до ЄС.

3. Позиція уряду/партій щодо розширення ЄС

Німеччина підтримувала «розширення за сценарієм великого вибуху» 2004–2007 років (коли Румунія і Болгарія приєдналися слідом за початковою групою країн Центральної та Східної Європи) і приєднання Західних Балкан. У розширенні 2004–2007 років Німеччина побачила величезні економічні можливості для себе, до того ж завдяки йому вона перестала бути країною на зовнішній околиці ЄС.

Коли йдеться про вступ до ЄС для Західних Балкан, Німеччина передусім прагнула подолати втому щодо цього регіону, яка виникла через його повільний прогрес після отримання західнобалканськими країнами перспективи приєднання до ЄС 2003 року в Салоніках. У 2014 році тодішня канцлерка Німеччини Ангела Меркель запустила з цією метою так званий Берлінський процес¹⁷. Повномасштабне вторгнення Росії в Україну посилювало увагу Німеччини до регіону. У березні 2022 року Федеральне міністерство закордонних справ Німеччини створило нову посаду Спеціального посланця уряду Німеччини на Західних Балканах¹⁸. У листопаді 2022 року прем'єр-міністри шести країн Західних Балкан були запрошені до Берліна в спробі похвалити

13) Виступ федерального канцлера Олафа Шольца в Карловому університеті у Празі в понеділок, 29 серпня 2022 р. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>

14) Виступ Олафа Шольца, канцлера Федеративної Республіки Німеччина та члена Бундестагу Німеччини, на спільному засіданні Національної асамблеї Франції та Бундестагу Німеччини, присвяченому 60-річчю підписання Єлисейського договору. Париж, 22 січня 2023 р. <https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/speech-by-olaf-scholz-2160304>

15) <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/deutsch-franzoesische-expertengruppe/2574568>

16) <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/san-chez-goes-all-in-tackling-disinformation-blocking-hungary/>

17) <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/germany-steps-up-in-the-western-balkans-will-the-eu-follow-its-lead/>

18) <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/koordinatoren/WeBa>

Берлінський процес шляхом створення спільного регіонального ринку (СРР), тобто «чотирьох свобод» в регіональному масштабі в рамках підготовки до вступу до ЄС¹⁹.

Однак політично й економічно сильний ЄС був пріоритетом (тут Німеччина діяла в тандемі з Францією): отже, перед тим, як розширюватися (або принаймні паралельно з розширенням), ЄС повинен підвищити свою здатність до поглинання. Прикметно, що з цього приводу існує міжпартійний консенсус: розширення ЄС є темою виборчих програм усіх політичних партій (йдеться про чотири найбільші фракції в Бундестазі – СДПН, ХДС, Зелені та ВДП), які погоджуються, що розширення не має ставити під загрозу внутрішню цілісність ЄС. У Коаліційній угоді є пункт, згідно з яким «паралельно з переговорами про приєднання [із Західними Балканами] ЄС повинен покращити свою здатність до поглинання».

Однак, якщо ЄС хоче бути сильним глобальним гравцем, альтернативи розширенню немає, і Німеччина, схоже, це розуміє, особливо після повномасштабного вторгнення Росії. Це було зазначено в більшості згаданих вище публічних заяв, які відображають офіційний підхід уряду.

4. Ставлення до вступу України до ЄС: політичний вимір і громадська думка

До повномасштабного вторгнення надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС було немислимим. У передвиборчих програмах основних партій, які балотувалися на виборах до Бундестагу 2021 року, Україна не згадувалася взагалі, а надто в контексті розширення ЄС. Єдиним винятком була Партія зелених²⁰, у програмі якої фігурувало твердження, що ЄС повинен взяти на себе більшу відповідальність за своїх безпосередніх сусідів. Розширення там названо історією успіху, яку «ми хочемо продовжувати писати». Для країн Східного партнерства «ми хочемо зберегти шлях до вступу до ЄС відкритим». Це був перший випадок, коли якась із німецьких партій у своїй передвиборчій програмі заявила, що підтримує вступ України

(а також Молдови та Грузії) до ЄС. М'якша версія цієї думки з'явилася в Коаліційній угоді, де Україну згадано в рамках Східного партнерства в контексті планів її розвитку та підтримки реформ (верховенства права і ринкової економіки) з метою наближення України, Молдови та Грузії до ЄС. Вперше було згадано, що ці три країни прагнуть до членства в ЄС – і це помітна заява. Отож до 2022 року Німеччина ніколи не розглядала Україну в рамках парадигми розширення ЄС.

Подання Україною заявки на членство в ЄС всього через кілька днів після повномасштабного вторгнення та рішення Ради ЄС попросити Комісію висловити свою думку щодо заявки України надали нові динаміки цьому процесу. В Німеччині точилися гарячі дискусії і перед відповідним висновком Європейської комісії від 17 червня, яким Раді було рекомендовано надати Україні статус кандидата, і після нього. У заяві уряду перед самітом ЄС Канцлер Шольц заперечив можливість для України «зрізати шлях». Однак лідер опозиції в Бундестазі очільник ХДС Фрідріх Мерц рекомендував лідерам ЄС надати країні статус кандидата²¹. Зелені та ВДП також підтримали цю ідею. До рішення канцлера підтримати ідею надання Україні статусу кандидата вони утримувалися від публічних заяв з цього приводу, але це змінилося після візиту Шольца до Києва і позитивної думки Комісії. Співголова Партії зелених Овід Нуріпур, до прикладу, заявив, що надання Україні статусу кандидата стане чітким сигналом для Москви, який засвідчить, що ЄС готовий захищати свободу України перед лицем російської військової агресії²². Міхаель Лінк, речник фракції ВДП з питань ЄС, також заявив, що надання Україні статусу кандидата буде «сильною європейською відповіддю на жорстоку агресію Путіна»²³.

Проте в день від'їзду канцлера Шольца до Києва позиція Німеччини ще була нечіткою. Міністерство закордонних справ підтримувало надання статусу кандидата, але власна позиція Шольца була незрозумілою до спільної конференції в Києві з Макроном і Драгі. Однак, як згадувалося вище, Шольц відтоді неодноразово наголошував, що вступ України є віддаленою перспективою

19) Там само.

20) <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021>

21) Протокол слухань у Бундестазі від 22 червня 2022 року – <https://dserv-er.bundestag.de/btp/20/20043.pdf#P.4329>

22) <https://www.rnd.de/politik/eu-beitritt-der-ukraine-gruene-befuerworten-erkennung-als-beitrittskandidat-LQDRZ5NES4CX2IXI6YTE4CKBYI.html>

23) <https://www.fdpbt.de/link-kandidatenstatus-starke-europaeische-ant-wort-putins-brutale-aggression>

і залежить від успіху внутрішньої реформи ЄС. Вочевидь, його рішення надати згоду на отримання статусу кандидата було зумовлене прагненням не ставити під загрозу консенсус всередині ЄС, тим більше, що Франція та Італія вирішили підтримати заявку України.

Що стосується опитувань громадської думки, то деякі опитування показують, що більшість німців підтримує членство України в ЄС, натомість інші демонструють певні розбіжності. Одним із регулярних опитувань є ZDF-Politbarometer. Згідно з ним, 60% опитаних у Німеччині в червні 2022 року погодилися, що Україна повинна стати членом ЄС в «найближчі роки», тоді як 31% не погодилися з цим²⁴. Таке ж опитування, проведене в лютому 2023 року, показало, що близько 60% досі вважають, що Україну слід прийняти до Європейського Союзу в найближчі кілька років, а 34% виступають проти²⁵. Згідно з іншим опитуванням громадської думки, проведеним Der Spiegel 9–10 червня 2022 року²⁶, 45% опитаних підтримали вступ України до ЄС, 42% були проти, а 13% не визначилися. Це опитування також продемонструвало важливі відмінності між західними та східними німцями²⁷. За даними опитування Eurobarometer, проведеного у вересні 2022 року²⁸, 71% німців повністю погодилися або схильні погодитися з тим, що Україна є частиною європейської сім'ї.

Важливо, що таке сприйняття є поширеним серед виборців усіх основних політичних партій, які присутні в Бундестазі. Наприклад, у травні 2022 року понад 80% виборців Зелених, 79% виборців СДПН і 71% виборців ХДС підтримали членство України в ЄС. АдН була єдиною партією, серед виборців якої 59% висловилися проти.

Питання сьогодні полягає в тому, що далі робити з євроінтеграцією України, з огляду на міцний консенсус у Німеччині щодо важливості потенціалу поглинання ЄС, тобто необхідності проведення ЄС внутрішньої інституційної реформи. Нещодавні дискусії в Берліні свідчать про готовність до певної

гнучкості. Зокрема, ідея поетапного вступу, яку вже давно обговорюють в експертних колах²⁹, у Берліні просочилася й у кола тих, хто приймає рішення і тепер обговорюється як можлива альтернатива. За таким підходом, процеси інституційної реформи та вступу до ЄС можуть відбуватися одночасно, відтак Україна поступово інтегруватиметься до спільного ринку ЄС та деяких сфер політики (ведучи переговори щодо розділів). Повноцінне членство з правом голосу та доступом до всіх фінансових інструментів буде лише останнім кроком у цьому процесі.

5. Підтримка Німеччиною України та очікування щодо України після 2022 року

Німеччина не квапилася з рішенням про постачання необхідної зброї в Україну, однак врешті-решт таки ухвалила його. Німецький підхід можна назвати «занадто дрібним, занадто повільним», з огляду на німецьку історичну спадщину, пов'язану з пріоритетністю Росії та уроками Другої світової війни. Попри це, Німеччина зробила рішучий розворот на 180 градусів і впевнено ступила на шлях підтримки України всіма можливими засобами. Зокрема, коли мова йде про німецьку допомогу в контексті повномасштабного вторгнення, за даними Ukraine Support Tracker Кільського інституту світової економіки станом на лютий 2023 року³⁰ Німеччина посідала четверте місце (після США та ЄС в цілому, допомога якого також містить внесок Німеччини та Великої Британії) щодо обсягів загальної підтримки (військової, фінансової та гуманітарної допомоги) в абсолютних цифрах (цільова підтримка). Так, вона виділила 7,37 млрд євро, що становить 0,2% ВВП (за цим показником Німеччина посідає 16 місце). Однак, як уже згадувалося, напередодні візиту президента Зеленського до Німеччини в травні цього року країна оголосила про новий пакет військової допомоги на суму понад 2,7 млрд євро, найбільший з моменту повномасштабного вторгнення³¹.

24) Див. ZDF <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1309716/umfrage/eu-beitritt-der-ukraine/>

25) <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1309716/umfrage/eu-beitritt-der-ukraine/>

26) <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-beitritt-der-ukraine-deutsche-laut-umfrage-gespalten-a-c3542a4b-65dc-4c86-9aae-45b34652a0ee>

27) У той час як 49% західних німців підтримали вступ України до ЄС (і 37% були проти), лише 29% східних німців проголосували за, а 60% проти.

28) <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2022/public-opinion-on-the-war-in-ukraine/en-public-opinion-on-the-war-in-ukraine-20220929.pdf>

29) Спочатку запропоновано CEPS. Див. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>

30) <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

31) <https://www.tagesschau.de/inland/deutschland-ukraine-waffen-102.html>

У німецько-українській заяві, оприлюдненій після візиту Зеленського до Німеччини, зазначено, що Німеччина на 2023 рік запланувала близько 11 мільярдів євро самої лише військової підтримки³².

Відбудова України – це одне важливе завдання, в якому Німеччина готова відігравати провідну роль. З німецького погляду, це «чудова можливість пов'язати відбудову з модернізацією держави й економіки, екологічною трансформацією і, що не менш важливо, внутрішніми реформами та процесом вступу до ЄС». Так, у жовтні 2022 року в Німеччині у Берліні відбулася велика конференція щодо відбудови високого рівня, в якій взяли участь канцлер Шольц і президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн. У грудні 2022 року, як і раніше за німецького головування у G7, країни G7 домовилися започаткувати міжнародну координаційну платформу донорів для підтримки відновлення, причому Секретаріат створить Європейська комісія. У березні 2023 року Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини запустило нову платформу, яка стане першою точкою контакту для всіх базованих у Німеччині недержавних суб'єктів, які хочуть долучитися до відбудови. Платформа має на меті об'єднати суб'єктів господарювання, які беруть участь у відбудові, і таким чином сприяти підвищенню прозорості, ефективності та результативності ініціатив із відновлення України³³.

Підтримка внутрішньої реформи України залишається ще одним ключовим пріоритетом для Німеччини. Зокрема Німеччина добре розуміє, що Україна здатна на більше і краще у плані виконання семи умов, висунутих Європейською комісією у червні 2022 року як нагальних завдань на 2023 рік. У згаданій вище Заяві Німеччини й України сказано: «Німеччина рішуче підтримує Україну в її зусиллях з реформування та виконання вимог, необхідних для початку переговорів про вступ, а також із нетерпінням очікує на звіт Європейської комісії в межах пакета заходів щодо розширення восени 2023 року»³⁴. Формулювання дуже ретельне з наголосом на проведення внутрішніх реформ як передумови для відкриття переговорів про приєднання.

Висновки та перспективи

Загалом Німеччина підтримує розширення ЄС як неминучий процес, який сприятиме безпеці та миру в Європі та посилить роль ЄС як глобального гравця. Однак Союз має бути готовий прийняти нових членів, тому нагальний пріоритет – інституційна реформа ЄС. Франція є природним партнером Німеччини, і французько-німецький тандем у цій сфері набирає обертів. До того ж можливості зрізати шлях у процесі приєднання не буде, так само як поблажливості щодо внутрішніх реформ. Країни-кандидати повинні виконати своє домашнє завдання в повному обсязі, щоб бути прийнятими в клуб. Важливо, що в Німеччині існує міжпартійний консенсус з обох питань: інституційної реформи ЄС і готовності країн-кандидатів до вступу. Німеччина також готова підтримати процес реформ і суттєво сприяє зусиллям Заходу в цьому напрямку – вона є найбільшим донором внутрішніх реформ України після ЄС в цілому з 2014 року й одним із найбільших донорів України щодо військової, гуманітарної та фінансової допомоги з лютого 2022 року. А ще вона посідає провідне місце у підтримці відновлення та відбудови України.

Щодо короткострокових і середньострокових перспектив, Україна повинна повністю реалізувати сім кроків, викладених Європейською комісією у червні 2022 року, щоб отримати згоду Німеччини на початок переговорів про вступ до ЄС. Також у Німеччині ведуться дискусії про можливість поетапного приєднання. Україна, маючи досвід імплементації Угоди про асоціацію, пов'язаної з частковою інтеграцією в Єдиний ринок, повинна взяти на себе провідну роль у формуванні цієї політики шляхом визначення можливих методів і напрямків інтеграції.

32) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gemeinsame-erkl-aeuerung-ukraine-deutschland-2190302>

33) <https://www.ukraine-wiederaufbauen.de/>

34) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gemeinsame-erkl-aeuerung-ukraine-deutschland-2190302>

Розділ 3. Довгий шлях попереду? Франція та інтеграція України до ЄС¹

Лор Делькур, ад'юнкт-професор Університету Париж III Нова Сорбонна, позаштатний науковий співробітник Коледжу Європи

Підходи Франції щодо інтеграції України до ЄС досі коливалися між підтримкою України в боротьбі з агресією Росії, з одного боку, і давнім небажанням подальшого розширення ЄС, з іншого.

По суті, повномасштабне вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 року похитнуло два опорні стовпи французької дипломатії останніх кількох десятиліть. Ці два стовпи тісно пов'язані, оскільки обидва ґрунтуються на всеосяжному баченні Європи та ролі Франції в ній. По-перше, масштабне порушення Росією міжнародного права, а також звірства, вчинені в Україні російськими військами, продемонстрували обмеженість діалогу, який французька влада неодноразово прагнула розвивати з Москвою задля створення «архітектури довіри та безпеки»² на європейському континенті – востаннє спробу перезавантаження відносин із Росією зробив президент Макрон 2019 року. По-друге, заявка України на членство в ЄС всього через кілька днів після нападу поставила під питання ставлення Франції до процесу інтеграції в ЄС, зокрема глибоко вкорінений пріоритет, що його країна надає поглибленню перед розширенням.

Важливо, що неспровокований напад Росії також стався у вирішальний і для Франції, і для ЄС момент. У рамках французького головування в Раді ЄС, яке розпочалося менш ніж за два місяці до повномасштабного вторгнення, було заплановано визначити пріоритети для майбутніх дій Союзу. Вони мали б ґрунтуватися на підсумках Конференції «Майбутнє Європи», яка завершилася в травні 2022 року. Під час свого головування Франція також прагнула просувати свої пріоритети щодо побудови сильної Європи, особливо у сфері безпеки та оборони. У цьому контексті вторгнення Росії різко порушило порядок денний французького

головування, хоч і фактично підкріпило деякі з його пріоритетів.

Розглянувши відносини Франції з Україною та її дії на підтримку Києва після вторгнення Росії, ми перейдемо до аналізу ставлення Франції до інтеграції України в ЄС та окреслення ключових чинників, що стоять за ним. У цьому контексті варто сказати, що позиція Франції значною мірою сформована давнім небажанням розширення ЄС та попереднім досвідом, а не сприйняттям власне України. Ця позиція, однак, змінюється, оскільки французька влада дедалі більше усвідомлює наслідки (не)розширення для безпеки та не ставить під сумнів приєднання України як такої. Цю зміну добре ілюструє виступ президента Макрона на конференції з безпеки GLOBSEC³. Французька позиція може з часом похитнутися ще більше завдяки ближчому знайомству з Україною. Однак підвищення прийнятності розширення дуже залежить від реформ в Україні задля виконання критеріїв вступу до ЄС, а також від еволюції інтеграційного процесу ЄС (зокрема й реформи управління) та внутрішньої політики Франції.

1. Довгий шлях Франції до України

Географічна віддаленість Франції від регіону проявляється у двох аспектах: на відміну від країн Центральної та Східної Європи, Франція має обмежений прямиий досвід взаємодії з Україною; традиційно вона не розглядає Росію як загрозу власній безпеці.

Попри давні зв'язки між двома країнами, до 2010-х років Україна не відігравала помітної ролі в зовнішньополітичному порядку денному Франції. Це пов'язано з двома причинами: по-перше,

¹) Я хотіла би подякувати Любові Акулєнко, Борха Ласєрасу, П'єрові Мірєлю і Дмитрові Науменку за їхні коментарі до попередніх версій цієї статті.

²) Le Monde, 'Macron assume son virage russe', 7.09.2019.

³) Présidence de la République, Discours de clôture, 1.06.2023.

французька дипломатія завжди ставила в пріоритет інші регіони, з якими Франція має багатогранні зв'язки (насамперед країни Південного Середземномор'я та Африки), а по-друге, Париж традиційно розглядає Росію як ключового співрозмовника з основних міжнародних питань, зберігаючи при цьому відносно стриману позицію щодо інших пострадянських країн. Увага до східного сусідства ЄС почала зростати після «кольорових революцій», особливо після конфлікту в Грузії 2008 року, в якому Франція виступала посередником від імені ЄС.

Анексія Криму Росією та її війна на Донбасі ознаменували явний зсув у взаємодії Франції як з Україною, так і з Росією. Оскільки тодішній президент Олланд був залучений до Нормандського формату, французька влада також активізувала свою взаємодію з Україною на найвищому політичному рівні, тим самим надавши значного імпульсу двостороннім відносинам. І далі виступаючи за підтримку діалогу з Москвою, Франція разом із тим призупинила своє істотне політичне співробітництво і співпрацю в галузі безпеки з Росією і різко обірвала рух до зміцнення економічних зв'язків, що розпочався на початку 2010-х років. На цьому тлі найважливішим і дуже символічним кроком стало рішення президента Олланда скасувати поставку Росії військових кораблів «Містраль». Це продемонструвало зростання розуміння того, яку дестабілізуючу і загрозливу роль Росія відіграє в регіоні, а також підвищення уваги до її впливу на країни Східної Європи та Південного Кавказу.

Відтак до війни 2022 року двосторонні відносини Франції з Україною значно розширилися і зміцнилися, про що свідчить той факт, що президент Зеленський обрав саме Париж для своєї першої закордонної поїздки після обрання. Однак через п'ять років після анексії Криму президент Макрон виступив з ініціативою відновити зв'язки з Росією. До цього кроку його спонукало погіршення міжнародного контексту, що ознаменувалося як повторюваними кризами на Близькому Сході, так і різким погіршенням відносин з США за президентства Трампа. На цьому тлі французький президент повернувся до глибоко укоріненої серед французьких еліт парадигми, згідно з якою Росія є ключовим співрозмовником з основних міжнародних питань, зокрема спрямованих на переосмислення архітектури безпеки в Європі.

Обидві динаміки – тісніші відносини з Києвом і відновлення діалогу з Москвою – зіграли важливу роль у невдалих спробах Франції виступити посередником на початку 2022 року. Після вторгнення Росії Франція, головуючи в Раді ЄС, значною мірою сприяла формуванню швидкої відповіді Союзу на російське вторгнення на основі трьох стовпів, а саме: підтримка України під час війни, накладення санкцій на Росію і зміцнення стратегічної автономії ЄС. У рамках французького головування було прийнято шість санкційних пакетів, спрямованих проти осіб у Росії і в Білорусі, а також фінансового, транспортного, оборонного й енергетичного секторів Росії та банківського сектора Білорусі. У рамках французького головування також відбулася робота щодо прийняття безпрецедентного комплексу заходів на підтримку України, зокрема поставок Союзом летальної зброї (вперше в історії у третю країну) та рішення (також вперше в історії ЄС) ініціювати Директиву про тимчасовий захист від 2001 року з метою надання права тимчасового проживання українським біженцям. І нарешті: Франція взяла на себе ініціативу у формуванні Версальського порядку денного щодо посилення суверенітету ЄС у плані енергетики, економіки й оборонних можливостей⁴. Це стало ключовим пріоритетом французького головування, який набув актуальності лише після агресії Росії.

Отож зусилля Франції стосовно України – чи то як поміркованого посередника перед повномасштабним вторгненням, чи як творця консенсусу в реакції ЄС на війну – були доволі виразними, коли країна головувала в Раді ЄС. Однак підтримка Францією України у боротьбі з Росією викликала критику в деяких країнах-членах ЄС. Так сталося тому, що французька позиція спрямована на підтримку делікатного балансу між рішучою підтримкою України та пріоритетністю дипломатії з Росією.

4) Рада ЄС, Неофіційний саміт глав держав і урядів, Версальська декларація, 11 березня 2022 року.

2. Підтримка Францією України під час війни: беззастережна, але не проста

З 24 лютого 2022 року французький уряд послідовно підтримує Україну та засуджує дії Росії як «акт агресії, вторгнення та анексії» (...) і «повернення до епохи імперіалізму»⁵. Можливо, вперше французькі правлячі еліти почали сприймати Росію як загрозу – не тільки для України та навколишніх країн, але і для Європи. Макрон неодноразово закликав до перемоги України, але цей заклик звучав непевно через згадки про дипломатичне рішення. Зокрема, його жорстко критикували в деяких інших країнах-членах ЄС за заяву, що Росію потрібно «перемогти, але не розгромити»⁶. Однак у самій Франції критика цих його слів була обмеженою. Це тому, що вони резонують із французькою прихильністю до дипломатії, а також власним історичним досвідом Франції (особливо після Першої світової війни)⁷.

Францію також критикували за відносно обмежену підтримку України. У деяких рейтингах країна посідає 6-е місце у світі за фінансовими зобов'язаннями на користь України⁸, але у відсотках ВВП (0,067%) цей показник набагато нижчий у порівнянні, наприклад, зі східноєвропейськими країнами. Однак Франція таки активно мобілізує ресурси, про що свідчить її спільна з Україною організація міжнародної конференції з гуманітарної допомоги в грудні 2022 року. Уряд також відкинув критику щодо слабкої військової допомоги, наголосивши на двох моментах: якості поставленого обладнання та обмежених можливостях Франції. Візьмімо лише один приклад: 18 гаубиць «Цезар», доставлених в Україну, становлять чверть усієї самохідної артилерії Франції⁹. Таким чином, хоча принцип постачання зброї Україні не викликає сумнівів, деякі представники французького військового командування висловили занепокоєння щодо наслідків збільшення поставок для

обороздатності самої Франції. Попри це, на початку 2023 року французька влада пообіцяла надати Україні легкі танки типу «Бастіон» і броньовані розвідувальні машини AMX-10 RC.

У Франції вторгнення Росії спричинило хіба обмежені дебати серед політичних партій, які вважаються помірними. Соціалістична партія, Зелені, Відродження (партія Макрона) і Республіканці негайно засудили агресію Росії та погодилися з необхідністю підтримки України. Власне дії Макрона у відповідь на конфлікт викликали мало (якщо взагалі викликали) критики навіть під час передвиборної кампанії у березні-квітні. Проте й ультраправа партія Національне об'єднання, яка має тісні зв'язки з Росією, і ультраліва Нескорена Франція, відома своїм антиамериканізмом, спочатку поставили під сумнів джерела конфлікту та те, хто за нього відповідальний. У світлі критики з боку інших партій та непохитної підтримки України серед французьких громадян, вони згодом перейшли до м'якшої позиції та наголосили на необхідності виводу російських військ з України.

Для громадськості війна стала великим шоком, який ще більше підважив імідж Росії. Натомість опитування показують, що переважна більшість (хоча з часом цей показник і зменшується) французів позитивно ставиться до України¹⁰. Французи послідовно виступають за підтримку України. Згідно з опитуваннями, проведеними в лютому 2023 року, більшість французьких громадян (56%) досі виступають за продовження підтримки України, аж поки російські війська не покинуть її територію, тоді як 23% висловилися проти. Так само більшість підтримує постачання зброї в Україну (52%, тоді як 28% – проти), і переважна більшість (69%) готові приймати українських біженців на території Франції¹¹. Утім опитування також відображають французьку схильність до розв'язання проблем дипломатичним шляхом. У той час як приблизно 60–65% респондентів¹²

5) Новини ООН, Macron condemns Russia's invasion of Ukraine as a 'return to imperialism', 20.09.2022.

6) Le Monde, Macron wants Russia to be defeated not crushed, 19.02.2023.

7) Франція прагнула нав'язати жорсткі умови, принижуючи Німеччину після того, як та прогнала Першу світову війну. Це вважають одним із факторів, що перешкодив встановленню стійкого миру, посприявши приходу до влади Гітлера, а отже, опосередковано, Другій світовій війні.

8) Зобов'язання Франції на користь України становлять 1,675 млрд євро. Кільський інститут світової економіки, Ukraine Support Tracker, січень 2023 року.

9) Marie Slavicek, What weapons is France sending to Ukraine? Le Monde, 11.10.2022.

10) 82% респондентів у березні 2022 року та 64% у лютому 2023 року. IFOP/Fondation Jean Jaurès/Le Figaro, Regards européens sur la crise en Ukraine. Vague 1, березень 2022, Vague 4, лютий 2023.

11) IPSOS, Perceptions internationales de la guerre en Ukraine, 22.02.2023 p.

12) Залежно від опитувань: 57% відповідно до IPSOS, 67% відповідно до IFOP (обидва проведені в лютому 2023 року).

підтримують санкції проти Росії (на відміну від приблизно 20%, які виступають проти), половина з них вважає за краще зберігати дипломатичні відносини з Москвою¹³, попри те, що їхні погляди на Росію переважно негативні¹⁴.

Загалом Франція висловила однозначну (на її погляд) підтримку Україні у війні. Однак ця підтримка ніяк не пов'язана з позицією влади щодо вступу Києва до ЄС, яку формують чинники, що виходять далеко за рамки ситуації в Україні.

3. Позиція Франції щодо вступу України: «oui, mais...»

Попри погодження статусу кандидата на вступ до ЄС для України (і Молдови), французька влада висунула два важливі застереження. По-перше, було наголошено, що приєднання цих країн є віддаленою перспективою: на відміну від країн Центральної та Східної Європи, які закликають до прискореного приєднання, президент Макрон попередив, що шлях України до членства займе «роки, навіть десятиліття»¹⁵. Відтоді його риторика різко пом'якшилася¹⁶, однак він утримався від оголошення будь-яких конкретних термінів майбутніх приєднань. По-друге, французька влада поставила під сумнів актуальність вступу до ЄС як відповіді на поточну ситуацію в Україні. Згідно з французьким неофіційним документом, розповсюдженим серед країн-членів ЄС у червні 2022 року, статус кандидата в члени ЄС «сьогодні не дає політичних рамок, необхідних для реагування на нагальні історичні та геополітичні потреби, що виникають у зв'язку з війною проти України»¹⁷. Це також пов'язано з переважно технічним, якщо не технократичним характером інструментарію розширення.

У цьому контексті Європейська політична спільнота (ЄПС), запропонована Еммануелем Макроном у травні 2022 року, спочатку була представлена як основний інструмент подолання тимчасової невідповідності між нагальними потребами

України та тривалішими строками, необхідними для вступу до ЄС. Ця пропозиція викликала критику в Центральній та Східній Європі, оскільки її розглядали як ще одну спробу ухилитися від прийняття нових членів до ЄС, запропонувавши Україні альтернативу¹⁸. Однак президент Макрон далі уточнив, що приєднання до ЄПС не замінить процес вступу, а радше доповнить його, зміцнивши політичну і (м'яку) безпекову співпрацю між країнами-партнерами на основі спільних цінностей. Це узгоджується з давніми поглядами президента Франції на необхідність оновлення політичної архітектури й архітектури безпеки на континенті. Отож ЄПС, яка після свого інавгураційного саміту в Празі 2022 року знову зібралася в Кишиневі (Молдова) за участі Зеленського, слугуватиме форумом для побудови тісної стратегічної конвергенції з широким колом країн із низки питань, серед яких зміна клімату, енергопостачання, зовнішня політика і політика безпеки, товари та продовольча безпека¹⁹. Очікується, що це сприятиме заповненню (гео) політичного вакууму, що утворюється в результаті дедалі тривалішого і непередбачуванішого процесу вступу до ЄС, як це демонструє ситуація на Західних Балканах. Отож французьким елітам розширення ЄС і війна спочатку видавалися двома слабо пов'язаними питаннями. Такий підхід різко контрастував із поглядами країн ЄС із Центральної та Східної Європи, де підтримка України в боротьбі проти агресії Росії та на шляху до вступу в ЄС тісно пов'язані. Утім розуміння зв'язку між розширенням і безпекою з часом еволюціонували, оскільки розширення тепер розглядається як частина відповіді ЄС на війну в Україні.

Сприйняття серед громадськості так само складне. Лише 33% французьких громадян на цей час виступають за подальше розширення ЄС (незалежно від того, які країни до нього приєднуюватимуться), тоді як 54% виступають проти²⁰. Однак опитування, проведені через кілька тижнів або місяців після вторгнення Росії, виявили зовсім інші цифри.

13) IPSOS.

14) Лише 16% французьких громадян мають позитивну думку про Росію. IFOP, Vague 4, лютий 2023 р.

15) The Brussels Times, Ukraine accession to the EU will take decades, says Macron

16) На безпековому форумі GLOBSEC президент Макрон зазначив, що розширення має відбутися «як на мене, якомога швидше». Présidence de la République française, Виступ, 1.06.2023.

17) Politico.eu, EU leaders to debate France's halfway house for Ukraine idea, 15.06.2022.

18) Laure Delcour, Katarzyna Wolczuk, Ukraine and the EU at a Time of War: A New Paradigm, Zentrum Liberal Moderne, 2023.

19) Виступ Президента Французької Республіки на конференції послів, 1 вересня 2022 року.

20) Standard Eurobarometer 98, Зима 2022–23.

Наприклад, частка французьких громадян, які виступають за подальше розширення ЄС, у червні-липні 2022 року збільшилася на 10% у порівнянні з попередньою зимою, тоді як кількість тих, хто виступає проти, зменшилися на 14%²¹. Важливо зазначити, що на запитання конкретно про інтеграцію України до ЄС 62% французьких респондентів висловлюються за вступ країни, а це різке зростання в порівнянні з 2014 роком (29%)²². Це показує, що позиція Франції щодо розширення може змінюватися у відповідь на значні зовнішні події, про що також свідчить схвалення владою статусу кандидата на вступ до ЄС для України та Молдови.

Таким чином, вторгнення Росії посилює усвідомлення Францією необхідності дати потужний політичний сигнал Україні. Однак, чи справді Франція стає прихильником подальшого розширення ЄС, ще належить побачити, з огляду на складне плетиво чинників, що стоять за глибоко вкоріненим небажанням країни до розширення.

4. Ключові чинники несприйняття Францією подальшого розширення ЄС

Небажання Франції, щоб ЄС розширювався не є чимось новим. Зрештою, ця країна була першою, що виступила проти приєднання нових членів ще в 1960-х роках, коли президент де Голль рішуче заблокував приєднання Великої Британії до тодішнього Європейського економічного співтовариства. Франція наклала вето на членство Великої Британії на тій підставі, що це змінить характер європейського проекту і поставить під загрозу поглиблення інтеграції. І хоч країна не блокувала (до 2019 року) наступні раунди вступу, вона, м'яко кажучи, так і не перетворилася на рішучого прихильника розширення. Власне, суть французьких аргументів не змінилася відтоді, як де Голль відхилив заявку Великої Британії.

Глибший, а не ширший ЄС?

Як і деякі інші країни-засновниці, зокрема Нідерланди (і Німеччина з середини 2000-х років), Франція наполегливо і послідовно віддавала пріоритет поглибленню євроінтеграційного

проекту, а не його розширенню. Значною мірою французькі політичні еліти традиційно розглядають ці два процеси як взаємозаперечні. Це пояснюється тим, що, на їхню думку, розширення підважує єдність між членами ЄС і тим самим перешкоджає подальшій інтеграції. До того, як Україна подала заявку на членство в ЄС, позиція Франції щодо розширення ЄС базувалася на трьох стовпах, а саме – на чіткій європейській перспективі для Західних Балкан у поєднанні з потребою проведення реформ у країнах-кандидатах і необхідністю ретельної ревізії самого ЄС перед новим розширенням²³.

Попри значний поступ в інтеграції з ЄС після останніх хвиль розширення, позиція Франції щодо вступу України залишається багато в чому аналогічною. Це тісно пов'язано з тим, як французька влада на цей час оцінює процес європейської інтеграції, а саме як такий, що стикається з численними викликами та кризами. Всього через три місяці після того, як Україні було надано статус кандидата в ЄС, президент Макрон закликав припинити «спекуляції щодо нескінченного розширення ЄС, який (...) повинен бути сильнішим, сувереннішим і автономнішим, і має розв'язати проблеми, які у нього вже є»²⁴. Це вказує на те, що вступ України, навіть якщо він буде узгоджений з Францією, не може відбутися доки ЄС не досягне значного прогресу, зокрема у сфері управління і стратегічної автономії. Перетворення ЄС на сильнішого гравця у сфері безпеки й оборони справді є ключовим пріоритетом для нинішньої французької влади, а цього важко досягти у світлі різних позицій держав-членів ЄС, а після нових приєднань стане ще складніше.

І все ж вторгнення Росії в Україну викликало у Франції нові рефлексії щодо зв'язків між розширенням та безпекою. Французькі політичні еліти дедалі більше усвідомлюють, яких витрат на безпеку їм може вартувати нерозширення, з огляду на те, що кілька країн-кандидатів втягнуті в кризи та конфлікти. У цьому контексті Франція, ймовірно, наголошуватиме на важливості спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗПБ) як у процесі внутрішньої інтеграції ЄС, так і в рамках політики вступу до ЄС.

21) Standard Eurobarometer 97, Листо 2022.

22) France Info, Guerre en Ukraine: comment les Européens perçoivent-ils le conflit? 15.03.2022 року.

23) Постійне представництво Франції при ЄС, La politique d'élargissement de l'Union européenne.

24) Виступ Президента Французької Республіки на конференції послів, 1 вересня 2022 року.

Уроки, винесені з попередніх розширень

Опір Франції до розширення ЄС також, скоріш за все, пов'язаний з негативними наслідками останніх хвиль розширення. Ще в середині 2000-х років приєднання країн Центральної Європи викликало занепокоєння французьких робітників з приводу потенційно несправедливої економічної конкуренції через нижчі зарплати та соціальні стандарти в нових державах-членах. До того ж протягом останнього десятиліття французьку владу дедалі більше турбує згортання демократії у деяких країнах, які приєдналися до ЄС у 2004 році. На їхню думку, неліберальний поворот Польщі та Угорщини відверто викрив недоліки політики розширення ЄС, яку в Парижі вважали занадто технократичною. Отож 2019 року Франція наклала вето на відкриття переговорів про приєднання з Албанією та Північною Македонією, а згодом опублікувала неофіційний документ про перегляд інструментарію розширення з метою посилення політичного контролю над процесом приєднання.

Необхідність суворого дотримання критеріїв вступу до ЄС

Наслідком цих побоювань є наполягання Франції на необхідності суворого дотримання копенгагенських критеріїв. Франція чітко обстоює суворий процес приєднання, заснований, зокрема, на дотриманні верховенства права. Неухильне дотримання так званих «фундаментальних питань» (зокрема щодо верховенства права і сильних демократичних інститутів) було основою «оновленого підходу до процесу розширення», запропонованого Францією в листопаді 2019 року, незабаром після того, як вона наклала вето на початок переговорів з Албанією та Північною Македонією. Окрім «поступової асоціації» та «відсутних переваг», цей оновлений підхід повинен був базуватися на жорсткому підході до умов ЄС та принципі зворотності процесу. Хоча переглянута методологія розширення, прийнята Радою, не така жорстка, як французький неофіційний документ, Франція, ймовірно, покладатиметься на ці принципи у підході до членства України. Вона також, мабуть, наполягатиме на ефективному узгодженні політики країн-кандидатів зі СЗБП. Саме тому, за словами президента Франції, очікується, що процес вступу буде тривалим, «якщо ЄС не вирішить “знизити стандарти вступу” і “переосмислити

свою єдність”»²⁵. Водночас враховуючи свою спрямованість на цінності та безпеку, ЄПС може сприяти прискоренню отримання членства в ЄС.

Зрештою, небажання Франції до розширення ЄС і дедалі суворіший підхід до вступу нових членів також ґрунтується на серйозному страху подальшої втрати впливу. На це є кілька взаємопов'язаних причин. Приєднання України змістить центр тяжіння ЄС далі на схід, тим самим посиливши географічну маргінальність Франції на заході ЄС. На думку Франції, це також посилить вплив США на ЄС і може похитнути баланс у бік більшого узгодження з американським світоглядом, тим самим запобігаючи стратегічній автономії ЄС, яку обстоює Париж. Трохи менш важливим є той факт, що приєднання України також, ймовірно, посилить домінування англійської мови на європейській арені, водночас обмежуючи використання французької мови (досі важливий елемент впливу для Парижа). І нарешті: членство України де-факто зменшить вагу Франції в інституціях ЄС, оскільки в Україні набагато більше населення, ніж у будь-якому з останніх членів, тому вона повинна бути відповідно представлена в ЄС. Перші згадані тут чинники специфічні для Франції та її розуміння інтеграційного процесу ЄС і її ролі, хоч і можуть спонукати інші держави-члени ЄС до спільного пошуку шляхів реформування процесів прийняття рішень у ЄС до вступу України.

5. В якому напрямку рухатися?

Позиція французької влади щодо розширення ЄС не витесана з каменя. Промова президента Макрона на GLOBSEC, зокрема, свідчить про серйозний поворот у французькому наративі щодо розширення:

«Для нас питання полягає не в тому, чи слід нам розширюватися – ми відповіли на це питання ще рік тому – і не в тому, коли нам слід розширюватися – як на мене, якнайшвидше, – а в тому, як нам це робити»²⁶.

Проте те, наскільки цей поворот у наративі буде реалізовано на практиці, ще не відомо. Небажання Франції до розширення навряд чи зміниться само по собі найближчим часом, оскільки воно є давнім і вкоріненим у суспільне сприйняття.

25) The Brussels Times, Ukraine accession to the EU will take decades, says Macron.

26) Présidence de la République française, Виступ, 1.06.2023.

Насправді офіційна позиція може навіть стати набагато жорсткішою, якщо після Макрона до влади придуть ультраправі (або, можливо, ультраліві) партії. Отож часові рамки для впливу на настрої, щоб схилити їх на користь розширення, як видається, обмежені невизначеністю щодо майбутнього керівництва Франції.

Основні побоювання Франції щодо розширення можна пом'якшити шляхом реформування ключових політик і щодо розширення, і щодо поглиблення. Обидва процеси реформування повинні розпочинатися і розвиватися паралельно. По-перше, модель поступового приєднання (вкупі з можливістю повернути процес назад) варто міцніше закріпити в політиці розширення ЄС, можливо, шляхом перегляду Договорів ЄС. Поступове або поетапне приєднання передбачає чіткий поступ (або крок назад) на шляху до членства на основі детальних орієнтирів, що дозволяють прозоро оцінювати результативність роботи країн-кандидатів на основі фактично здійснених реформ. По-друге, стратегічна автономія ЄС (всеосяжний пріоритет для французької влади) повинна отримати значний імпульс, в тому числі через зміну процесу прийняття рішень. Перехід до голосування кваліфікованою більшістю в СЗБП може бути здійснений за допомогою положення «пассерелль» (з фр. «трап»)²⁷, тобто без перегляду договорів; однак, цей крок наразився на рішучий опір країн Центральної та Східної Європи. Як варіант, можна встановити нові правила щодо права вето, наприклад, шляхом запровадження вето для невеликих груп держав-членів. Крім змін у процесі прийняття рішень, ЄС також повинен працювати над розробкою справді спільного бачення своєї міжнародної ролі, яке справді поділяли б усі держави-члени. Нарешті, більше уваги в політиці розширення слід приділити узгодженню зі СЗБП.

Для того, щоб посприяти поширенню більш позитивних поглядів у Франції щодо нових членів ЄС, українська влада також могла б:

- **У короткостроковій перспективі** (у контексті переговорів про вступ) здійснити реформи (наскільки це можливо у воєнний час), зосередивши увагу на «фундаментальних питаннях», які викликають у Франції найбільше занепокоєння щодо підготовки країн-кандидатів;
- **У довгостроковій перспективі** (у контексті приєднання та періоду після приєднання) продемонструвати свою зацікавленість і прихильність як майбутнього члена до поглиблення інтеграційного процесу ЄС, особливо в тих сферах, які вважаються пріоритетними в Парижі, таких як СЗБП.

27) Стаття 48 (7) передбачає, що Європейська Рада може уповноважити Раду ухвалювати рішення кваліфікованою більшістю голосів, зокрема з питань, що підпадають під дію Розділу V про зовнішні дії та спільну зовнішню і безпекову політику. Консолідована версія Договору про Європейський Союз, ОJUE C326/12, 26 жовтня 2012 р.

Розділ 4. Центральна Європа: далеко до спільної позиції

Давид Стулік, старший аналітик, Європейський центр цінностей задля політики безпеки

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну спричинило глибокі, далекосяжні політичні зміни в центральноевропейському регіоні. Війна, а також історичний досвід російського експансіонізму посилили в деяких із цих країн стурбованість безпекою і на урядовому рівні, і серед громадськості. Проте в інших проросійські суспільні настрої та різні політичні й економічні інтереси еліт дещо затьмарили ціннісний підхід, що його ЄС запропонував у відповідь на агресію. Відтоді регіональні альянси в Центральній Європі істотно змінилися. Наприклад, співпраця в рамках польсько-угорського тандему, який зазнавав дедалі гострішої критики з боку ЄС за негативну динаміку у сфері верховенства права й основоположних прав і цінностей, значно скоротилася з огляду на розбіжності у підходах урядів цих країн до російської агресії проти України¹.

Відтак «український фактор» істотно посприяв переосмисленню таких питань, як стратегії національної безпеки та геополітичне значення членства в НАТО і ЄС. Він також допоміг виявити глибші, а іноді й фундаментальні регіональні розбіжності між різними центральноевропейськими суспільствами у сприйнятті Росії як агресора і загрози національним інтересам, а також регіональним безпеці та стабільності.

Попри те, що всі центральноевропейські країни-члени ЄС (та НАТО), які входять до Вишеградської четвірки (V4), офіційно схвалюють і підтримують європейські прагнення України, їхні погляди на те, як стрімко і швидко має відбутися вступ до ЄС істотно різняться. Такі країни, як Польща і Чехія, є найгучнішими прихильниками членства України в ЄС (і НАТО), натомість Угорщина представляє

протилежну сторону. А Словаччина, де багато громадських діячів (серед яких президент і ключові міністри закордонних справ і оборони) рішуче підтримують Україну, перебуває десь посередині між цими двома протилежними позиціями. Однак майбутні парламентські вибори у вересні можуть призвести до формування менш проукраїнського уряду, потенційно очолюваного проросійськими, націоналістично налаштованими політиками.

Однак, як показала нещодавня суперечка щодо експорту зерна, що виникла внаслідок односторонніх протекціоністських заходів щодо сільськогосподарської продукції України, ці країни також мають обмеження у своїй одноголосній підтримці України. Їхні економіки та деякі конкретні сектори (такі як транспорт, сільське господарство та ІТ) відчують гостріший конкурентний тиск з боку українського бізнесу та діячів. Це іноді призводить до внутрішніх протестів і вимог захистити національний бізнес і відповідні сектори шляхом обмеження українського експорту. Подібні протекціоністські тенденції згодом вийдуть на рівень ЄС, призводячи до нових криз між ЄС та Україною, оскільки ЄС тоді логічно доведеться підтримувати та ставати на бік своїх центральноевропейських членів у потенційних торговельних суперечках з Україною. Як і навесні 2023 року, ці ризики залишили гіркий післясмак і певне розчарування серед українців щодо центральноевропейських союзників і самої європейської інтеграції, підваживши їхні й без того мізерні економічні можливості у воєнний час.

¹) Ці суперечливі геополітичні позиції щодо російської повномасштабної агресії проти України відверто вилилися назовні. Польські правлячі еліти з жорстким невдоволенням сприйняли нещодавній коментарі нового начальника штабу Угорщини, який навіть опосередковано звинуватив Польщу в ескаляції війни після нападу фашистської Німеччини на Польщу 1 вересня 1939 року.

1. Огляд позицій громадськості щодо України

а) Польща та Чехія

І Польща, і Чехія розглядають майбутнє членство України в ЄС і НАТО як стратегічну гарантію їх власної національної безпеки. В обох країнах Росію сприймають як головну загрозу безпеці, яку наразі стримує український опір і оборона. Зростає розуміння того, що без України, як частини спільних євроатлантичних структур, регіональну безпеку гарантувати неможливо. Це головна причина (і предмет занепокоєння), чому політичні еліти сьогодні однозначно підтримують вступ України до ЄС (і до НАТО), що водночас відображає й суспільні настрої.

Це не дивно у випадку з Польщею, країною з великим трагічним історичним досвідом російського експансіонізму й агресії. Отож тут існує широкий, безперечний національний консенсус щодо необхідності підтримки України та її євроатлантичних прагнень. У Чехії антиросійські настрої, викликані в основному історичним травматичним досвідом радянського вторгнення 1968 року і частково неліберальним характером і діяльністю російської державної влади, поступово втрачали своє суспільне значення. Проте 2021 року сприйняття чеським суспільством Росії різко змінилося, адже було виявлено інформацію про її причетність до трагічного вибуху складів боєприпасів у Врбетицях². Цьому передувала чесько-російське дипломатичне протистояння щодо суперечливих пам'яток радянської епохи, які місцева чеська влада хотіла прибрати зі своїх територій, на що РФ відреагувала вкрай жорстоко і недипломатично.

До того часу офіційна позиція Чехії щодо прагнень України до ЄС була досить стриманою, хоча й формально прихильною. Ці поворотні моменти зрештою вплинули на результат парламентських виборів у жовтні 2021 року, на яких перемогли більші демократичні та скептичні до Росії партії, що підтримували прагнення України, пов'язані з ЄС, ще до 24 лютого 2022 року. Не дивно, що з повномасштабним вторгненням уряд і суспільство

рішуче та масово підтримали Україну й українців. Переважав національний консенсус щодо необхідності стати на бік України, яка захищається від російської агресії. Навіть демократична опозиція підтримала уряд в його зусиллях із надання Україні озброєнь, гуманітарної допомоги або сприяння українським громадянам, які шукали безпечного притулку в Чехії. Зрештою питання, пов'язані з чеською підтримкою України, також відіграли роль під час президентської виборчої кампанії січня 2023 року, де вперше переважала зовнішньополітична проблематика. Тому перемога Петра Павела, виразно проукраїнського кандидата, також демонструє загальнонаціональний консенсус щодо необхідності максимально допомагати Україні.

Уряди обох країн очолювали та формували політичні партії з тих самих європейських політичних сімей. До прикладу, обидва прем'єр-міністри походять з ЕКР (Європейські консерватори та реформісти). Тож не дивно, що найперший після 24 лютого закордонний візит до Києва (поїздом) було організовано спільно прем'єр-міністрами Польщі та Чехії (а також Словенії). Подібні спільні польсько-чеські візити високого рівня (наприклад, спікерів сенатів і верхньої палати національних парламентів) відбувалися й пізніше. Ці поїздки стали згодом взірцем і прецедентом для інших європейських і міжнародних політичних лідерів.

Масштаб проблем, з якими довелося зіткнутися цим двом країнам (зокрема вони прийняли та поселили найбільшу кількість українських біженців та/або давали раду з енергетичною кризою), підштовхнув їхні уряди до пошуку та вибору загальноєвропейських рішень і підходів. Хоч як це парадоксально, але ці обставини мали цікаві побічні ефекти, які дещо пом'якшили попередні погляди та позиції євроскептиків серед деяких правлячих партій та політиків. Розуміння стратегічної важливості та переваг членства в ЄС всередині країни було переосмислено та посилювалося. Аналогічним чином, з тих самих причин і через додану цінність членства в ЄС обидва уряди стали сильними прихильниками зближення між ЄС та Україною та підтримують перспективи членства Києва, які сьогодні у Польщі та Чехії сприймаються як питання національного значення.

2) Вибухи на складах боєприпасів у Врбетицях сталися 2014 року, коли частину запасів, що там зберігалися мали відправити в Україну. У квітні 2021 року чеська влада оприлюднила інформацію про двох підозрюваних, які могли стояти за цими вибухами – ними виявилися ті самі офіцери російської військової розвідки (ГРУ), які отруїли сім'ю Скрипалів у Великій Британії.

б) Угорщина

Будапешт не проти членства України в ЄС як такого, в основному через пов'язані з ним потенційні економічні та торговельні вигоди. Однак, через націоналістичний дискурс, а також геополітичні інтереси та зв'язки з Москвою угорського уряду та його прем'єр-міністра Віктора Орбана, відносини з Україною погіршилися. Задля подальшого розвитку відносин між Україною та ЄС Будапешт постійно висував до Києва вимогу поважати права угорської етнічної меншини, яка проживає в прикордонних регіонах України. Угорська влада наголошує на таких питаннях, як мовна або освітня політика України, які впливають на угорську меншину, називаючи їх каменем спотикання на шляху до євроінтеграції України. Справедливо стверджувати, що деякі з цих побоювань таки були обґрунтовані, їх озвучували також інші держави-члени, які мають власні меншини, що живуть в Україні, такі як Румунія, Болгарія та Польща.

Угорщина не блокувала надання статусу кандидата Україні (і Молдові). Однак були інші теми, пов'язані з Україною (надання макрофінансової допомоги ЄС, зміст і суть санкцій ЄС або реакція ЄС на зловживання Росією енергетичним тиском і шантаж з її боку), де погрози Угорщини використати своє право вето (як-от, перегляд деяких санкцій проти російських суб'єктів та інтересів після їх прийняття) призвели до того, що реакція ЄС була проблемнішою і забрала більше часу, завдавши шкоди згуртованості Союзу. До того ж той факт, що нинішній Комісар ЄС з питань розширення і сусідства Олівер Варгей є колишнім близьким соратником та союзником Орбана, не завжди добре позначається на співпраці між ЄС та Україною. Для порівняння, Угорщина дала притулок набагато меншій кількості українських громадян. Однак такий підхід зрештою призвів до регіональної ізоляції Будапешта і негативно позначився на регіональному співробітництві в рамках формату V4.

Відтак між Угорщиною та іншими країнами V4 зростає політичний розкол, особливо з Чехією, чий політичні представники іноді відмовлялися зустрічатися зі своїми угорськими колегами в цьому форматі.

с) Словаччина

Серед цих груп країн Центральної Європи з протилежними позиціями Словаччина перебуває десь посередині. Кілька міністрів нинішньої урядової коаліції, а також її президент є рішучими прихильниками України та її амбіцій в ЄС. Однак політичний ландшафт Словаччини нестабільний і фрагментований. Засадничі чинники, такі як прихильність значної частини суспільства до традиційних консервативних цінностей, які часто пропагують релігійні лідери, в поєднанні з панслов'янськими настроями або прихованим почуттям іноземного панування, впливають на значну частину словацького суспільства, роблячи його сприйнятливим до наративів, які просуває Росія. Москва має високий рівень впливу на словацьку громадську думку. У результаті словацьке суспільство і політичні еліти розходяться у своїх позиціях щодо України.

Попередні парламентські вибори у вересні 2023 року можуть призвести до посилення популістських і націоналістичних партій, які є латентно проросійськими. Такий результат цих виборів може ще більше поглибити розкол і незгоду в Центральній Європі, підштовхнувши Словаччину ближче до Угорщини та, можливо, ще більше підважуючи згуртованість Європи щодо її підтримки України в боротьбі проти російської агресії.

2. Чеський підхід: акцент на органічну інтеграцію

Під час чеського головування у другій половині 2022 року перед Радою постало непросте завдання координувати оперативне реагування ЄС на російську агресію у таких сферах, як санкційна політика, енергетика та макрофінансова допомога Україні. Під час цього головування стали очевидними відмінності між чеським підходом і підходом Угорщини.

Чеські дипломати на рівні ЄС виступали за більш амбітне і всебічне ставлення ЄС до України, тому їх іноді звинувачували у порушенні принципів головування, в рамках якого вони мали виступати «справедливим посередником». Так було під час підготовки та обговорення висновків Ради ЄС у грудні 2022 року. Чехи за підтримки інших держав-членів ЄС наполягали на внесенні пропозиції про надання Україні «дорожньої карти з подальшими кроками задля полегшення доступу України до

Єдиного ринку ЄС, використовуючи весь потенціал Угоди про асоціацію і поглиблені та всеохопні зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) з Україною». Це положення (щодо прив'язки України до Єдиного ринку ЄС), яке врешті було закріплено у Висновках, становить основний елемент чеської позиції щодо перспективи України в ЄС. Інтеграція України в Єдиний ринок розглядається як ще один можливий спосіб наблизити країну до ЄС, не чекаючи завершення тривалих формальних процедур і кроків. Така «органічна» інтеграція (для інших – поступова інтеграційна політика) може розпочатися практично відразу шляхом підключення України та її економіки до ринку ЄС, виробничих ланцюгів і мереж.

Прикметно, що надання Україні всіх чотирьох основних свобод, які пов'язані з Єдиним ринком ЄС, більше не оскаржується і, в цілому, не є каменем спотикання для інтеграції України в Єдиний ринок. Особливо це актуально сьогодні для вільного пересування людей. До повномасштабного російського вторгнення 24 лютого 2022 року були побоювання, що надання цієї свободи Україні може негативно вплинути на ринок праці ЄС. Нині, коли в ЄС легально проживає кілька мільйонів українських громадян, навіть у країнах із найбільшою концентрацією українських біженців не спостерігається серйозних спотворень на ринках праці. Навпаки, досить часто ці люди допомагають закрити певні прогалини на ринку праці та беруть на себе (часто низькокваліфіковані) робочі місця.

Ще одним практичним кроком у цьому напрямку буде продовження виняткового призупинення дії всіх мит та інших торгових бар'єрів для українського експорту до ЄС, запровадженого влітку 2022 року, що дозволить економіці України функціонувати надалі, гарантуючи доходи та робочі місця в умовах війни. Про це йшлося у спільній декларації після саміту Україна–ЄС у Києві 3 лютого 2023 року. Зрештою, держави-члени ЄС на рівні Комітету постійних представників наприкінці квітня 2023 року схвалили продовження такого торгового режиму ще на один рік, попри згадані вище поточні суперечки щодо експорту зерна.

Такий прагматичний підхід пов'язаний з усвідомленням того, що можливе приєднання України до ЄС може виявитися тривалим процесом без чітко визначеної часової перспективи. Приклад інших країн-кандидатів, особливо Західних Балкан, свідчить, що цей період може бути загалом невизначеним.

Тому, виходячи з досвіду Західних Балкан, ще одним важливим елементом чеської позиції щодо України є відсутність наполягань на будь-якій конкретній даті – наприклад, початку переговорів про приєднання. Наполягання на конкретних датах може виявитися контрпродуктивним і демотивувати Україну. Відсутність термінів або навіть оголошення внутрішніх «дедлайнів», які не буде виконано, може призвести до наростання розчарування в українському суспільстві та викликати взаємні звинувачення між Україною та ЄС (і кількома країнами-членами ЄС зокрема). У гіршому випадку під загрозою опиниться євроінтеграція України. Це деякі з уроків, винесені з досвіду інших країн-кандидатів.

Загалом, замість того, щоб чекати проривів і значного прогресу в переговорах про вступ, які дійсно можуть тривати невизначений період часу, країни Центральної Європи сприяють конкретній поступовій секторальній інтеграції України в конкретні політичні сфери, ініціативи та програми ЄС³. Такий підхід має потенціал у різних сферах, де Україна та українські суб'єкти не становлять безпосередньої конкуренції своїм колегам з ЄС, а навпаки можуть навіть принести додану вартість, ноу-хау та порівняні переваги ЄС. Зокрема йдеться про цифровізацію, ІТ-рішення, чисту відновлювану енергію, космічні технології тощо.

3. Ініціативи Чехії та Польщі щодо будівельних блоків для вступу України до ЄС

Чеська Республіка і Польща могли б посилити свою роль і комунікаційну діяльність як адвокати України в процесі приєднання насамперед у двох сферах:

- Внутрішньо, спрямовуючи зусилля на скептиків всередині ЄС.

3) Серед конкретних прикладів – доступ до загальноєвропейської зони вільного роумінгу між державами-членами ЄС, що також принесе відчутні результати та вигоди для громадян і України, і ЄС. Офіційну пропозицію Європейська комісія прийняла 14 лютого, а держави-члени ЄС зрештою ратифікували її 19 квітня. Варто наголосити, що таке розширення сфери роумінгу залежить від прийняття та імплементації Україною законодавства ЄС.

- Зниження занепокоєння і невдоволення західнобалканських країн, які побоюються, що Україна обійде їх на шляху до ЄС. І Польща, і Чехія мають тісні контакти й історичні зв'язки з цими країнами, тому могли б ефективніше пропагувати та пояснювати стратегічну необхідність швидшого поступу з інтеграцією України до ЄС. Так само поляки та чехи могли б виступити посередниками у форматі трикутника між українцями та країнами Західних Балкан, яким також потрібно зміцнювати взаємовідносини одні з одними, особливо якщо шлях та політика розширення залишаться однаковими для всіх країн-кандидатів.

Варто зазначити, що чеська дипломатія виступила з подібною пропозицією бути адвокатом України у відносинах із так званим глобальним Півднем, особливо африканськими країнами на Близькому Сході.

Ще один важливий аспект підтримки України країнами Центральної Європи пов'язаний з повоєнним відновленням. Знову ж таки, Польща і Чехія активно готуються до такої майбутньої допомоги. Цікаво, що український парламент 28 липня 2022 року вже прийняв спеціальний закон під назвою «Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України»⁴, який майже урівнює правовий статус польських компаній, а також права польських громадян в Україні з правами українців. Цей жест подяки означає, що польські компанії та громадяни теоретично можуть працювати та діяти в Україні, наражаючись на меншу кількість правових обмежень і бар'єрів, ніж будь-які інші суб'єкти господарювання і громадяни ЄС. Логічно, що чеські компанії вимагають подібного підходу. Зрештою, з наближенням України до вступу такий національний режим в якийсь момент пошириться і на інших громадян та компанії ЄС. Однак ця практична домовленість дає польським компаніям перевагу, яка може мати вирішальне значення під час процесу відбудови та доступу до тендерів на державні закупівлі.

4. Регіональне співробітництво в Центральній Європі: будівельний блок для України?

Іншим важливим елементом цього прагматичного підходу до подальшої інтеграції України з ЄС є розвиток конкретних зв'язків і відносин регіонального співробітництва. Існує величезний невикористаний потенціал щодо внутрішньорегіональної торгівлі, а також поліпшення зв'язку в таких сферах, як енергетичні та транспортні мережі й інфраструктура. Це також стосується і самих центральноєвропейських країн, але особливо України, яка могла б відкрити величезні можливості для розвитку такої регіональної співпраці зі своїми сусідами по ЄС.

Російська агресія викрила вузькі місця у зв'язках між Україною та її сусідами по ЄС. Наприклад, коли українські чорноморські порти було заблоковано, перевезення сільськогосподарських товарів сушею (автомобільними та залізничними шляхами) виявилось непростим завданням. Брак сполучення, маршрутів і прикордонних пунктів пропуску між Україною та сусідніми країнами засвідчив стратегічну необхідність розвитку таких зв'язків.

Серед потенційних переваг також можливий майбутній експорт української електроенергії до ЄС, який було забезпечено шляхом підключення України до електромережі ЄС. До прикладу, під час тестового експорту через Румунію влітку 2022 року обсяг становив 250 МВт на добу⁵. Таким чином Україна також прагнула зробити свій внесок у розв'язання енергетичної кризи, що загрожувала ЄС, частково спричиненої російською агресивною гібридною енергетичною політикою. Початковий план України полягав у тому, щоб потенційно експортувати до ЄС 6 ГВт, що допомогло б збалансувати ринок електроенергії ЄС. Однак систематичні російські атаки ракетами та безпілотниками, спрямовані на руйнування цивільної інфраструктури України, поклали край цим перспективним планам. Як наслідок, Україна була змушена збалансувати власну електромережу та потреби шляхом імпорту електроенергії з ЄС, особливо протягом останнього зимового періоду. Станом на початок квітня 2023 року Україна відновила експорт електроенергії до сусідніх країн, зокрема й країн Центральної та Східної Європи.

4) <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=018bac04-1170-4719-b248-09323d4c9677>

5) <https://ukraineinvest.gov.ua/news/03-08-22/>

Подальший розвиток інфраструктури, головню у транспортній сфері зміцнить зв'язок між Україною та іншими сусідами Центральної та Східної Європи, забезпечивши нове сприятливе середовище й умови для зростання взаємної торгівлі та відкриття нових ринків в ЄС.

Саме з цих причин було відновлено обговорення регіональних ініціатив у Центральній та Східній Європі, зокрема Ініціативи трьох морів, яка об'єднує 12 держав-членів ЄС⁶ з цього регіону. Через агресію Росії цей формат отримав новий імпульс і нове значення. Наразі двигуном співпраці в рамках цієї ініціативи виступають не тільки деякі держави Центральної та Східної Європи, особливо Польща, а й США. Її потенціал і значення визнали також Європейська комісія і Німеччина, які стають фінансово і політично зацікавленими в цьому форматі регіонального співробітництва. Ця ініціатива призначена для 12 держав-членів ЄС, але більш ніж логічно і стратегічно правильно було б відкрити її і для України, сприяючи підвищенню рівня і темпів інтеграції України в ЄС.

Такий практичний підхід, заснований на галузевому і регіональному співробітництві та покращенні взаємопов'язаності, дасть відчутніші результати, вищі фінансові надходження й інші переваги, ніж просто фокус на формальних аспектах вступу України. Конкретні дії та практичні кроки з інтеграції вкупі з геополітичними міркуваннями зміцнили б аргументи на користь членства України в ЄС.

5. Каміні спотикання в Центральній та Східній Європі

Попри рішучу та разючу допомогу Україні від деяких країн Центральної та Східної Європи, на шляху України до вступу існують також потенційні каміні спотикання. Деякі, зокрема суперечка щодо експорту зерна, що призвела до тимчасових заборон на імпорт, різко опинилися в центрі уваги навесні 2023 року.

Перш за все, досить чутливим питанням, яке тільки зараз відкрито і публічно обговорюється в країнах Центральної та Східної Європи, є те, що багато українських секторів і виробників становлять природну конкуренцію виробникам і компаніям цих країн. Особливо це стосується аграрного сектора, де центральноевропейські фермери побоюються

напливу дешевших, але якісних українських товарів і продукції. Тоді центральноевропейським урядам доведеться давати раду з внутрішніми групами інтересів, розриваючись між безумовною підтримкою України та потребою захистити свого виробника від українських конкурентів.

Хоч які причини поточної суперечки щодо експорту зерна – як-от, логістичні та інфраструктурні недоліки, що перешкоджають подальшому транзиту українського зерна через сусідні країни Центральної Європи, спричиняючи внутрішні спотворення ринку, або проблеми з нібито низькою якістю українського зерна і корупційними схемами, що призводять до його продажу в цих країнах-членах ЄС, замість постачання до третіх країн через транзитні «коридори солідарності», – очевидно, що центральноевропейські сусіди України в ЄС захищатимуть насамперед свої внутрішні інтереси та інтереси власних громадян, бізнесу і груп впливу. Як на диво, поки що майже ніхто в Центральній Європі не озвучує думки, що ця конкуренція з боку українського бізнесу та виробників може бути вигідною вітчизняним споживачам, адже результатом може стати зниження цін і розширення вибору товарів і послуг.

Негативну реакцію в Центральній Європі може спричинити й аналогічна конкуренція українських постачальників послуг в інших сферах (наприклад, перевезення вантажів) з меншими витратами (робоча сила, сировина). Групи інтересів, які найбільше постраждають від такої конкуренції з боку України, можуть зрештою почати ще гучніше висловлювати занепокоєння, висуваючи аргументи проти членства України в ЄС. Наразі громадська думка в Центральній Європі ще на боці України. Однак подібні суперечки щодо експорту зерна можуть з часом призвести до певного зниження підтримки, особливо серед менш заможних соціальних груп.

По-друге, для будь-якого майбутнього розширення ЄС повинен реформувати себе, особливо свої механізми прийняття рішень. Держави-члени ЄС (особливо великі) часто стверджують, що принцип однастайності слід скасувати. Цей постулат, однак, неприйнятний для всіх центральноевропейських держав, навіть найревніших захисників України. Найбільше вони побоюються, що великі (західні) держави-члени ЄС завдадуть їм поразки при

6) Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Австрія, Хорватія, Румунія та Болгарія.

голосуванні на такі чутливі політичні теми, як спільна зовнішня та оборонна політика або соціальні/податкові питання. Таким чином, хоч як це не парадоксально, їх наполягання на збереженні статус-кво фактично блокує обговорення інституційних змін у ЄС, необхідних для майбутнього членства в ньому України.

Розділ 5. Несподівані друзі? Потенційна роль іспанського головування

Борха Лашерас, старший науковий співробітник Центру аналізу європейської політики (CEPA)

Часто дебати щодо політики розширення обертаються навколо ролі провідних держав-членів (Франція, Німеччина) та тих, хто найтісніше до цієї теми залучений, чи то виступаючи за розширення, чи проти нього. Однак є ще й інші країни, які, хоч і не завжди помітні та не вирізняються підтримкою масштабних ініціатив, так чи інакше можуть впливати на формування консенсусу ЄС. Дехто каже, що вони намагаються «всидіти на двох стільцях», або навіть називає такі країни «амбівалентними» на противагу «активістам» (виступають за розширення) або «блокувальникам», але така категоризація може бути оманливою. Більш того, фактичну політику всередині ЄС часто визначають мінливі коаліції, а не жорсткі блоки. Те саме стосується і розширення. Тобто, попри всі заяви, країни блоку, що виступає «за розширення», можуть блокувати рішення, що мають вирішальне значення для інтеграції, якщо вони вважають, що ті ставлять їхні інтереси під загрозу (як-от, міграція, двосторонні суперечки тощо). А країни, що їх вважають «блокувальниками», можуть змінити свою позицію, приєднавшись до умовного консенсусу.

Ця третя не така помітна група держав-членів (звісно, дотримуючись національних пріоритетів) може приєднатися до блокувальників або активістів і/або допомогти досягти консенсусу шляхом випрацювання спільної позиції щодо розширення. Іноді ці держави відіграють конструктивнішу роль, ніж будь-який з двох основних таборів. Так часто бувало зі Швецією, Бельгією, Португалією чи Іспанією (четвертою економікою євросони, яка зі своїми злетами та падіннями зазвичай йде відразу після Італії в плані загальної ваги в ЄС).

Це може стати важливим чинником на шляху України до ЄС, оскільки саме проєвропейська Іспанія головуватиме в Раді ЄС у другій половині 2023 року, а на 2024 рік припадають вибори в ЄС (під час головування Бельгії, на зміну якій

прийде Орбанівська Угорщина) та США. Ставки для України та ЄС зростають, оскільки дебати зосереджуються на тому, чи давати зелене світло відкриттю переговорів про вступ з Україною (або іншому подібному кроку в найкращих традиціях інституційного балансування ЄС) наприкінці 2023 року, за умови, що вона виконає поставлені умови. Іспанія, безумовно, допоможе сформувати консенсус ЄС з цих питань – хоча дострокові вибори, призначені на кінець липня, можуть закінчитися приходом до влади нового уряду, позбавивши це головування політичного імпульсу, якого прагне Мадрид.

1. Позиція Іспанії щодо розширення: п'ять векторів

Іспанія є країною, яка помірно підтримує розширення – хоча, як ми покажемо далі, дехто з її посадовців і політичних еліт вкрай стримано ставиться до нього через його вплив на згуртованість ЄС, з огляду на приклади Кіпру, Польщі чи Угорщини.

Іспанську позицію щодо розширення можна описати через такі п'ять векторів:

- 1. Індивідуальні заслуги та диференціація** (кожному своє). Якщо країни проводять реформи або демонструють потенціал реального прогресу за додаткових стимулів, Іспанія зазвичай виступає за них без жодних упереджень (цьому сприяє той факт, що вона здебільшого не має власних інтересів у відповідних регіонах). Тобто: ніякого карт-бланш, адже коли йдеться про впровадження реформ (насамперед копенгагенських критеріїв та всіх основоположних принципів) та *acquis*, Іспанія дуже вимоглива і дотримується формально-юридичного підходу до інтеграції в ЄС і зовнішньої політики (з огляду на те, що й сама пройшла цей шлях, перш ніж приєднатися у середині 1980-х

років), але також не висуває зайвих перешкод. До прикладу, Іспанія виступала за відкриття переговорів про приєднання з Албанією та Північною Македонією всупереч позиції Франції, свого ключового союзника. На жаль, це правило також не залізне, і політичні міркування тут можуть відігравати певну роль – візьмімо, до прикладу, підтримку Іспанією вступу Сербії, попри згортання демократії в цій країні.

2. Ніякої регіональної дискримінації апріорі.

Це стосується і Західних Балкан, і нинішніх України та Молдови, і навіть Туреччини (навіть якщо вступ останньої до ЄС вважається абсолютно нереалістичним). Такий підхід відповідає бажанню збалансувати пропозиції через відчуття, що посилення перспектив України та Молдови на шляху до ЄС не має відбуватися коштом Західних Балкан.

3. Не «блокувальник» – на відміну від голландців, французів тощо (навіть деяких країн, що начебто належать до табору прихильників розширення – як-от, Болгарії чи Румунії), Іспанія зазвичай не блокує і не погрожує накласти вето на процес прийняття рішень ЄС, окрім ситуацій, коли це серйозно йде врозріз із національними інтересами (як-от, під час переговорів про Brexit, коли йшлося про статус Гібралтару). Рідкісним, хоч і важливим, винятком є її вето на деякі заходи щодо Косово¹.

4. За поглиблення (і розширення за умови виконання вимог). Офіційно Іспанія не пов'язує розширення безпосередньо з реформою ЄС та поглибленням інтеграції, які вона підтримує. Цим її позиція відрізняється від підходу Франції та Німеччини, головних партнерів Мадрида в ЄС, які, як ми бачили, вважають реформу ЄС передумовою розширення. Проте іспанські чиновники наголошують, що інституційна реформа необхідна для подальшого розширення ЄС, не кажучи вже про Україну, з метою збереження функціональної внутрішньої згуртованості та геополітичних прагнень. Іспанію турбує здатність до поглинання – тема, яка також фігурує у виступах іспанських політиків – і,

як і інші держави-члени, її непокоять країни Центральної та Східної Європи, які, хоч і обстоюють швидке розширення (зокрема стосовно України), обмежуються порожніми закликами, адже виступають проти кроків, які запобігли б подальшому паралічу ЄС (наприклад, запровадженню кваліфікованої більшості замість правила однастайності), а також будь-яких інтегративних кроків – як-от, євро, міграції тощо. Криза експорту українського зерна та жорстке вето центральноевропейців свідчать проти їхньої прихильності до української інтеграції.

Отож Іспанія цінує геополітичні міркування та міркування безпеки щодо розширення (у поєднанні з потенційними ризиками для згуртованості ЄС), а також необхідність реформи ЄС, яку вона може вважати пріоритетнішою і нагальнішою.

5. Не «мрійник»: варто контролювати очікування.

Іспанські чиновники обачні з тим, щоб не створювати нереалістичних очікувань для будь-яких країн, що прагнуть вступу (зокрема «прискорених процедур», не кажучи вже про ще один «великий вибух»), або нереалістичних термінів, з огляду на нинішні труднощі ЄС і майбутні пастки на цьому шляху (наприклад, антиміграційні настрої, вето та ймовірні національні референдуми щодо прийняття нових членів), особливо в нестабільному контексті самого ЄС. Це відповідає властивій країні схильності підтримувати політичні імпульси або нові пріоритети, як-от нині з Україною, але за умови виконання вимог.

2. Іспанія та Україна: поглиблення відносин

В останні роки зовнішня політика Іспанії змістилася з дещо неоднозначної позиції щодо Росії та України, в якій підтримка заходів ЄС і військової позиції НАТО поєднувалася з ситуативними політичними й економічними заграваннями з Росією, у бік відвертої критики Росії та тіснішої взаємодії з Україною. Остання тенденція передувала повномасштабному вторгненню і подальшим звірствам Росії в Україні, але відтоді вона неухильно зростає, заморожуючи політичні відносини з Росією і надаючи пріоритетності Україні.

¹) Іспанія не визнала Косово, але підтримує угоду про стабілізацію та асоціацію з ним, проте за підпису Європейського Співтовариства, а не держав-членів, і схильна висувати умови щодо інших пов'язаних ініціатив або навіть накладати вето на них.

Отож, подібно до «Russlandverstehers» (тим, хто розуміє росію) у Франції, Німеччині чи інших західних країнах, впливові іспанські еліти та дипломати, особливо попереднього покоління, вважали відносини з Росією важливішими, ніж взаємодію з Україною чи іншими пострадянськими країнами, які вважалися не такими актуальними за всіма пунктами. Деякі іспанські політики на різних рівнях дотримуються проросійських або, принаймні, дружніх до Росії поглядів (путіністи обмежені сегментами правих і крайніх правих, і низів соціальних медіа обох кінців політичного спектра). До лютого 2022 року вони навіть поширювали ідеї про глибші іспано-російські відносини (Іспанія як міст з Москвою, такий, яким вона себе бачить з арабським світом), за яких Іспанія виступатиме нейтральнішою стороною, попри дедалі агресивнішу поведінку путінської Росії за кордоном і внутрішній авторитаризм. Відносини з Україною, хоч і дружні, були беззмістовними та вторинними для більшості посадовців. Проте іспано-російські відносини не мають і ніколи не мали суттєвої соціально-економічної основи (до прикладу, торговий баланс між Іспанією та Польщею до лютого 2022 року в кілька разів перевищував її баланс з Росією), так само як важливих зв'язків енергетичної залежності.

До лютого 2022 року виразна більшість іспанської громадськості вже була доволі антипутінською, однак активної мобілізованості на цій основі не спостерігалось, а Росія до недавнього часу не сприймалася як неминуча загроза безпеці. Дії Росії з 2014 року, зокрема її гібридні акції в Каталонії, вкупі з зобов'язаннями Іспанії перед ЄС і НАТО, також сприяли поступовому пом'якшенню впливу проросійських секторів.

Прем'єр-міністр Педро Санчес (президент соціал-демократичної/Іспанської соціалістичної робітничої партії), який склав присягу 2018 року, посилив і без того доволі потужну військову участь Іспанії на східному фланзі НАТО (у Прибалтиці, Румунії та Чорному морі), провів саміт НАТО 2022 року в Мадриді та під час свого перебування на посаді поступово збільшив мізерний оборонний бюджет країни. На противагу інстинктивним пріоритетам частини іспанського дипломатичного істеблішменту, він уникав дружніх Москві жестів, відверто підтримував санкції та підкреслював необхідність єдності ЄС і НАТО щодо Росії на основі червоних ліній. Під час його керівництва зміцнилися двосторонні відносини з

Україною і з демократичною опозицією Білорусі. Кремль, з огляду на це, відповідно посилив свою риторику щодо Іспанії, яка перестала бути «неупередженим» гравцем, і розкритикував деяких іспанських чиновників (зокрема тодішнього міністра закордонних справ, а тепер Верховного представника ЄС Жозепа Борреля). Така зміна позиції Іспанії відбулася попри лівий коаліційний уряд з меншою радикально-лівою партією Podemos, дискурс якої збігається з лінією Кремля. Незадовго до 24 лютого міністр закордонних справ Альбарес відвідав Київ і пообіцяв підтримку.

Повномасштабне вторгнення більшість іспанців зустріли з жахом і презирством. Санчес, один із перших прем'єр-міністрів ЄС, який відвідав Київ (у квітні 2022 року), на початку березня ухвалив указ про надання Україні зброї попри незгоду власного партнера по коаліції (опозиція стає дедалі гучнішою, але не рішучою). Хоч Іспанія не є однією з провідних військових країн, її зобов'язання щодо оборони України з часом стали доволі потужними, зокрема йдеться про засоби протиповітряної оборони, боєприпаси, навчання тощо, і це оцінили ключові гравці, такі як США. Під час свого другого візиту до Києва 24 лютого 2023 року Санчес підтвердив, що Іспанія приєднається до коаліції танків Leopard 2, відновивши кілька старих Leopard A4 (до 10). Міністр оборони Роблес також відвідав Україну (Одесу). Мадрид був твердим прихильником жорстких санкцій і різних пакетів ЄС, прийнятих після повномасштабного вторгнення. До того ж Іспанія робить внесок у Європейський фонд миру і долучається до інших зусиль на підтримку Києва, в тому числі щодо реалізації правосуддя за російські злочини та надання гуманітарної допомоги. Країна прийняла понад 170 тисяч переміщених українців. Зеленський, виступаючи перед іспанським парламентом у квітні 2022 року, дякував Іспанії за її роль, а Санчеса нещодавно нагородив меморіальною дошкою на київській Алеї Героїв.

На жаль, довгострокова перспектива цієї іспанської активної взаємодії з Україною нині під великим питанням. Політичне майбутнє деяких лідерів і чиновників, що стоять за цими кроками, доволі непевне, починаючи з самого Санчеса. Після розгрому своєї партії на місцевих і регіональних виборах у травні 2023 року Санчес закликав до проведення позачергових національних виборів 23 липня, на початку іспанського головування. Він відстає від провідного опозиційного кандидата Альберто Нуньеса Фейхоо (консерватор), і в

кращому випадку з великими зусиллями зможе знову сформувати слабеньку ліву парламентську більшість. Хоча потенційний президент Фейхоо, як поміркований політик, мабуть, продовжить політику своєї країни на рівні ЄС і НАТО, але йому бракує міжнародного досвіду, а правити, ймовірно, доведеться за підтримки Vox, крайніх правих, що розриваються між атлантистськими та проросійськими фракціями. Ще один можливий сценарій – Іспанія загрузне в політичній блокаді з підвішеним парламентом, псуючи собі міжнародну і європейську репутацію, яку вдалося відновити в останні роки.

3. Еволюція іспанської позиції щодо заявки України на вступ до ЄС

Щодо розширення, то, попри чутки в Києві про потенційне іспанське вето на надання Україні кандидатського статусу, міністр Альбарес, який уже двічі відвідував Київ, заздалегідь заявив, що Іспанія підтримує оцінку Європейської комісії, яка, як очікується, буде умовно позитивною. Цей натяк, хоч і не був вирішальним (на відміну від німецько-французько-італійського «так» у Києві у червні 2022 року) та залишив деяку двозначність, але допоміг. Такий курс чітко підтримує більшість іспанців, які виступають за членство України в ЄС і за політику, спрямовану на протидію вторгненню Росії (санкції, фінансова і військова підтримка)². Ця підтримка залишається стабільною, хоч і природно трохи знизилася за більш ніж рік.

Варто зазначити, що Іспанії також є що втрачати у короткостроковій перспективі з огляду на витрати та наслідки, пов'язані з можливим вступом України – зокрема йдеться про вплив, конкуренцію (наприклад, у сільськогосподарському секторі, де Іспанія, як і раніше, є основним реципієнтом у рамках спільної сільськогосподарської політики) та доступ до коштів ЄС (вони досі вкрай важливі для деяких іспанських регіонів, ВВП яких нижче середнього по ЄС). Хоча довкола цих наслідків ще не розгорілися дебати, а політичні діячі

2) Наприклад, у доповненні до іспанських опитувань, у Flash Eurobarometer 2022 про реакцію ЄС на війну в Україні, понад 70% іспанців повністю погодилися/схильні погодитися з тим, що Україна має приєднатися до ЄС, коли буде готова (вище високого середнього показника ЄС, що становить близько 66%), аналогічно високі показники підтримки санкцій і військової допомоги Україні (режим доступу: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2772>). Аналогічні результати показує опитування Eurobarometer Європарламенту від осені 2022 року (режим доступу: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2932>). Новіші опитування 2023 року показують високий рівень підтримки інших питань, пов'язаних з Україною, таких як надання військової допомоги.

поки не загострюють на них увагу, з часом це може змінитися, особливо враховуючи те, що популісти з Vox (консервативна партія) спритно використовують питання міграції та економічної кризи для поляризації суспільства і посилення свого політичного впливу.

Загалом, позиція Іспанії щодо заявки України на вступ до ЄС залишається такою, як вказано вище: 1) активно підтримує, хоча стурбована здатністю ЄС до поглинання та потребою у внутрішніх реформах; 2) вимоглива, коли йдеться про реформи – Україна повинна виконати всі ключові умови, починаючи з тих, що пов'язані з кандидатством, і в принципі не варто намагатися зрізати шлях; 3) комплексний підхід до розширення, тому потрібні жести також і на користь інших кандидатів; 4) збереження консенсусу ЄС.

4. Іспанське головування в Раді ЄС: ключова можливість для України?

Цей останній вектор, консенсус ЄС, можливо, набуде більшої ваги у збалансовуванні політиці іспанських посадовців під час їх майбутнього головування в Раді ЄС. У своїй спільній заяві для преси під час візиту Санчеса до Києва в лютому президент Зеленський натякнув колезі, що головування Іспанії може стати гарною нагодою для початку переговорів про вступ до ЄС у 2023 році, що тепер є головною метою його уряду щодо ЄС. Санчес підтвердив офіційну позицію Іспанії, спрямовану на підтримку і «супровід України» на її шляху, але не взяв на себе жодних нових чіткіших зобов'язань.

Найперше іспанське головування буде спрямовано на продовження започаткованого шведами поточного курсу на сприяння заявці України. Усвідомлюючи перевагу цього досьє для ЄС і європейської безпеки (і для США теж), іспанські чиновники переконані, що підтримка України в її різних вимірах буде головним пріоритетом – від санкцій до багатостороннього рівня і до постійної військової підтримки в рамках Європейського фонду миру. Набирають обертів також внутрішні рефлексії про політику ЄС щодо (гіпотетичного) врегулювання шляхом переговорів, з огляду на посилення незахідного тиску, що схиляє до мирних переговорів (насамперед з боку Китаю, а також Бразилії, Папи Римського тощо).

У своїй нещодавній зустрічі з Сі Цзіньпіном Санчес публічно наголосив, що основою будь-яких таких зусиль має стати формула миру Зеленського. Головування Іспанії також збагатиться в часі з українським контрнаступом та його стратегічно-політичними наслідками. Органічні заходи щодо інтеграції, відповідно до умов, викладених у попередніх розділах, могли б цьому сприяти.

Проте, як уже згадувалося, на перешкоді цьому головуванню тепер стоятимуть іспанські вибори, які можуть знекровити іспанське керівництво – навіть призвести до його зміни – і змусити посадовців перейти до більш адміністративного режиму.

Коли йдеться про переговори про вступ, іспанські політики логічно не беруть на себе жодних зобов'язань у публічних заявах, оскільки консенсусу з ЄС ще немає. Можливо, існує реальний шанс відкрити переговори про вступ наприкінці 2023 року на зустрічі Європейської Ради 15/16 грудня. Політичний імпульс у цьому напрямку начебто посилюється, за умови, що Україна виконає ключові реформи. Ясна річ, це залежатиме від ширших стратегічних і політичних міркувань – таких, як війна, відчуття політичних можливостей, оцінка ЄС цієї осені та проведення реформ в Україні шляхом реалізації умов, окреслених при наданні статусу кандидата (відповідно до спільної заяви ЄС–Україна після лютневого саміту, «всі» такі умови повинні бути виконані «повністю» перед тим, як ухвалювати подальші кроки).

Іспанські чиновники іноді вкрай насторожено ставляться до української жорсткої дипломатії та тиску. Такий підхід вважають потенційно контрпродуктивним, з огляду на нинішню відсутність консенсусу ЄС щодо «прискорених процедур» (хибний термін щодо справ ЄС), не кажучи вже про «стрибки вперед», і це при тому, що війна затягується, а більшість серйозних структурних питань ЄС залишаються нерозв'язаними (зокрема про шлях до значущої внутрішньої реформи). Як і серед інших європейських урядовців, тут побутує думка, що Комісія фон дер Ляєн іноді виходить за рамки свого мандату і того, що видається реалістично можливим. У довгостроковій перспективі вони мають сумніви щодо доцільності вступу України – або будь-якої країни Західних Балкан – до ЄС, враховуючи національні вето та різні пастки за відсутності стійкого політичного консенсусу і

принаймні деякого реформування ЄС, щоб зробити цей вступ реальним і прийнятним. Існує також природне відчуття, що зруйнованій війною Україні вкрай важко повністю імплементувати *acquis* ЄС із відповідними глибокими соціально-економічними перетвореннями – і це на додаток до потреби у відновленні та безпеці.

5. Що може спрацювати з Іспанією

Очевидно, що більшість іспанців підтримують Україну в її боротьбі з російською агресією (хоча й не так активно, як тоді, коли під загрозою був Київ), а також на її шляху до ЄС. Поглиблення двосторонніх зв'язків між двома країнами, особливо після повномасштабного вторгнення – від політичних відносин і регулярної взаємодії до деяких соціокультурних проектів або зростання щоденної присутності українців в іспанському суспільстві (все ж здебільшого на місцевому рівні) – є чинником, що сприяє нормалізації зусиль України з інтеграції в ЄС та збільшенню кола друзів і партнерів. Ці двосторонні зв'язки повільно утворюють синергію та соціально-політичну матерію там, де раніше майже не було спільного простору. Очевидно, що в усіх цих сферах ще багато роботи.

Поступова інтеграція України в євроатлантичну структуру вкупі з її врешті-решт виходом з цієї повномасштабної війни також мала би підвищити актуальність країни для зовнішньої політики Іспанії, зробивши її позицію стійкішою, попри визнану пріоритетність для Мадрида країн Півдня і Латинської Америки. Іспанія, ймовірно, підтримає пропозиції щодо органічної інтеграції, як описано раніше. Що більше, з погляду іспанських чиновників, які традиційно є прихильниками формально-юридичного підходу, найголовніше завдання для українських діячів та інституцій можна сформулювати так: провести реальні, а не «для галочки», реформи, як того вимагає ЄС (передусім за ключовими копенгагенськими критеріями) та імплементувати *acquis*.

За вказаних вище застережень, Іспанія підтримає Україну на шляху до ЄС, який, безсумнівно, буде тернистим і надзвичайно складним передусім для самої України, але й для всіх інших також.

Розділ 6. Шлях України до вступу: ключові віхи та виклики

Цей розділ підготовлено аналітичною групою Українського центру європейської політики:

Дмитро Науменко, старший аналітик | **Олександра Булана**, аналітик | **Сніжана Дяченко**, молодший аналітик

З кінця 90-х років вступ до ЄС або «перспектива членства» був святим Граалем у внутрішній та зовнішній політиці України, завжди виднівся на горизонті, але видавався недосяжним у найближчому майбутньому. Революція Гідності та досвід імплементації Угоди про асоціацію з ЄС з 2014 року принесли перше «холодне розуміння» складності *acquis* ЄС та жорсткі вимоги ЄС щодо глибоких структурних реформ у політичній, економічній та соціальній сферах, щоб принаймні гіпотетично уможливити приєднання. До того ж Україна опинилася на перетині геополітичного протистояння між західними демократіями та Росією, що заважало ЄС запропонувати їй бодай завуальовану перспективу членства. Натомість ЄС зосередився на питаннях торгівлі та секторальної співпраці.

Початок російської повномасштабної агресії в лютому 2022 року докорінно змінив статус-кво щодо перспективи членства України. Раптом, завдяки своїй рішучій і успішній обороні та протистоянню силам вторгнення, Україна набула геополітичної суб'єктності та перестала бути розмінною монетою в західній міжнародній політиці, доти хибно орієнтованій на «втамування» апетитів російської диктатури. ЄС нарешті вирішив показати себе геополітичним гравцем, який проводить «червоні лінії», розмежувавши «друзів» і «ворогів» та сфери впливу на кордоні Європи, та надавши Україні (і Молдові) статус країн-кандидатів¹. Для України ця війна стала без перебільшення екзистенційною боротьбою за право стати членом ЄС.

Однак у внутрішній політиці тема вступу до ЄС значною мірою залишається предметом вкрай популістського порядку денного. Додатково

ситуацію ускладнює шкода, якої спроможності країни до вступу завдає широкомасштабна війна. Отож Україна домоглася довгоочікуваного статусу кандидата за дуже своєрідних умов, яких не мав жоден інший кандидат на вступ до ЄС раніше. По-перше, сама війна є чинником серйозної невизначеності щодо можливих термінів відкриття та планування процесу вступу. По-друге, вона спричинила неабиякий дефіцит ресурсів і фахівців в українських державних органах, відповідальних за планування, наближення законодавства до норм права ЄС та реалізацію заходів у рамках процесу приєднання. По-третє, вона призвела до «взаємного політичного популізму» і в Києві, і в Брюсселі, коли українські політичні еліти змальовують народові процес вступу до ЄС як «ще одну швидку перемогу для України», якої мали б досягнути в межах двох-трьох років за допомогою величезних фінансових внесків ЄС (та інших західних союзників України, коштом заморожених російських активів), в той час, як ЄС явно уникає будь-якого видимого тиску на українські еліти, щоб ті працювали над поступом з реформами у рамках кластера «Фундаментальні питання», виправдовуючи це «важкими воєнними часами».

Відтак стратегія правлячих українських еліт нині ґрунтується на припущенні, що ЄС запропонує ще одне «прискорене» рішення щодо відкриття переговорів про приєднання і досягнення компромісів у ході цих переговорів – можливо, їх на це надихнуло (аналогічне) геополітичне приєднання Румунії та Болгарії 2007 року. Шанси на успіх такого підходу видаються сумнівними за нинішніх умов, але в плані внутрішньої підготовки він є причиною дуже короткозорого «кліпового мислення» політиків і високопосадовців. Наслідком цього є доволі формальне виконання вимог ЄС

¹) З потенційним варіантом для Грузії за умови, що вона позбудеться своїх зв'язків з Росією.

суто заради популістських політичних меседжів, що (часто) не передбачає реальних зусиль з імплементації, а також відсутність комплексного бачення реальних масштабів, складності та пов'язаної з цим вартості реалізації завдань із приєднання. Натомість статус кандидата став життєво важливим символом громадської підтримки з боку ЄС, який щиро вітало все українське суспільство і який істотно посприяв громадській та експертній підтримці зусиль уряду щодо виконання семи рекомендацій, висунутих ЄК при наданні цього статусу, задля відкриття переговорів про вступ.

Ця частина дослідження спрямована на те, щоб змалювати реалістичну картину шляху до вступу з погляду України та конкретних віх руху на цьому шляху (зокрема взаємозв'язку між галузевими планами інтеграції та планами повоєнного відновлення), а також специфічних для України викликів (йдеться про ситуацію з фундаментальними реформами й інституційною спроможністю).

1. Початок переговорів про вступ до ЄС

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 року фактично потрясло весь європейський континент. Той факт, що Росія агресивно напала на свого безпосереднього сусіда, змусив ЄС до геополітичних дій не тільки на папері, але й на практиці. Він почав постачати зброю та боєприпаси Україні (вперше якійсь третій країні, що воює), приймати українських біженців, знімати торговельні бар'єри, а також надав Україні статус кандидата. Менше ніж за пів року Україна перетворилася з асоційованої країни на кордоні Європи та об'єкта геополітичних ігор на стратегічного партнера ЄС і кандидата на членство. Україна ефективно використала імпульс величезної підтримки з боку країн ЄС і подала заявку на членство на четвертий день після повномасштабного вторгнення Росії. Далі процедурний механізм розгорнувся з блискавичною швидкістю: Рада ЄС розглянула заявку України всього за 7 днів і 7 березня запропонувала Комісії подати свої висновки щодо заявки України (а також Молдови та Грузії). Комісії знадобився 1 місяць для розробки анкети, ще 1 місяць пішов Україні на підготовку відповіді, а ще за місяць Рада надала Україні статус кандидата на

вступ до ЄС. Судячи з досвіду Західних Балкан, цей процес міг би розтягнутися на місяці або навіть роки. Саме тому Україна не зверталася раніше, щоб уникнути розчарування та відмови з боку ЄС. Цього разу ключову роль зіграла геополітика, адже Україна нині відіграє вирішальну роль для безпеки всього європейського континенту, а ЄС де-факто відкрив Україні «двері для екстреного вступу». Однак сам вступ базується на всеосяжній методології розширення², яка передбачає імплементацію всіх законодавчих актів ЄС та глибший контроль з боку Союзу якості адаптації національного законодавства, ніж у випадку з Угодою про асоціацію.

З іншого боку, 8 років імплементації Угоди про асоціацію свідчать про те, що Україна не є новачком у європейській інтеграції та гармонізації національного законодавства з нормами ЄС. Україна створила урядову інфраструктуру для координації відповідних питань – віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, заступники міністрів із питань європейської інтеграції в профільних міністерствах. Крім того, ЄС та Україна налагодили інтенсивний політичний діалог у рамках органів асоціації, які працюють на регулярній основі, як-от, Рада асоціації, Комітет асоціації, Комітет асоціації в торговельному складі та Парламентський комітет асоціації.

За даними незалежного експертного моніторингу, проведеного Українським центром європейської політики, станом на кінець 2022 року загальний прогрес України у виконанні Угоди про асоціацію (УА) становить 55% (ця цифра включає повністю виконані зобов'язання та проміжні результати), 30,4% з яких є зобов'язаннями, оціненими як повністю виконані. Серед основних досягнень у рамках виконання УА можна назвати такі:

- Реформування ринків електроенергії та газу, синхронізація енергосистеми України з ENTSO-E;
- Впровадження прозорої системи державних закупівель;
- Реформа системи ринкового нагляду і впровадження технічних регламентів ЄС;

2) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

- Трансформація корпоративного управління;
- Імплементация законодавства ЄС щодо приєднання до режиму спільного транзиту (NCTS);
- Розвиток національної системи трансплантології.

У деяких секторах, таких як зовнішня політика, безпека та оборона, а також телекомунікації, співробітництво між Україною та ЄС виходить далеко за рамки положень Угоди про асоціацію. Це свідчить про те, що багато в чому УА виявилася застарілою для задоволення потреб обох партнерів.

З іншого боку, УА є далекоюсяжною та вимогливою, але не передбачає подальшої інтеграції України до ЄС, наприклад, доступу до Єдиного ринку ЄС або членства. Відсутність кінцевої мети в Угоді українська сторона вважає її головним недоліком, оскільки вона заледве чи могла мотивувати Україну до здійснення дороговартісних реформ. Процес асоціації також не передбачав достатньої залученості та лідерства ЄС щодо впровадження Україною реформ, передбачених Угодою про асоціацію. ЄС оцінював поступ України у своїх щорічних звітах, не встановлюючи конкретних умов для впровадження реформ, які би передбачали привабливі вигоди від ЄС. Очікується, що надання Україні статусу кандидата переавантажить співпрацю між Україною та ЄС і сприятиме євроінтеграційним реформам.

2. Прогрес України у виконанні 7 рекомендацій ЄК

Відколи Україна отримала статус країни-кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року, український уряд постійно закликає ЄС до швидкого відкриття переговорів про вступ і отримання членства за прискореною процедурою. Однак для того, щоб перейти до наступного етапу процедури вступу, Київ повинен виконати 7 рекомендацій, викладених Європейською Комісією у Висновку щодо заявки України на членство в Європейському Союзі³. Хоча в остаточному висновку Європейської Ради туманно вказано, що «Рада прийме рішення про

подальші кроки, щойно всі ці умови буде повністю виконано», експертні кола й особливо українська політична еліта сприймають виконання цих 7 рекомендацій як умову для початку переговорів про вступ.

Сім рекомендацій, сформульованих Європейською Комісією, фактично є умовами для руху вперед на шляху до приєднання⁴. Ці рекомендації такі:

1. ухвалення та впровадження законодавства щодо процедури добору суддів Конституційного Суду України, в тому числі процес попереднього добору на основі оцінки їх добросовісності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії;
2. завершення перевірки добросовісності кандидатів у члени Вищої ради юстиції Радою з етики та добір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
3. посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення належної динаміки судових справ та винесених вироків; завершення призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом атестації визначеного переможця конкурсу та проведення процесу добору і призначення на посаду нового директора Національного антикорупційного бюро України;
4. забезпечення відповідності законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів (FATF); ухвалення комплексного стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України;
5. запровадження антиолігархічного закону з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя; це має бути зроблено юридично обґрунтованим чином, з урахуванням майбутнього висновку Венеціанської комісії щодо відповідного законодавства;

3) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en

4) Утім ці умови не єдиний критерій для ухвалення Комісією рішення рекомендувати Раді ЄС відкрити переговори про вступ з Україною, існує також великий пакет інших вимог (що випливають з *acquis communautaire* ЄС або з так званих стандартів ЄС), які Україна повинна виконати, щоб отримати право на членство в ЄС.

6. подолання впливу суб'єктів з корисливими інтересами шляхом ухвалення закону про ЗМІ, який узгоджує законодавство України з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та надає повноваження незалежному регулятору ЗМІ;
7. завершення реформи законодавчої бази щодо національних меншин, яка зараз готується, згідно з рекомендаціями Венеціанської комісії, та ухвалення негайних ефективних механізмів імплементації.

Дотримуючись цієї технократичної логіки, Європейська Рада в кращому випадку може прийняти рішення про початок переговорів про приєднання в грудні 2023 року (на цей час заплановано саміт Європейської Ради), якщо висновок Комісії буде позитивним. Цим самим рішенням Європейська рада, як очікується, запропонує Комісії розробити рамки переговорів, що є передумовою для проведення першої Міжурядової конференції (МУК). Слід зазначити, що фактичні переговори про приєднання починаються після завершення скринінгу по кожному кластеру або точніше після виконання початкових цільових індикаторів, якщо такі є, по кластеру «Фундаментальні питання». Тому рішення самої Європейської ради не означає відкриття переговорів про приєднання, це просто зелене світло для Європейської комісії, щоб та бралася до підготовки проєкту переговорних рамок. Ще одне одностайне рішення Ради необхідне для затвердження документа і, таким чином, для початку переговорів про приєднання під час першої МУК.

Ці процедурні деталі важливо пам'ятати, розмірковуючи про майбутні переговори про вступ між Україною та ЄС. З одного боку, весь переговорний процес базується на чіткій методології розширення⁵, а з іншого боку, він дуже залежить від політичних пріоритетів держав-членів, оскільки кожне відповідне рішення приймається одностайно. Отож завжди існує ймовірність прискорення або гальмування процедури під впливом політичних міркувань. Розглядаючи далі

випадок України, можна побачити переплетення двох аспектів, які фактично впливають на початок переговорів про вступ: технічне питання про те, коли Україна виконає 7 рекомендацій, і політичне питання про те, чи зможе ЄС досягти одностайності та прийняти рішення. Політика відкриття переговорів про вступ з Україною в ЄС, схоже, залежить від низки ключових факторів. По-перше, рекомендації Комісії як підхід впливають (і спираються на інструменти) з попереднього процесу розширення та просто відповідають потребам, пов'язаним із розв'язанням поточних геополітичних викликів, тож існує явна необхідність у перегляді ЄС його політики розширення, щоб зробити процес більш вмотивованим як для ЄС, так і для кандидатів. По-друге, ЄС та його Комісія неофіційно зацікавлені в демонстрації «швидкої історії успіху» України, тому вони будуть дотримуватися досить поблажливого підходу в оцінці прогресу України у виконанні цих 7 вимог, але серед країн-членів ЄС, які відіграють вирішальну роль у Раді ЄС, досі не досягнуто чіткого компромісу щодо відкриття переговорів про вступ з Україною. По-третє, українські еліти також (з протилежного боку процесу) не мають чіткої мотивації до глибоких фундаментальних змін у воєнний час і не готові позбутися усталених неформальних практик захоплення державної влади, а це призводить до напівзаходів і поверхневих рішень у виконанні рекомендацій Комісії⁶. Про це наочно свідчать нещодавні скандали щодо процесу добору суддів до Конституційного Суду, що є лакмусовим папірцем щодо ключової судової реформи та вибору Голови Верховного Суду. ЄС було б доволі складно заплющити очі на цю проблему, яку (на жаль) не може бути розв'язано за найближчі шість місяців.

У своєму висновку Єврокомісія взяла на себе зобов'язання контролювати виконання вищезазначених рекомендацій, а також проводити ретельне оцінювання країни. Очікується, що оцінювання ЄС буде проведено в жовтні 2023 року. А проміжний усний звіт ЄК було представлено Раді ЄС 22 червня. Варто згадати, що з українського боку є дві ініціативи громадянського суспільства, які відстежують виконання цих 7 рекомендацій⁷.

5) https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en

6) Однак сумнівно, чи за такий короткий термін в принципі можливо виконати вимоги ЄС щодо структурних змін у фундаментальних секторах, таких як судова система.

7) Центр «Нова Європа»: <http://neweurope.org.ua/analytcs/kandy-dat-check-3-de-ukrayina-perebuvaie-u-vykonanni-semy-rekomendat-sij-yes-shhodo-kandydatstva>
Реанімаційний пакет реформ: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/RPR-Coalition_Entrance-Exam-for-Ukraine.pdf

Відтак можна зробити висновок про напрямок реалізації реформ. Як свідчить оцінка ЄК, Україна виконала дві з 7 рекомендацій – зокрема щодо реформи судових органів і законодавства про ЗМІ. Зазначимо, що згідно з останнім експертним моніторингом, оприлюдненим на початку травня 2023 року, Україна не виконала жодної з цих рекомендацій⁸. Отож завершення двох реформ за один місяць свідчить про намір України продемонструвати результати перед представленням усного звіту ЄК.

Що стосується судової реформи, у січні 2023 року Вища рада правосуддя (ВРП) відновила роботу з 15 з 21 члена (що становить кворум) після майже року неповноважності⁹. Перевірка доброчесності кандидатів Радою з етики триває, але призупинення онлайн-трансляції співбесід із кандидатами через повномасштабну війну негативно позначилося на публічності процесу добору. Добір членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) завершився 1 червня, коли ВРП призначила 16 членів. Отож другу рекомендацію Єврокомісії виконано повністю.

У грудні 2022 року Верховна Рада України прийняла закон про медіа, який набрав чинності 30 березня 2023 року. А 30 травня 2023 року Верховна Рада ухвалила законопроект про внесення змін до Закону України «Про рекламу» в частині імплементації положень *acquis* ЄС у сфері аудіовізуальної реклами¹⁰.

У порівнянні з травневим звітом, Україна також демонструє поступ у реформі Конституційного Суду України (КСУ). У грудні 2022 року Верховна Рада ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах», який не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії. Щоб виконати вимоги Єврокомісії, наприкінці травня 2023 року у Верховній Раді було зареєстровано проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного

Суду України», яким передбачається внести зміни до чинного законодавства відповідно до рекомендацій ВК.

Що стосується доопрацювання законодавства про національні меншини, антикорупційного законодавства, законодавства щодо протидії відмиванню грошей та антиолігархічного законодавства, реформаторські зусилля в Україні можна оцінити як задовільні.

Закон про національні меншини (громади) ухвалено у грудні 2022 року. Загалом він відповідає Рамковій конвенції Ради Європи про захист національних меншин. Однак, як наголосили в Єврокомісії, для завершення цього кроку Україні необхідно виконати рекомендації ВК, оприлюднені 13 червня 2023 року.

Україна вжила заходів для виконання рекомендації ЄК щодо призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та директора Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Голову САП було призначено 28 липня 2022 року, а директора НАБУ – 6 березня 2023 року. Україні ще належить здійснити низку реформ для посилення незалежності своїх антикорупційних органів та полегшення їх роботи. Зокрема, необхідно реформувати Службу безпеки України (СБУ), позбавивши її функцій у сфері запобігання корупції та боротьби з економічними правопорушеннями та організованою злочинністю¹¹. Ще один очікуваний крок – відновлення декларування активів чиновників.

У сфері протидії відмиванню грошей Україна прийняла закон про кінцевих бенефіціарів і ратифікувала Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму. Однак, за даними експертного моніторингу, у листопаді 2022 року до законопроекту про запобігання та протидію відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, було внесено зміни, які суперечать стандартам FATF та положенням Директиви ЄС 2015/849. Що стосується прийняття комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектора безпеки й оборони, Україна розробила проект такого комплексного стратегічного плану на 2023–2027 роки.

8) <http://neweurope.org.ua/en/analytcs/kandydat-check-4-de-ukray-ina-perebuwaye-u-vykonanni-7-rekomendatsij-yes/>

9) <http://neweurope.org.ua/en/analytcs/kandydat-check-3-de-ukray-ina-perebuwaye-u-vykonanni-semy-rekomendatsij-yes-shhodo-kandydat-stva/>

10) <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41772>

11) Вступний іспит для України: що маємо зробити для виконання рекомендацій ЄС, Коаліція Реанімаційний пакет реформ, Київ, 2022, с. 20. https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/RPR-Coalition_Entrance-Exam-for-Ukraine.pdf

Європейська комісія очікує, що Україна виконає цю рекомендацію до вересня 2023 року.

Найменшого прогресу було досягнуто у впровадженні антиолігархічного закону. У вересні 2021 року Верховна Рада прийняла закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, що мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)». Однак його імплементація досі триває, в тому числі внесення змін до різних відповідних законів і розробка реєстру осіб, які мають значний вплив у державному секторі. Крім того, Україна має імплементувати рекомендації Венеціанської комісії¹².

До 7 пунктів рекомендацій, запропонованих Європейською Комісією, входять питання, які не вирішувалися протягом декількох років і були в центрі уваги західних партнерів України. Проаналізувавши прогрес України у виконанні цих рекомендацій, можна зробити два висновки. Перший полягає в тому, що умови ЄС, висунуті після надання статусу кандидата, спонукали Україну до впровадження відкладених реформ. По-друге, Україні необхідно прискорити темпи реформ, щоб продемонструвати досконалий прогрес до осені, коли Європейська комісія оприлюднить свою думку щодо подальших кроків на шляху до розширення ЄС.

3. Реформи в кластері «Фундаментальні питання» – запорука ефективного початку переговорів про приєднання

Відповідно до методології розширення ЄС, кластер «Фундаментальні питання» є відправною точкою для початку переговорів про вступ до ЄС. Він першим відкривається, останнім закривається і має вирішальне та справді «фундаментальне» значення для початкового успіху України в майбутньому переговорному процесі, а також подальших позитивних змін в інших секторальних досягненнях і повоєнних зусиллях з відновлення. Цей кластер охоплює п'ять розділів *acquis* ЄС (5 – державні закупівлі; 18 – статистика; 23 – судова влада та основні права; 24 – правосуддя, свобода та безпека; 32 – фінансовий контроль), а також реформу державного управління, функціонування демократичних інститутів та економічні критерії, які входять до Копенгагенських критеріїв.

Реформи, спрямовані на імплементацію верховенства права (розділи 23 і 24), є ключовим компонентом кластера «Фундаментальні питання» і завжди були каменем спотикання між офіційним Києвом і Брюсселем у визначенні «прогресу в реформах євроінтеграції». До того ж ці реформи є довгоочікуваними для українського суспільства. Опитування 2021 року показало, що 71% українців не довіряють прокурорам, а 63% не довіряють Конституційному Суду України та Верховному Суду України. Рівень довіри до поліції також був низьким – 53% опитаних заявили про недовіру¹³. Опитування, проведені асоціаціями підприємців, показують, що суди та відсутність верховенства права справляють сильний негативний вплив на ведення бізнесу в Україні¹⁴. Отож існує потужний суспільний запит на реформи, спрямовані на встановлення верховенства права.

У відповідь на цей суспільний запит з 2016 року тривають зусилля з реформування судової системи, починаючи зі спроби перезавантаження Верховного Суду України, а також апеляційних судів. Однак результати були нерівномірними, оскільки, попри оновлення судів, багато старих

12) Там само. С. 39–47. <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2022/12/RPR-Coalition-Entrance-Exam-for-Ukraine.pdf>

13) <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovi-ra-do-institutiv-suspilstva-ta-politikiv-elektoralni-orientatsii-gromadi-an-ukrainy>

14) <https://case-ukraine.com.ua/publications/verhovenstvo-pra-va-chy-ye-korotkyj-shlyah-dlya-sudovoyi-reformy/>

суддів зберегли свої посади¹⁵. До того ж існують зовнішні політичні зацікавлені сторони, а ще – члени спільноти суддів прагнуть зберегти свій вплив на судову систему.

У 2019 році запуск Вищого антикорупційного суду України в цілому сприймався як успішна реформа. Однак зусилля з реформування органів судового управління, таких як Вища рада правосуддя і Вища кваліфікаційна комісія суддів України, наразилися на перешкоди через блокування участі міжнародних експертів. Лише 2022 року, коли ЄС висунув відповідні вимоги щодо надання Україні статусу кандидата, було досягнуто значного прориву в реформуванні органів судового управління.

Статус кандидата для України та увиразнення шляху до членства в ЄС підштовхнули українських політиків та владу до дій навіть щодо найскладніших реформ у сфері верховенства права. Тому початок переговорів та відкриття кластера «Фундаментальні питання» може стати потужним двигуном реформ в Україні.

Українські суди нині переповнені численними судовими справами, а разом із тим спостерігається значний дефіцит суддів (станом на початок 2021 року в Україні було майже 2000 незаповнених вакансій суддів¹⁶).

Однією з причин перевантаження судової системи є слабкий менеджмент у сфері державного управління загалом. Україні бракує ефективних процедур досудового врегулювання спорів, які допомогли б розв'язати спір без судового процесу. А низький рівень кваліфікації працівників органів державної влади (рішення яких оскаржуються в судах) сприяє збільшенню кількості справ, які потрапляють до суду, що забирає ще більше часу та посилює перевантаження судової системи. Тому для поліпшення ситуації з верховенством права в Україні знадобиться не лише судова реформа, а й реформа державного управління.

Низька якість освіти та недостатній професіоналізм державних службовців є однією з проблем системи державного управління в Україні загалом. Однією з причин є неналежна якість юридичної освіти¹⁷,

що впливає на ефективність роботи суддів, прокурорів та адвокатів. Тому сталі реформи в кластері «Фундаментальні питання» тісно пов'язані з поліпшенням юридичної освіти.

Трансформація судової влади та системи державного управління необхідна, попри інтереси політичних стейкхолдерів, які отримують вигоду від використання судової влади для досягнення своїх цілей через неформальні системи впливу та практику захоплення державної влади (органи державної влади в Україні також підпорядковані впливу політичних сил). Було здійснено численні спроби «перезавантаження» державної служби (йдеться про заміну вищого керівництва органів державної влади), такі як прийняття 2019 року закону, спрямованого на перезапуск органів державної влади та здійснення добору високопоставлених державних службовців шляхом відкритих конкурсів¹⁸. Однак деяких держслужбовців було звільнено незабаром після призначення, незалежно від якості їхньої роботи або компетентності, а це вказує на те, що ці рішення були політично мотивованими. Щоб уможливити зміну керівництва окремих державних органів, було навіть прийнято ще один спеціальний законопроект. Без сумніву, часті зміни керівництва (які можуть бути політично зумовленими) не сприяють ефективності державного управління в Україні.

На антикорупційну реформу, що впроваджується в Україні з 2015 року, також істотно вплинули політичні сили. За цей час в Україні було створено нові органи для боротьби з корупцією, такі як Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Національне агентство з питань запобігання корупції. Призначення керівників цих антикорупційних органів затягнулося на тривалий час. Припускають, що причиною такої затримки стало бажання певних політиків впливати на ці органи. Однак ЄС, висунувши вимоги до кандидатів, допоміг розв'язати це питання. Відтак, згідно з звіту GRECO, Україна досягла значного прогресу в боротьбі з корупцією, навіть попри війну¹⁹.

15) <https://dejure.foundation/library/sudova-reforma-v-ukraini-scho-zminy-los-za-try-roky>

16) <https://hcj.gov.ua/page/shchorichna-dopovid-pro-stan-zabezpechennya-nezalezhnosti-suddiv-v-ukrayini>

17) <http://dejure.foundation/problems-of-legal-education>

18) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text>

19) <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-re-spect-of-members-of/1680aaa790>

Зміцнення демократичних інститутів може відіграти життєво важливу роль у зменшенні політичного втручання у функціонування органів державної влади. Однак введення воєнного стану в Україні з лютого 2022 року негативно вплинуло на низку аспектів у цих сферах. Обмеження, запроваджені протягом цього періоду, такі як закриття публічних реєстрів, відсутність громадського обговорення нормативних документів і законопроектів, скасування конкурсу на вакантні посади державної служби й обмеження доступу до реєстру декларацій державних службовців, призвели до зниження прозорості державного управління.

Воєнний стан та обмеження прав громадян можуть перешкоджати розвитку демократії та інклюзивності. Важливо оцінити доцільність і необхідність цих обмежень для безпеки держави. Деякі з них можуть послабити демократичні інститути без будь-якого значення для безпеки держави, а їх усунення може сприяти більшій відкритості та прозорості суспільства. Було б варто переглянути обмеження, накладені під час воєнного стану, і зберегти лише ті заходи, які є справді важливими для підтримки безпеки країни під час війни.

Реформування у рамках кластера «Фундаментальні питання», безсумнівно, потребуватиме значного часу та зусиль. Однак відкриття переговорів може служити потужним стимулом для реформ у цій сфері, про що свідчать вимоги, висунуті для отримання статусу кандидата в ЄС.

Україні стане в пригоді допомога Європейського Союзу з покращенням якості юридичної освіти та підвищенням кваліфікації державних службовців. Зокрема, може йтися про навчання українських державних службовців законодавству ЄС в рамках підготовки до переговорів про вступ.

4. План дій щодо секторальних реформ і планування повоєнного відновлення

Інтеграція України до ЄС вимагає реформ у низці секторів, що охоплюють майже всі аспекти життя суспільства – від вільного переміщення товарів до телекомунікаційних послуг і аграрної політики.

Секторальна інтеграція України в єдиний ринок ЄС фактично почалася задовго до того, як країна отримала статус кандидата. Головним інструментом

галузевої інтеграції на той час була Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Виконуючи свої зобов'язання за цією Угодою, Україна досягла відчутного прогресу в інтеграції низки секторів. Однак, оскільки Угода про асоціацію охоплює не всі законодавчі акти ЄС, а деякі галузі економіки взагалі оминає, то в більшості секторів ще багато що потрібно зробити.

Секторальна інтеграція передбачає два взаємозалежні процеси, а саме: (i) імплементація законодавства ЄС та (ii) підготовка державних органів та підприємств до роботи за новими правилами. Обидва ці процеси пов'язані з окремою низкою проблем. Імплементація законодавства ЄС – це масштабне завдання, яке вимагає розробки численних законодавчих актів. Однак, щоб забезпечити дотримання цього законодавства, доведеться багато чого змінити у функціонуванні інституцій і запровадити нові процедури управління як у державному урядуванні, так і в бізнесі.

Ситуація щодо імплементації *acquis* ЄС значно різниться залежно від сектора. У деяких секторах рівень готовності вже доволі високий (наприклад, Митний союз та Енергетика). Однак навіть у них є низка складних і масштабних завдань, які Україна повинна виконати до вступу (наприклад, імплементація Митного кодексу Союзу). В інших секторах ще багато роботи. Наприклад, в таких галузях, як сільське господарство та розвиток сільських територій, рибальство та вільне переміщення товарів ще потрібно імплементувати сотні актів ЄС.

Як правило, на імплементацію законодавства на основі *acquis* ЄС йде близько 2–3 років від прийняття закону до його практичного застосування. Щоб виконати таке серйозне зобов'язання, відданість України завданню імплементації порядку денного *acquis* ЄС повинна бути непохитною, а її робота у цьому напрямку – швидкою, послідовною і результативною. Україні необхідно розробити план імплементації законодавства ЄС і запровадити належний підхід до підготовки відповідних законопроектів.

Адміністративна спроможність – ще один важливий виклик, з яким Україні належить впоратися. Вирішальне значення має підвищення якості управління, зокрема органів, відповідальних за забезпечення рівних умов праці для учасників

ринку (таких як органи ринкового нагляду, Антимонопольний комітет, митні та податкові органи та інші регулятори). Ці органи державної влади часто стикаються з подібними проблемами, такими як застаріла та незручна/недостатня матеріальна база, брак обладнання і технологій, неналежна ІТ-інфраструктура з низьким рівнем кібербезпеки, занижка оплата праці персоналу (що негативно впливає на мотивацію та професіоналізм) і висока плинність кадрів. Щоб подолати ці проблеми, потрібно збільшити фінансування органів державної влади, що доволі проблематично під час війни. Тому підвищення адміністративної ефективності органів влади потребуватиме або окремого фінансування в рамках повоєнної реконструкції, або спеціальної допомоги з боку ЄС.

Підготовка бізнесу до нових правил ЄС – ще одне завдання для успішної європейської інтеграції. Щоб стати частиною єдиного ринку ЄС, українському бізнесу потрібно буде дотримуватися вищих вимог у плані екології та безпеки. Це вимагатиме інвестицій у нове обладнання, контролю якості та безпеки, підготовки працівників тощо. Особливо складним задоволення цих вимог може бути для малого та середнього бізнесу. Тому важливо запровадити програми фінансування бізнесу, які сприяли б адаптації до нових стандартів, а також встановити перехідні періоди, щоб полегшити тягар регулювання, що вимагатиме від бізнесу великих витрат.

Ще один момент, на який варто звернути увагу, – як Україні залучити європейський приватний капітал для інвестування, попри невизначеність і ризику, пов'язані з продовженням війни. Одним із потенційних рішень може бути страхування військових ризиків для бізнесу, надане міжнародними донорами, або програма ЄС з підтримки європейських бізнес-інвестицій в Україні.

В результаті війни інфраструктурі, житловим будівлям, промисловості та іншим критично важливим об'єктам України завдано значної шкоди. За оцінками Світового банку станом на березень 2023 року вартість повоєнного відновлення становить приблизно 411 мільярдів доларів²⁰. Попри це, Україна має на меті реалізувати масштабну програму повоєнної відбудови та відновлення,

яка може бути профінансована коштом активів, конфіскованих у Росії та/або донорських коштів. Євроінтеграційні реформи мають йти рука в руку з повоєнною реконструкцією. Наприклад, багато житлових будинків, шкіл, лікарень, громадських будівель та інших об'єктів доведеться перебудувати, роблячи їх більш енергоефективними та, де можливо, заживленими із відновлюваних джерел задля досягнення цілей Європейського зеленого курсу.

Унаслідок російських ракетних обстрілів енергетична інфраструктура України зазнала серйозних пошкоджень, і відбудувати її такою ж, як раніше, не доцільно. У 2021 році майже 25% електроенергії в Україні виробляли з вугілля²¹. Тому Україні важливо реконструювати енергетичний сектор так, щоб максимально зменшити залежність від викопного палива. Пріоритетність відновлюваних джерел енергії є найкращим рішенням для досягнення цієї мети. До того ж це допоможе децентралізувати виробництво електроенергії та зменшити вразливість до ракетних атак.

Для того, щоб Україна могла повноцінно долучитися до єдиного ринку ЄС, необхідно покращити сумісність української транспортної інфраструктури з інфраструктурою ЄС. Це особливо важливо для запобігання торговельним конфліктам із сусідніми країнами, таким, як ті, що мали місце в квітні 2023 року. Для цього важливо визначити пріоритетність розвитку транспортної інфраструктури за допомогою підходів, ґрунтованих на заслугах, де транспортні реформи винагороджуються відповідним фінансуванням інфраструктури. Такий самий підхід можна застосувати і в енергетичному та телекомунікаційному секторах.

Галузевий та економічний розвиток України буде значною мірою залежати від плану повоєнного відновлення. Україна потребуватиме значних фінансових ресурсів для підвищення адміністративної спроможності своїх державних органів, допомоги бізнесу в підготовці до членства в ЄС та відновлення інфраструктури у більш ресурсо- й енергоефективному вигляді.

20) <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>

21) <https://www.naftogaz.com/short/67171076>

5. Інституційна спроможність органів державної влади для європейської інтеграції: статус-кво і ключові виклики, з якими необхідно впоратися до приєднання

Перша політична декларація щодо стратегічного курсу України на інтеграцію в політичний, правовий та економічний простір Європейського Союзу та отримання перспективи членства в ЄС була оприлюднена ще 1998 року у вигляді «Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу»²², коли набула чинності Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами²³. Тоді також було прийнято рішення²⁴ зосередитися насамперед на правових аспектах інтеграції, Міністерство юстиції було призначено основним урядовим органом, відповідальним за нагляд над усім процесом, а для координації діяльності інших міністерств і державних установ було створено міжвідомчу Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу під керівництвом Міністра юстиції²⁵. При Міністерстві юстиції як орган технічної підтримки було створено Центр європейського та порівняльного права²⁶.

Однак аналіз першого досвіду Координаційної ради приніс невтішні висновки: в процесі наближення національного законодавчого корпусу до *acquis communautaire* ЄС не було досягнуто значного прогресу через брак повноважень Ради в системі центральних органів виконавчої влади та відсутність механізмів забезпечення виконання її рішень іншими державними органами. На початку 2004 року, у спробі знайти вихід із цього глухого кута та задіяти логіку Білої книги Європейської Комісії «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу»²⁷ було

прийнято Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»²⁸. Розділ VIII Закону містив переглянутий загальний інституційний механізм європейської інтеграції шляхом:

- Встановлення окремої політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- Законодавче введення в дію «уповноваженого центрального органу виконавчої влади», відповідального за виконання вищезазначеної Програми адаптації та політики. Цей статус знову надали Міністерству юстиції, тим самим оновивши його повноваження всередині урядової системи та надавши право здійснювати всі заходи, пов'язані з процесом наближення;
- Уповноваження парламенту (Верховної Ради України) керувати Програмою та надавати власний експертний висновок щодо всіх законопроектів, що подаються до парламенту, щодо їх відповідності *acquis communautaire* ЄС;
- Підвищення рівня координації до рівня Кабінету Міністрів; нова Координаційна рада під керівництвом прем'єр-міністра з особливою роллю Міністерства юстиції повинна охопити всі ключові центральні органи виконавчої влади.

У грудні 2004 року також було прийнято рішення підвищити статус Центру європейського та порівняльного права, який було перетворено на Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції.

Верховна Рада змогла докластися до процесу інтеграції як інституція аж через три роки після того, як вона запровадила рамки європейської інтеграції – у грудні 2007 року було створено новий

22) Президентський указ № 615/98 від 11 червня 1998 року (втратив чинність).

23) Угоду було підписано 6 червня і ратифіковано 10 листопада 1994 року.

24) Постановою Кабінету Міністрів № 852 від 12 червня 1998 року було уточнено правовий механізм такого наближення в рамках урядової системи.

25) Утворена Постановою Кабінету Міністрів № 1773 від 12 листопада 1998 року.

26) Розпорядженням Кабінету Міністрів № 716 від 15 травня 2003 року.

27) <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/56d29901-7861-448c-82d8-0d006ba61fc1>

28) Закон № 1629-IV від 18 березня 2004 року.

парламентський комітет з питань європейської інтеграції²⁹.

Однак навіть ці інституційні зміни принесли відносно скромні результати, оскільки посиленому Міністерству юстиції досі бракувало спроможності, тож йому вдалося хіба перекласти низку *acquis* ЄС та надати рекомендації центральним органам виконавчої влади щодо наближення деяких галузевих законів. Політична вага і контрольна функція Міністерства юстиції однаково були недостатніми для того, щоб стимулювати інші міністерства реформувати свої галузеві нормативні акти відповідно до норм і практики ЄС³⁰; новостворений Комітет Верховної Ради не мав ані відчутного впливу на інші галузеві комітети Верховної Ради, ні технічної спроможності перевірити відповідність законопроектів законодавству ЄС. До того ж 2011 року Департамент адаптації Міністерства юстиції було розпущено³¹.

Новий потужний імпульс для розвитку інститутів європейської інтеграції виник 2014 року після Революції гідності, в якій люди відстоювали європейський вибір України й у березні та червні було підписано відповідно політичну й економічну галузеву частину Угоди про асоціацію між ЄС та Україною. Справді важливим кроком у плані інституційної розбудови стало створення у серпні того ж року нового спеціалізованого органа в рамках Секретаріату Кабінету Міністрів, а саме Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції³². На рівні відповідальних за реалізацію органів (міністерств) процес розробки спеціальних євроінтеграційних підрозділів, який розпочався ще у 1998 році, 2014 року нарешті привів до створення інституту заступників міністрів із питань європейської інтеграції, відповідальних за адаптацію законодавства у відповідному секторі та виконання Угоди про асоціацію.

У 2016 році стало зрозуміло, що виконання Угоди про асоціацію окрім суто технічних функцій (таких як правова експертиза, координація і моніторинг) також вимагає належного політичного управління

високого рівня і системи нагляду й арбітражу, налаштованої на сприяння процесу адаптації національного законодавства та розв'язання конфліктів всередині центральних органів виконавчої влади. Після певного тиску з боку громадянського суспільства і міжнародних донорів України, а також зміщення політичного акценту на євроінтеграційну політику на найвищому рівні, було введено нову посаду віцепрем'єр-міністра з питань європейської інтеграції. Паралельно, в рамках реформи державного управління віцепрем'єр-міністр отримав повноваження реорганізованого Урядового офісу з координації європейської та євроатлантичної інтеграції³³, а спроможність профільних міністерств у сфері європейської інтеграції було значно посилено шляхом введення 50 директоратів стратегічного планування та європейської інтеграції в 10 пілотних міністерствах, 2 відомствах і Секретаріаті Кабінету Міністрів, які фінансуються ЄС із фондів технічної допомоги.

Ця остання переглянута євроінтеграційна структура остаточно стабілізувалася протягом наступних п'яти років і продемонструвала неоднозначні результати щодо виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію. Основним досягненням механізму європейської інтеграції стало завершення розробки системи планування, координації, виконання і контролю правового наближення та впровадження змінених нормативно-правових актів (відповідно до законодавства ЄС) всередині урядової структури. З 2016 року вона в основному узгоджується з порядком денним Угоди про асоціацію, її діяльність координується з ЄС і змінюється за необхідності. Ключові міністерства також отримали видимі фінансові та людські ресурси для проведення складного процесу наближення законодавства, що допомогло активізувати роботу з розробки проектів нормативно-правових актів, спрямованих на приведення національних галузевих нормативно-правових актів у відповідність до законодавства ЄС і подання їх до парламенту. Організація двостороннього діалогу з офіційними органами ЄС, відповідальними за політику розширення (та Угоду

29) Постанова Верховної Ради України № 4-VI від 4 грудня 2007 року.

30) Однак в окремих секторах наближення значно пішло вперед протягом цього періоду, зокрема у сфері технічного регулювання, де більшість актів горизонтального законодавства було узгоджено з відповідними нормами ЄС (на той час).

31) Постанова Кабінету Міністрів № 346 від 28 березня 2011 року.

32) Постанова Кабінету Міністрів № 346 від 13 серпня 2014 року.

33) Постанова Кабінету Міністрів № 759 від жовтня 2017 року.

про асоціацію) і сприяння глибокій секторальній інтеграції в Брюсселі, також стала одним із досягнень відповідного віцепрем'єр-міністра та спеціалізованого Офісу. Віце-прем'єр-міністр та Офіс європейської інтеграції зіграли суттєву роль у відстоюванні позитивного рішення Ради ЄС про надання Україні статусу кандидата навесні минулого року.

Однак вони також продемонстрували низку недоліків і вад, спричинених внутрішніми політичними особливостями євроінтеграційного процесу в Україні, а також специфікою українського уряду.

По-перше, з 2020 року відбувається поступова ерозія політичного лідерства віцепрем'єр-міністра з питань європейської інтеграції та його контролю за процесом виконання Угоди про асоціацію. Причина: зростаюча вага у зовнішньополітичному (та інтеграційному) порядку денному країни та вплив (формальний і неформальний) Офісу Президента. У червні 2021 року було створено абсолютно новий Департамент європейської та євроатлантичної інтеграції України як окрему гілку зовнішньополітичної структури Офісу Президента. Швидко стало зрозуміло, що новий центр впливу перебрав на себе суттєвий стратегічний контроль над віцепрем'єр-міністром з питань європейської інтеграції та почав формулювати пріоритети порядку денного інтеграції ЄС (обмеживши Офіс радше технічними функціями). Попри добрі особисті стосунки між відповідним віцепрем'єр-міністром і керівником департаменту європейської інтеграції при Адміністрації Президента та координацію їхньої діяльності, поява потужного та багато в чому неформального альтернативного центру прийняття рішень значною мірою суперечить початковому задуму євроінтеграційної інфраструктури та викликає обґрунтоване питання, хто зрештою несе відповідальність за стратегічне планування євроінтеграційної політики та напрацювання ключових компромісів з ЄС, особливо після потенційного відкриття переговорів про вступ. Таке розмивання відповідальності та зміщення встановленого балансу повноважень суттєво демотивує органи державної влади, підриває планування на міністерському рівні (адже Офіс Президента схильний до політизації навіть суто технічних процесів) та робить спілкування із зацікавленими сторонами ЄС досить заплутаним

(наприклад, до яких саме інституцій і посадовців ЄС має звертатися у разі виникнення розбіжностей?).

По-друге, інституційну стабільність системи європейської інтеграції періодично порушували зсуви, пов'язані з ширшою реформою національної державної служби, та подальші зміни в загальній адміністративній структурі уряду. Перші позитивні зміни з 2017 року (наприклад, створення орієнтованих на відповідну політику директоратів у структурі міністерства) здебільшого зійшли нанівець, особливо після початку війни 2022 року. У листопаді 2022 року відбулася спроба масштабної консолідації міністерств, в рамках якої європейська інтеграція, культурна та інформаційна політика мали бути об'єднані в нове міністерство, що безперечно зменшило політичну вагу та можливості євроінтеграційного блоку всередині уряду. Державний бюджет на 2023 рік закріпив різке урізання видатків міністерства внаслідок заходів жорсткої економії через війну. Це призвело до масових скорочень зарплат державних службовців (як основної категорії витрат для міністерства) і особливо коштів для підтримки директоратів і груп підтримки реформ (частково їх покривали з державних коштів³⁴), внаслідок цього більшість кваліфікованих посадових осіб у міністерствах залишилися з базовим окладом у розмірі 300 доларів США. Результат був передбачуваним – найдосвідченіші та найкваліфікованіші співробітники міністерств, в т. ч. фахівці, що займаються наближенням законодавства, почали переходити до приватного сектора та, за іронією долі, приєднуватися до донорських проєктів технічної допомоги, у багатьох із яких ті самі міністерства виступають бенефіціарами. Що більше, відповідно до неформальних чуток, перед можливим відкриттям переговорів про вступ з Україною наприкінці 2023 року українська сторона буде схильна нав'язувати ЄС доволі амбітні вимоги, намагаючись перекласти на нього більшу частину фінансового тягаря та відповідальності за розвиток спроможності у підготовці українського урядового апарату до вступу через брак в Україні внутрішніх ресурсів у час війни.

По-третє, політичний координаційний механізм високого рівня (очолюваний прем'єр-міністром) не створює достатнього імпульсу та тиску на державні органи для проведення системної роботи з наближення законодавства до *acquis*

34) Решту покривають міжнародні донори, передусім ЄС, в рамках підтримки реформи державної служби, розпочатої 2017 року.

ЄС та подальшої імплементації. Роботу початково створеної Координаційної ради було призупинено відразу після набрання чинності Угодою про асоціацію, а в січні 2020 року було перезапущено її правонаступника – Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва, безпеки, оборони та регіонального розвитку. Однак його засідання, схоже, зводилося до заслуховування досить формальної технічної звітності Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції (УОЄЄІ) без чіткого механізму оцінки галузевого прогресу прем'єр-міністром, зворотного зв'язку з євроінтеграційними крилами міністерств щодо перешкод на їхньому шляху та політичної відповідальності у разі секторальних невдач.

По-четверте, з 2020 року експертно-координаційна спроможність вищезгаданого Урядового офісу поступово погіршується, що суттєво послабило механізм горизонтальної роботи між Офісом і профільними міністерствами. Наразі функції УОЄЄІ зводяться переважно до роботи «поштової скриньки», з підтримкою лише формального аспекту процесу європейської інтеграції (постановка завдань, контроль термінів, моніторинг діяльності міністерств). У той час як його основні функції (забезпечення безперебійної, своєчасної роботи відповідних державних органів з правового наближення, зміцнення їхньої експертизи щодо законодавства ЄС, адвокація і ведення переговорів щодо секторальних питань з офіційними органами ЄС, виступаючи експертом-арбітром у правових конфліктах між різними галузевими зацікавленими сторонами) протягом останніх кількох років занепадають³⁵.

По-п'яте, здатність профільних міністерств та інших урядових відомств узгоджувати національні галузеві закони з відповідним законодавчим корпусом ЄС, очевидно, недостатня для забезпечення належних темпів і якості цієї роботи з наближення. Деякі проблеми є примітивно базовими – скажімо, часто відповідальні державні службовці, хоч і є чудовими фахівцями у відповідній галузі в Україні, не мають навичок розмовної, не те що «юридичної», англійської, щоб правильно інтерпретувати складну мову

законодавства ЄС³⁶ або вести переговори зі своїми колегами з ЄС. Існують також прогалини в знаннях щодо того, як відбувається процес імплементації в різних державах-членах ЄС та як організовується робота бюрократії ЄС. Після створення директоратів стратегічного планування та європейської інтеграції та Команд підтримки реформ у міністерствах були великі надії, що ці «спецпідрозділи» сприятимуть наближенню. Часто ці вдало добрані та добре оплачувані фахівці робили значний внесок у деяких секторах, але занадто великий розрив між їхньою оплатою праці та заробітною платою персоналу самих міністерств призводив до внутрішніх конфліктів і перевантаження нових підрозділів поточними бюрократичними завданнями, замість роботи з вироблення політичного курсу і правового наближення. Застосування інших форм нефінансової мотивації (як-от, системне навчання та нетворкінг в ЄС, забезпечення сталих кар'єрних перспектив тощо) також не вдалося ефективно реалізувати через брак зусиль на центральному рівні Кабінету Міністрів.

По-шосте, урядові процедури розробки євроінтеграційних законопроектів від їх ініціювання до подання до парламенту є складними та потребують незліченних погоджень у рамках правової системи Кабінету Міністрів (з боку інших галузевих міністерств, Міністерства юстиції, Міністерства фінансів, Секретаріату Кабінету Міністрів тощо). Часто це призводить до необґрунтованих затяжних затримок у процесі доопрацювання майже готових до голосування законопроектів, тому міністерства парадоксальним чином часто вирішують ініціювати процес подання та розгляду свого законопроекту у Верховній Раді дружніми депутатами (як їхніми авторами), щоб не проходити всі етапи природного (для них) правового шляху.

По-сьоме, здатність парламенту ефективно координувати свої зусилля з урядом, визначати пріоритетність законопроектів, пов'язаних із наближенням до ЄС, і служити центром місцевої експертизи для перевірки відповідності законопроектів, які проходять через парламент, також є недостатньою. Донедавна лише Комітет з питань європейської інтеграції Верховної Ради намагався організувати процес перевірки законопроектів та підтримки галузевих комітетів

35) Однак успішні приклади співпраці між Урядовим офісом і міністерствами у ряді секторів УА щодо таких завдань все ж таки існують.

36) Відсутність якісних перекладів нормативно-правових актів ЄС є окремим питанням процесу наближення в цілому.

експертизою у сфері законодавства ЄС. Але через брак ресурсів він не зміг запобігти численним «камням спотикання» на шляху до прийняття євроінтеграційних законопроектів, розроблених різними групами інтересів з метою блокування, спотворення або значної затримки імплементації запропонованих норм ЄС у країні. Для цього групи лобювання інтересів бізнесу, фракції або окремі народні депутати, які представляють корупційні інтереси, використовують різні засоби – наприклад, блокують прийняття таких законопроектів на рівні галузевого комітету, запускають масштабні кампанії «законодавчого спаму» (коли на етапах розгляду на обговорення народних депутатів виносяться тисячі поправок), спотворюють основні положення законопроектів, коли ті проходять підготовку до другого читання тощо. Ситуація почала змінюватися влітку 2022 року після того, як Україна отримала статус кандидата. На початку вересня в кожному галузевому комітеті Верховної Ради було створено спеціальні євроінтеграційні підкомітети. Разом із цим, у відповідь на нагальну необхідність прийняття змін до національного законодавства для виконання 7 блоків рекомендацій було запроваджено спеціальну процедуру прийняття таких законопроектів спільно з урядом, що передбачає глибшу експертизу (наприклад, обов'язкову підготовку таблиць відповідності)³⁷. У лютому 2023 року також було оголошено, що експертну спроможність парламенту щодо перевірки вхідних євроінтеграційних законопроектів буде вдосконалено завдяки створенню спеціального Офісу з адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Ця ініціатива буде підтримуватися за допомогою проекту технічної допомоги ЄС і передбачає залучення 10–15 галузевих експертів, які обслуговуватимуть потреби рамкового Комітету з європейської інтеграції та галузевих комітетів у Верховній Раді.

Простіше кажучи, імплементація Угоди про асоціацію була своєрідним «домашнім завданням для першого класу» і щодо охоплення *acquis* ЄС, і щодо складності завдань, які мали виконуватися переважно всередині країни. Нещодавня «зернова криза» з Польщею та іншими східноєвропейськими країнами нещадно продемонструвала, що процес

переговорів про вступ до ЄС, крім встановлених внутрішніх реформ, також вимагатиме розв'язання надзвичайно складних викликів щодо пошуку компромісів з офіційними інституціями ЄС та національними урядами країн-членів ЄС.

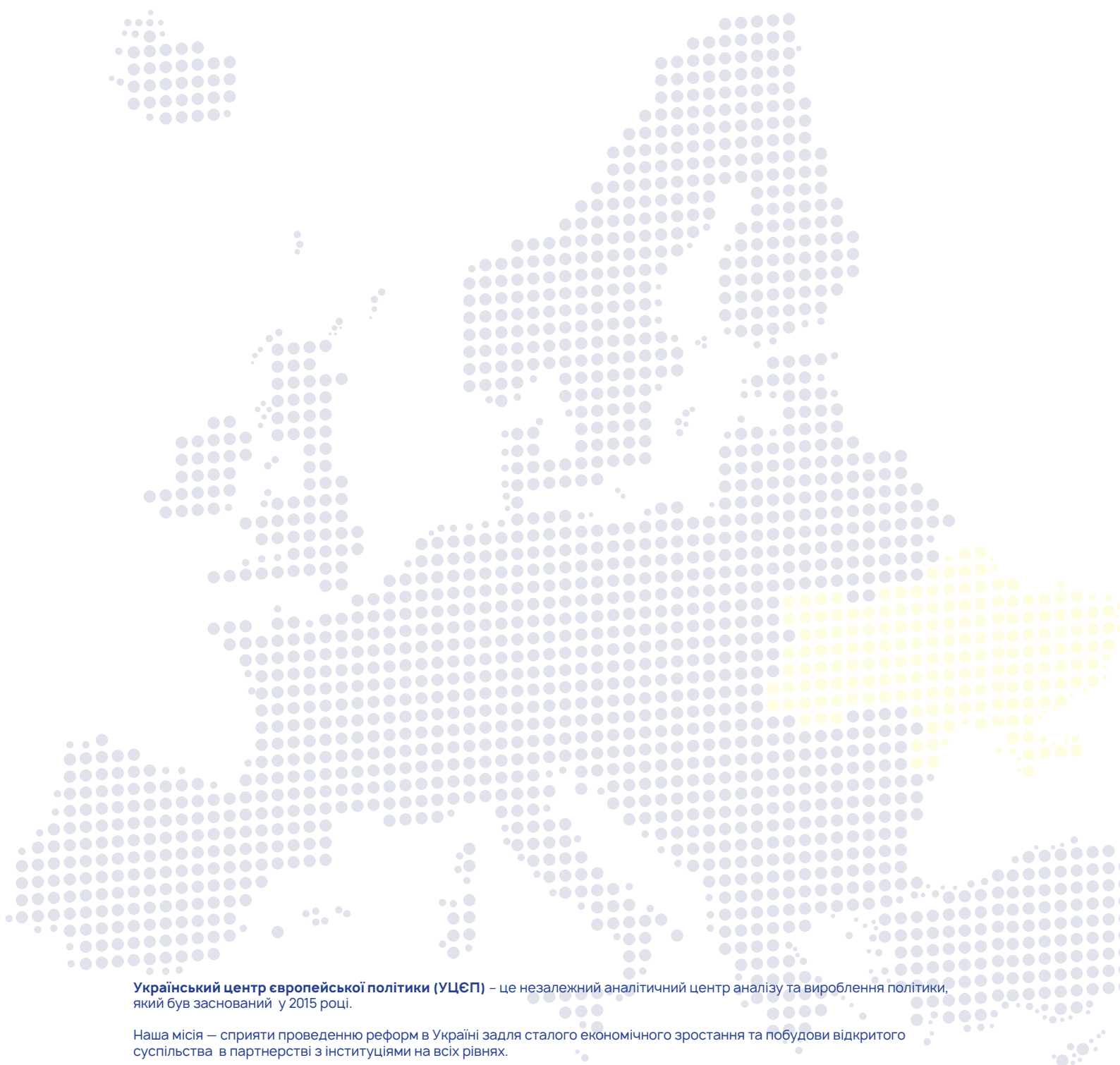
Щоб вижити в цій «дорослій грі», Україна повинна підготувати свої політичні еліти, бюрократичну машину та спільноти експертів/громадських організацій³⁸ до ефективного просування на шляху до вступу. На основі своїх власних (УЦЕП) спостережень і досвіду у сфері європейської інтеграції, а також розуміння викликів приєднання, ми підготували такі ключові рекомендації щодо підготовки євроінтеграційної інституційної інфраструктури:

- Ініціювати справедливий, структурований діалог з ЄС щодо ресурсів і зусиль, які можна реалістично інвестувати у розв'язання поточних проблем і розширення інституційної спроможності української євроінтеграційної системи. Очевидно, що під час війни підтримка ЄС має бути суттєвішою, ніж протягом останніх років, коли йшлося про сприяння порядку денному Угоди про асоціацію, але Україна також повинна відвести значні ресурси на роботу задля вступу.
- Виконання Угоди про асоціацію, галузева інтеграція української економіки в Єдиний ринок ЄС та проведення переговорів щодо вступу мають стати одним із найвищих пріоритетів у політичному порядку денному України зі справді дієвим механізмом контролю, стратегічно очолюваним відповідним віцепрем'єр-міністром і координацією на високому рівні на чолі з прем'єр-міністром. Україні слід уникати прогалин у політичному лідерстві та розмивання відповідальності між різними органами влади у процесі європейської інтеграції, навіть попри той факт, що найактуальнішим пріоритетом є (і має бути) перемога у війні з Росією та підтримка стійкості суспільства і національної економіки.
- Інституційний механізм вже є, він має належну структуру та функції для проходження етапів

37) <https://interfax.com.ua/news/political/852770.html>

38) В умовах України галузеві експерти, які працюють у проектах технічної допомоги, що фінансуються міжнародними донорами, громадські організації, аналітичні центри та бізнес-асоціації часто беруть безпосередню участь у розробці документів державної політики, галузевих законів і нормативних актів, а також адвокації законопроектів у парламенті.

- приєднання. Проте інституційну спроможність УОЄЄІ та профільних міністерств слід істотно посилити та підготувати до розв'язання викликів процесу вступу, з якими Україна може зіткнутися вже наступного року.
- Вкрай важливо, щоб цей процес проводився разом із загальною реформою державної служби, розпочатою 5 років тому, але досі не реалізованою. Нещодавня практика показує, що різні «цільові надбудови» до профільних міністерств лише частково здатні виконувати євроінтеграційні завдання. Задля ефективності, профільні міністерства слід реструктуризувати, персонал середнього і нижчого рівня має отримувати належну оплату з суттєвими (однак не надмірними) мотиваційними бонусами для фахівців, які займаються процесом наближення законодавства ЄС, на знак визнання їхнього спеціального досвіду і знань про внутрішню роботу правової системи ЄС.
 - Співробітників як УОЄЄІ, так і профільних міністерств слід готувати, щоб вони мали поглиблене розуміння законодавства ЄС, роботи інституцій ЄС та можливостей для ведення діалогу щодо вступу. Постійні, глибокі та всебічні навчальні та обмінні візити до ЄС мають стати важливою частиною нефінансової мотивації державних службовців, які беруть участь у реалізації політики європейської інтеграції. Як наслідок, міністерства повинні служити центрами галузевої експертизи, пов'язаної з ЄС, та контролювати основний потік завдань із наближення та реалізації в тісній координації та на основі обговорень із галузевими бізнес-асоціаціями, експертним співтовариством, ОГС та іншими відповідними зацікавленими сторонами.
 - УОЄЄІ має бути не тільки «поштовою скринькою» віцепрем'єр-міністра, але й «спеціальним підрозділом євроінтеграції» всередині уряду, здатним розв'язувати складні конфлікти між зацікавленими сторонами в конкретному секторі, а також надавати всю можливу експертно-технічну підтримку (та реалізовувати всі інші заходи з «розв'язання проблем») для належного функціонування євроінтеграційних крил міністерств, зокрема вдосконалення діалогу та обміну інформацією з колегами з ЄС.
 - Для співробітників УОЄЄІ та профільних міністерств питання довгострокової стабільності євроінтеграційних команд робочого рівня та їх захисту від ударів реструктуризації є вирішальним чинником мотивації, особливо як стимул для «повернення» кваліфікованих держслужбовців-жінок, які залишили країну після лютого 2022 року. Такі фахівці мають бути впевнені (принаймні в середньостроковій перспективі), що їхня кар'єра не буде зруйнована в наступному раунді реструктуризації Кабміну, «оптимізації» міністерства тощо.
 - Потрібно ще більше посилити євроінтеграційний потенціал Верховної Ради та механізм координації з державними органами. Ключовою метою такого перегляду є забезпечення максимально можливого рівня довіри парламенту до масиву євроінтеграційних законопроектів, які розробляються та доопрацьовуються міністерствами та УОЄЄІ. Необхідно внести подальші зміни до координаційного механізму між Верховною Радою та Урядом з метою створення «зеленого коридору» для внесення та прийняття в парламенті законопроектів, розроблених галузевими міністерствами. Тим часом Верховна Рада має розробити власну експертну базу для перевірки та надання кваліфікованих висновків щодо відповідності законопроектів, які подаються народними депутатами. Комітет з питань європейської інтеграції також має набути (процесуальної) спроможності виступати в ролі незаангажованого арбітра у конфліктах щодо змін, пов'язаних з європейською інтеграцією, у галузевих комітетах і забезпечити правильний політичний баланс всередині парламенту перед голосуванням за важливі зміни до національного законодавчого корпусу.



Український центр європейської політики (УЦЄП) – це незалежний аналітичний центр аналізу та вироблення політики, який був заснований у 2015 році.

Наша місія – сприяти проведенню реформ в Україні задля сталого економічного зростання та побудови відкритого суспільства в партнерстві з інституціями на всіх рівнях.

Пріоритетні напрями діяльності:

- підготовка та розповсюдження експертно-аналітичних матеріалів для сприяння євроінтеграційним реформам в Україні;
- популяризація європейських цінностей в українському суспільстві;
- інформування суспільства про можливості і переваги тісної співпраці з ЄС;
- сприяння посиленій економічній, політичній та торгівельній співпраці України з Європейським Союзом;
- інформування міжнародної спільноти про виклики і досягнення в здійсненні Україною реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

