



Razumkov
centre

УКРАЇНА-ЄС: ШЛЯХ ДО ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ

Проект реалізується за підтримки Представництва
Фонду Конрада Аденауера в Україні



Київ-2021

ЗМІСТ

3	УКРАЇНА-ЄС: ШЛЯХ ДО ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ
5	1. УКРАЇНА-ЄС: ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ
5	1.1. Динаміка і тенденції розвитку політичних відносин Києва і Брюсселя
11	1.2. Інституційне забезпечення політичного діалогу
16	1.3. Зміст і пріоритети політичного діалогу Україна-ЄС
23	2. ПОЛІТИЧНІ І БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ ВІДНОСИН КИЄВА І БРЮССЕЛЯ
23	2.1. Україна-ЄС: зовнішні загрози і внутрішні виклики
28	2.2. Політична складова відносин Києва і Брюсселя
33	2.3. Відносини у сфері безпеки: порядок денний, особливості та перспективи
37	2.4. Україна-ЄС: російський фактор
40	2.5. Вплив політико-безпекових чинників на економічні контакти з ЄС
44	3. ПЕРЕДУМОВИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ
44	3.1. Правові засади політичної асоціації
47	3.2. Проблеми і передумови політичної асоціації
51	3.3. Україна в системі зовнішньої політики ЄС
55	3.4. Перспективи асоціації
58	4. ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ
58	4.1. Шлях до ЄС: особливості, виклики, перспективи
61	4.2. Пропозиції
69	ШЛЯХ ДО ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС (Заочний круглий стіл представників влади і незалежних експертів) Ольга СТЕФАНІШИНА, Іванна КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ, Матті МААСІКАС, Микола ТОЧИЦЬКИЙ, Микола КАПІТОНЕНКО, Петро БУРКОВСЬКИЙ
83	ПОЛІТИЧНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНА-ЄС ОЧИМА ЕКСПЕРТІВ (Результати експертного опитування)
99	РУХ УКРАЇНИ ДО ЄС: ДУМКИ ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН (Результати загальнонаціонального соціологічного дослідження) Статті
109	Шлях до ЄС: проблеми зовнішньої і внутрішньої асоціації Андрій ВЕСЕЛОВСЬКИЙ
112	Інтеграція до ЄС: довгострокові пріоритети та поточні виклики Юлія БІДЕНКО
116	Останні саміти Україна-ЄС: динаміка політичного діалогу Олександра ДАВИМУКА

УКРАЇНА-ЄС: ШЛЯХ ДО ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ

Політична асоціація з ЄС, солідарність на світовій арені мають зростаюче значення з огляду на турбулентний геополітичний ландшафт і нові виклики та загрози на європейському континенті. Зближення Києва і Брюсселя у політичній сфері, вкорінення у внутрішню українську практику європейських принципів і норм, світоглядна, соціокультурна ідентичність з євроспільнотою є базовими елементами євроінтеграції і головною умовою успішного здійснення внутрішніх реформ. У цьому плані важливим ресурсом української влади та аргументом у діалозі з ЄС є стабільна, домінуюча підтримка ідеї євроінтеграції серед громадянського суспільства України, провідних політичних сил, представників експертних кіл тощо.

Дороговказом внутрішніх трансформацій і індикатором результативності євроінтеграційного руху України є Угода про асоціацію. Політична асоціація та економічна інтеграція є «ідеологічним ядром» цього документа. В основу політичної асоціації покладено фундаментальні демократичні принципи, які виступають не лише своєрідною світоглядною складовою Угоди, але й відграють роль головної рушійної сили просування до ЄС. Водночас, як суспільне явище, політична асоціація з ЄС виступає платформою співпраці підписантів Угоди, насамперед у політико-правовій сфері.

Однак рух до ЄС не є лінійним процесом, він гальмується багатьма чинниками – висхідною конфліктністю на геополітичній арені, складними та небезпечними тенденціями всередині ЄС, тривалою російською агресією тощо. Але насамперед йдеться про внутрішні українські проблеми, пов'язані із станом реформи системи судової влади, боротьбою з корупцією, ефективністю державного управління і т.ін. У цьому контексті також слід звернути увагу на масштаби «домашнього завдання» для України, що містить Угода, та відповідні інституційні спроможності системи державних структур. Проте, очевидно й інше – обсяги і глибина перетворень, запланованих в Угоді,

мають бути загалом співставні з рівнем участі і допомоги з боку ЄС. Євроінтеграція – це шлях з двостороннім рухом.

Безумовно, вирішальним фактором просування на цьому шляху виступає політична воля керівництва країни, налаштованість на реальні проєвропейські реформи та спроможність конвертувати задекларований євроінтеграційний курс у практичні здобутки, які українці відчуватимуть у повсякденному житті.

Водночас, говорячи про реалізацію реформ, передбачених Угодою, слід констатувати, що цей документ нині потребує вже не лише точкової, фрагментарної модернізації, але й більш комплексного системного вдосконалення. Зокрема, на фоні нових загроз і викликів вимагає оновлення Розділ II Угоди, присвячений політико-безпековій сфері. Загалом, ця політична частина має декларативний, рамковий характер. Вона не містить чітких планів імплементації і вже, на жаль, не вповні відповідає ані реаліям, ані нагальним потребам забезпечення нової якості партнерства Києва і Брюсселя на політичному та безпековому напрямках.

У ближчій перспективі можна очікувати на помірний прогрес у відносинах Україна-ЄС. Триватиме переважно рутинна, повсякденна, але, безумовно, важлива для України робота з імплементації Угоди, яка фокусуватиметься на лібералізації економічного співробітництва, поступовому скасуванні бар'єрів у взаємній торгівлі, інтеграції України до ринків ЄС (енергетичного, цифрового, аграрного та ін.), запровадженні «промислового безвізу» та ін. Очевидно, що успішна секторальна інтеграція є підґрунтям і сприятливим фактором поглиблення політичних відносин, зміцнення взаємної довіри і прискорення темпів євроінтеграції.

З іншого боку, за наявності деяких формальних атрибутів політичної асоціації (зокрема в зовнішньополітичній сфері), відсутність повноправного членства не

дозволяє впливати на прийняття важливих рішень ЄС. Офіційний Київ, приєднуючись до зовнішньополітичних заяв ЄС, переважно рухається у брюссельському фарватері. Також є вкрай обмеженими повноваження Ради асоціації щодо зміни основного тексту Угоди, процедура удосконалення/модернізації якої вкрай ускладнена.

Загалом розбіжності в поглядах Києва і Брюсселя щодо майбутнього взаємовідносин не можуть не позначатися на атмосфері та характері співробітництва. Таку стратегічну невизначеність перспектив української євроінтеграції слід оцінювати як певний «перехідний період інтеграції без членства».

Очевидно, цей період необхідно ефективно використати, *по-перше*, для практичної реалізації можливостей, передбачених Угодою, максимального оновлення, осучаснення і поглиблення її складових, посилення співпраці на найбільш перспективних напрямках, які мають стати «локомотивами» інтеграції і надати швидкий та відчутний ефект.

По-друге, для України вкрай важливо зберегти як підтримку та солідарність з боку ЄС у протистоянні російській гібридній експансії, так і політику санкцій проти країни-агресора. У цьому контексті важливим є зміцнення безпекової складової партнерства Україна-ЄС, пошук спільних відповідей на сучасні виклики та загрози у сфері безпеки (в т.ч. використовуючи синергію спільних зусиль у рамках «асоційованого тріо» Східного партнерства). Паралельно необхідно поступово та наполегливо розширювати серед країн ЄС «плацдарм» підтримки ідеї вступу України до Євросоюзу.

Але також очевидне й інше — майбутній формат відносин Києва і Брюсселя значною мірою залежатиме від тенденцій і напрямів подальшого розвитку самого ЄС, вдосконалення його інституційної архітектури. Отже, Україна має бути активним учасником європейського діалогу щодо майбутнього Європейського Союзу.

Окреслена вище проблематика досліджується в **аналітичній доповіді, яка складається з чотирьох розділів.**

У ПЕРШОМУ РОЗДІЛІ	стисло окреслюються основні етапи розвитку партнерства Києва і Брюсселя, динаміка і тенденції співробітництва. Аналізується ефективність інституційного забезпечення відносин, розглядаються зміст і пріоритети політичного діалогу Україна-ЄС.
У ДРУГОМУ РОЗДІЛІ	визначаються виклики і загрози євроінтеграції, зосереджується увага на найбільш актуальних для України питаннях — безпека і здійснення внутрішніх реформ в окремих найбільш «чутливих» для ЄС сферах. Досліджується вплив політико-безпекових чинників на економічні контакти з ЄС.
У ТРЕТЬОМУ РОЗДІЛІ	розглядаються правові засади політичної асоціації, проблеми і передумови зближення з ЄС у політичній сфері, визначається роль і місце України в системі зовнішньої політики ЄС. Окреслюються перспективи політичної асоціації.
У ЧЕТВЕРТОМУ РОЗДІЛІ	містяться стислі висновки і ряд пропозицій, спрямованих на підвищення якості політичного партнерства та забезпечення умов для приєднання України до ЄС.

Доповідь підготовлена авторським колективом у складі:

- ✓ від *Центру Разумкова*: М.Пашков (керівник проекту), співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки, П.Стецюк, науковий консультант з правових питань; В.Сіденко, науковий консультант з економічних питань;
- ✓ від *Українського інституту*: Н.Коваль, керівниця інформаційно-аналітичного відділу;
- ✓ від *Інституту економічних досліджень та політичних консультацій*: А.Ремізов, старший науковий співробітник.



1.

УКРАЇНА-ЄС: ОКРЕМІ ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ

У цьому розділі стисло окреслюються основні етапи розвитку відносин Києва і Брюсселя в політичній сфері, зокрема формування нормативно-правової бази відносин — від Угоди про партнерство і співробітництво (1994р.) до чинної Угоди про асоціацію (2014р.). Чинна Угода з ЄС є дороговказом і програмою для внутрішніх реформ в Україні, основою політичної асоціації і економічної інтеграції Києва і Брюсселя. Але при цьому очевидно, що документ потребує оновлення та адаптації до реалій.

Зрозуміло, що розвиток політичних контактів, характер і атмосфера діалогу сторін залежать від багатьох чинників зовнішнього і внутрішнього характеру. Йдеться як про політичні і безпекові, соціально-економічні процеси в Європі і світі, внутрішню проблематику в ЄС, так і про результативність українських реформ у різних сферах.

Отже, сукупність цих чинників значною мірою впливає на відносини Україна-ЄС, на зміст і пріоритети політичного діалогу. Безумовно, цей діалог охоплює чимало сфер і напрямів двостороннього партнерства. У цьому розділі розглядаються деякі найбільш важливі теми, окреслені в Розділі II Угоди про асоціацію — зовнішня політика та політика безпеки, проблеми внутрішньої політики і реформ в Україні.

1.1. Динаміка і тенденції розвитку політичних відносин Києва і Брюсселя

Особливості еволюції співробітництва Україна-ЄС¹. Шлях України до ЄС є природним, цивілізаційно обумовленим явищем. Однак, євроінтеграція не є лінійним

процесом — складна еволюція відносин містить «етапи гальмування», спроби згорнути євроінтеграційний курс, а також успіхи, проблеми і драматичні події.

Загалом відносини Києва і Брюсселя можна умовно розділити на два етапи.

¹ Більш детально див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.3-6, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

➤ **Етап співробітництва і партнерства (1991-2014рр.).** Цей період характеризується налагодженням системного політичного діалогу, створенням комплексу партнерських відносин у різних сферах, формуванням договірно-правових засад співробітництва, поступовим утвердженням євроінтеграційного курсу України.

Політико-дипломатичні контакти Києва і Брюсселя, започатковані у грудні 1991р., розвивалися у складних умовах становлення української державності, геополітичного переформатування пострадянського простору. Україна, роблячи перші кроки на світовій арені, вбачала будування відносин з ЄС на засадах повномасштабної інтеграції. Поступово здійснювалося законодавчо-правове забезпечення інтеграції до ЄС.

Перше. У Постанові Верховної Ради «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993р. наголошувалося на «відновленні давніх політичних, економічних, культурних, духовних зв'язків України з європейською цивілізацією... інтегруванні її господарства до загальноєвропейського... економічного простору»².

Друге. 11 червня 1998р. була утверджена Указом Президента «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу», яка проголошувала стратегічною метою «входження держави до європейського політичного (в т.ч. у сфері зовнішньої політики і політики безпеки), інформаційного, економічного і правового простору»³. У документі задекларовано: «національні інтереси України потребують утвердження України як впливової європейської держави, повноправного члена ЄС»⁴.

Третє. Стратегічні наміри України на європейському напрямі були відтворені в Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010р.⁵

Паралельно в цей період формувалися договірно-правові засади партнерства Україна-ЄС. 14 червня 1994р. ЄС і Україна уклали **Угоду про партнерство і співробітництво** (УПС)⁶. Цей документ, розрахований на 10 років, передбачав для України масштабну внутрішню трансформацію у політичній, економічній та торговельній сферах. Але, на відміну від аналогічних угод про асоціацію, укладених ЄС з країнами Центрально-Східної Європи та Балтії у 1991-1996рр., УПС не містила перспектив членства в ЄС. Її цілі мали тактичний характер і обмежувалися забезпеченням політичного діалогу, розвитком політичних відносин, сприянням взаємній торгівлі та підтримці внутрішніх реформ в Україні. УПС складалася з 10 розділів (109 статей і п'ять додатків) і охоплювала співпрацю України з ЄС у сферах енергетики, торгівлі та інвестицій, юстиції та внутрішніх справ, адаптації законодавства України до норм ЄС, охорони довкілля, транспорту, науки, космосу, транскордонного співробітництва тощо⁷.

Наступним кроком у розвитку відносин Києва і Брюсселя стало ухвалення у грудні 1999р. **Спільної стратегії ЄС щодо України**⁸. Документ містив ряд важливих положень: (а) встановлювалося стратегічне партнерство між ЄС та Україною, що ґрунтується на спільних цінностях та інтересах; (б) Україну названо визначальною «дієвою особою в регіоні», а її незалежність і стабільність віднесено до найбільших досягнень нової Європи⁹; (в) Євросоюз визнав європейські прагнення та вітає проєвропейський вибір України; (г) зафіксована готовність ЄС підтримувати політичні та економічні перетворення в Україні з метою подальшого зближення сторін; (д) співробітництво між Києвом і Брюсселем має здійснюватися за чітко визначеними напрямками: зміцнення демократії, верховенства права в Україні; підтримка процесу економічних перетворень в Україні; співробітництво для зміцнення стабільності

² Постанова ВРУ «Про Основні напрями зовнішньої політики України» №3360 від 2 липня 1993р.

³ Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» №615 від 11 червня 1998р.

⁴ Там само.

⁵ Зокрема, ст.11 Закону передбачає «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі».

⁶ Верховна Рада ратифікувала УПС 10 листопада 1994р. Угода набула чинності 1 березня 1998р. після завершення процесу її ратифікації всіма державами-членами ЄС.

⁷ Відносини Україна-ЄС. – МЗС України, <https://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-relations>.

⁸ Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999р. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_492.

⁹ Там само.

і безпеки в Європі, партнерство у сферах охорони довкілля, енергетики, ядерної безпеки, юстиції та внутрішніх справ, регіональна та транскордонна взаємодія з сусідніми країнами тощо¹⁰.

Участь України в зовнішньополітичній ініціативі Євросоюзу — **Європейській політиці сусідства** (ЄПС) загалом не принесла «доданої вартості» відносинам Києва і Брюсселя. Документ мав на меті створити на південь і схід від нових кордонів розширеного ЄС зону стабільності миру і добробуту шляхом налагодження тісних тривалих відносин з сусідніми країнами. Однак ЄПС, з одного боку, мала невинуватити широкі географічне охоплення (Україна, Ізраїль, Йорданія, Молдова, Марокко, Туніс та ін.). З іншого — сусідам ЄС висувалися вимоги, подібні до країн-кандидатів без гарантування перспективи повноправного членства в Євросоюзі¹¹.

21 лютого 2005р. в рамках ЄПС було підписано **План дій Україна-ЄС**, розрахований на три роки¹². Укладений документ був короткостроковою та проміжною рамковою програмою і загалом не відповідав стратегічним інтересам України. План дій передбачав активізацію політичних, економічних, культурних відносин, спільну відповідальність у запобіганні та врегулюванні конфліктів. Документ закріплював можливість участі України у ключових аспектах політик і програм Євросоюзу. Також передбачалося поглиблення політичного співробітництва, взаємне відкриття економік та зменшення торговельних бар'єрів, можливість укладення нової посиленої угоди.

Проте, реалізація Плану дій виявила проблеми, які вже тоді набули хронічного характеру. З одного боку, спостерігалось певне просування на шляху євроінтеграції, зокрема, інтенсифіковано політичний діалог, укладено ряд важливих угод у торговельно-економічній, енергетичній сферах, у сфері юстиції, міграційній політиці. Але, з іншого

боку, стан виконання Плану не можна назвати задовільним¹³. Більшість пунктів документа перебували на різних стадіях реалізації, серед яких традиційно проблемні для України — судова та антикорупційна галузі.

У цей період відбулися ряд інших важливих подій у відносинах Україна-ЄС (врізка «Деякі важливі події...», с.8).

Оцінюючи зміст і особливості цього етапу відносин Україна-ЄС, слід зазначити, що у процесі становлення і розвитку партнерства Києва і Брюсселя вдосконалювалися правові засади партнерства, розширювалися і поглиблювалися сфери співробітництва. Але цей процес обмежувався та уповільнювався комплексом внутрішніх і зовнішніх факторів, серед яких можна виокремити наступні.

Перше. Складна політична, соціально-економічна ситуація в Україні, слабкість демократичних інститутів, опір колишньої номенклатурної еліти, інерція пострадянської психології, кон'юнктурні інтереси олігархічних груп. Попри проголошений курс на інтеграцію до ЄС, на практиці офіційний Київ здійснював політику маневрування між Брюсселем і Москвою.

Друге. Неготовність і небажання країн-лідерів ЄС до повномасштабної євроінтеграції України. Євросоюз, обтяжений внутрішніми проблемами (в т.ч. після чергових хвиль розширення (2004-2007рр.), досить скептично поставився до відкриття перед Києвом перспектив членства в ЄС, орієнтуючись на укладення партнерських угод, які виглядали де-факто як «домашнє завдання», виконання яких не гарантувало подальшого зближення з ЄС.

Третє. Вплив російського фактора, що з приходом до влади В.Путіна поступово посилювався. Росія не полишала спроб повернути колишні союзні республіки до зони власних «привілейованих» інтересів

¹⁰ Там само.

¹¹ Communication from the Commission «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper». — Commission of the European Communities, p.2-5, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf.

¹² План дій «Україна — Європейський Союз». Європейська політика сусідства. — Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

¹³ У 2008р. консорціум українських експертів здійснював аналіз результатів виконання Плану дій протягом 2005-2008рр. За їх оцінками, із 73 пунктів Плану дій за трирічний період повністю виконано 11, частково — 61, не виконано — один. Докладно див.: План дій Україна-ЄС: результати і перспективи. — Національна безпека і оборона, 2008р., №6, с.2-6, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD100_2008_ukr.pdf.

ДЕЯКІ ВАЖЛИВІ ПОДІЇ У ВІДНОСИНАХ УКРАЇНА-ЄС

- **Липень 2005р.** Україна в односторонньому порядку скасувала візи для громадян держав-членів ЄС і Швейцарії¹⁴.
- **Грудень 2005р.** На IX саміті Україна-ЄС прийнято рішення про надання Україні статусу країни з ринковою економікою, відзначено посилення співпраці з ЄС у сфері Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС (СЗППБ), підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній сфері¹⁵.
- **Січень 2006р.** Україна приєдналася до Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO)¹⁶.
- **Червень 2007р.** Україна та ЄС уклали угоди про спрощення візового режиму та реадмісію¹⁷.
- **Лютий 2008р.** Київ підписав протокол про вступ до СОТ¹⁸.
- **Травень 2009р.** За пропозицією Польщі та Швеції ЄС започаткував нову зовнішньополітичну ініціативу – Східне партнерство, в якому взяли участь Україна, Молдова, Білорусь, Вірменія, Азербайджан і Грузія. Новий формат передбачав співпрацю як на двосторонньому, так і на багатосторонньому рівнях, укладення нових угод з країнами-учасницями¹⁹.
- **Березень 2012р.** Парафування Угоди про асоціацію Україна-ЄС²⁰.

Кремля посилювався і поширювався на всі сфери двосторонніх відносин і згодом перетворився на військову агресію.

➤ **Другий етап «політична асоціація і економічна інтеграція» розпочався у 2014р. і триває нині. Цей період відзначається набуттям нової якості партнерства Україна-ЄС в рамках Угоди про асоціацію, спільним протистоянням російській агресії, остаточним утвердженням і нормативно-правовим закріпленням незворотності євроінтеграційного курсу України.**

Це складний, суперечливий і драматичний період відносин Києва і Брюсселя, характер якого обумовлюється комплексом впливових чинників. Серед них слід виокремити три головні:

- у 2014р. розпочалася широкомасштабна збройна агресія Росії проти України – було анексовано Крим і окуповано території на Сході України. Це кардинально змінило стан відносин в умовному «трикутнику» Україна-ЄС-РФ, і в цілому ситуацію в Європі;
- Революція Гідності змінила політичний режим в Україні. Однією з причин було те, що на Вільнюському саміті Східного партнерства 29 листопада 2013р. Президент України В.Янукович відмовився від підписання Угоди про асоціацію з ЄС²¹. Революція утвердила європейський вибір країни. Проте досить потужні проросійські сили залишилися на політичній арені України;

і нав'язувала альтернативу євразійської інтеграції у вигляді ЄЄП, Митного союзу, згодом – ЄврАзЕС, ЄАЕС. Москва здійснювала свою «інтеграційну» політику шляхом політико-дипломатичного тиску, використовуючи фінансово-економічні та енергетичні важелі, шантаж, погрози, підкуп, інформаційний пресинг тощо. Виникла реальна альтернатива руху до ЄС – євразійська інтеграція за сценарієм Москви. Гібридний тиск

¹⁴ Україна скасувала візи для громадян країн ЄС, Швейцарії, Ліхтенштейну і Канади. – Кореспондент, 26 липня 2005р., <https://ua.korrespondent.net/ukraine/259263-ukrayina-skasuvala-vizi-dlya-gromadyan-krayin-es-shvejtsariyi-lihtenshtejnu-i-kanadi>.

¹⁵ EU-Ukraine Summit, Kiev, 1 December 2005. – European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_05_337.

¹⁶ Україна стала сороковим членом Групи держав Ради Європи проти корупції. – Міністерство юстиції, <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukrainastala-sorokovim-chlenom-grupi-derjav-radi-evropi-proti-koruptsii-greko-6134>.

¹⁷ Обидві угоди були підписані в Люксембурзі 18 червня 2007р. Докладно див.: Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_850; Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851.

¹⁸ Ющенко підписав протокол про вступ України до СОТ. – УНІАН, 5 лютого 2008р., <https://www.unian.ua/politics/94299-yuschenko-pidpisav-protokol-pro-vstup-ukrajini-do-sot.html>.

¹⁹ Східне партнерство. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/shidne-partnerstvo>.

²⁰ Переговори про нову посилену угоду між Україною і ЄС розпочалися в березні 2007р. У грудні 2011р. переговори були завершені. Докладно див.: Угода про асоціацію Україна-ЄС. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu>.

²¹ Янукович не підписав Угоду про асоціацію на саміті у Вільнюсі. – Дзеркало тижня, 29 листопада 2013р., <https://dt.ua/POLITICS/ukrayina-nepidpisala-ugodu-pro-asociacyu-na-samiti-u-vilnyusi-132821.html>.

- гостро ускладнилася ситуація в ЄС – йдеться про пік масштабної міграційної кризи (2015р.), започаткування процесу виходу Великої Британії з ЄС, активізацію тероризму в Європі, що не могло не позначитися на відносинах Україна-ЄС в цілому.

Говорячи про якісні зміни в системі відносин Україна-ЄС в зазначений період, слід згадати про ряд важливих подій стратегічного значення. Отже, 11 червня 2017р. набув чинності **безвізовий режим** поїздок українських громадян до країн Євросоюзу²². Цьому передувало виконання Україною всіх критеріїв у рамках Плану дій щодо вільної лібералізації, що було завершено у грудні 2015р.²³

Іншим важливим кроком України стало **утвердження незворотності її європейського курсу**. У червні 2017р. Верховна Рада ухвалила зміни до Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», якими закріплено курс України на вступ до НАТО²⁴. У 2018р. Президент П.Порошенко висунув ініціативу щодо закріплення в Конституції курсу до ЄС і НАТО і 7 лютого 2019р. Верховна Рада ухвалила зміни до Основного Закону щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО²⁵.

Водночас офіційний Київ у травні 2018р. відмовився від будь-яких інтеграційних процесів на пострадянському просторі, скасувавши участь України в роботі статутних органів СНД²⁶. Паралельно у грудні 2018р. Верховна Рада ухвалила Закон про припинення дії Великого договору з РФ²⁷.

Характеризуючи цей період у відносинах Києва і Брюсселя необхідно відзначити й те, що після зміни влади в Україні спостерігається спадкоємність і сталість євроінтеграційного курсу. Нова президентська команда намагається на практиці втілювати курс на поглиблення інтеграції до ЄС, декларує досить амбітні наміри.

Діючій владі вдалось утримати попередні надбання і позитивні тенденції у відносинах Україна-ЄС. Зокрема йдеться про: (а) модернізацію нормативно-правової бази партнерства; (б) розвиток торговельно-економічного співробітництва; (в) збереження політико-дипломатичної солідарності та економічної підтримки у протистоянні російській агресії.

При цьому, в політиці нинішньої влади на європейському напрямі останнім часом виразно виявилися намагання на офіційному рівні формалізувати і чітко визначити перспективи членства в ЄС. У 2021р. запроваджена практика укладення декларацій про підтримку перспективи приєднання України до ЄС з окремими країнами-членами Євросоюзу. Першим кроком у цьому напрямі стало укладення таких документів з лідерами країн Балтії, Польщі (березень-травень 2021р.). Зокрема, в Декларації, підписаній В.Зеленським і А.Дудом, наголошується: «Президенти України та Польщі відзначили намір України подати заявку на членство в ЄС у майбутньому після імплементації положень Угоди про асоціацію за умови дотримання Копенгагенських критеріїв та погодилися, що Республіка Польща підтримуватиме Україну на цьому шляху»²⁸. Це вельми амбітні плани українського

²² Від сьогодні набуло чинності рішення про запровадження безвізового режиму України з ЄС. – УНІАН, 11 червня 2017р., <https://www.unian.ua/politics/1968736-vidsogodni-nabulo-chinnosti-rishennyapro-zaprovadjennya-bezvizovogo-rejimu-ukrajini-z-es.html>.

²³ Про розвиток безвізового діалогу між Україною та ЄС. – Представництво України при ЄС, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraineeu/justice/visa-liberalization>.

²⁴ Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів. Центр Разумкова, 2018р., с.8-9, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Pidsumky_2018.pdf.

²⁵ Там само.

²⁶ 19 травня набув чинності Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 травня 2018р. «Про припинення дії для України окремих міжнародних договорів, укладених у рамках Співдружності Незалежних Держав» №139, яким скасовується участь України в роботі статутних органів СНД.

²⁷ Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів. Центр Разумкова, 2018р., с.8-9, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Pidsumky_2018.pdf.

²⁸ Підписання Декларації про європейську перспективу України наближає повноцінну інтеграцію у Європейський Союз – Володимир Зеленський. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 4 травня 2021р., <https://www.president.gov.ua/news/pidpissannya-deklaraciyi-pro-yevropejsku-perspektivu-ukrayini-68257>.

керівництва з огляду на те, що серед країн східної Європи є різні позиції щодо перспектив членства України в ЄС.

Експертна думка

71% опитаних експертів переконані, що питання членства України в ЄС слід вносити до порядку денного офіційних перемовин з ЄС (у 2020р. – 65% експертів підтримували цю тезу). Водночас, 14% опитаних з цим не погоджуються, а 15% – вагаються з відповіддю²⁹.

Базовою складовою відносин Україна-ЄС на нинішньому етапі є Угода про асоціацію, яка є програмою українських реформ у різних секторах і галузях, а рівень її імплементації – індикатором ефективності євроінтеграційного курсу України³⁰. Угода є найбільш масштабним за всю історію відносин Україна-ЄС, юридично зобов'язуючим двостороннім договором. Він містить 486 статей, які згруповані у сім розділів, 44 додатки та три протоколи, які є невід'ємною частиною Угоди. Європарламент і Верховна Рада України синхронно ратифікували Угоду 16 вересня 2014р. А 1 вересня 2017р. Угода набула чинності³¹.

Українська влада на старті виконання Угоди здійснила ряд кроків з налагодження спільної роботи виконавчої та законодавчої гілок влади у прийнятті євроінтеграційних законів, роз'ясненні переваг євроінтеграції серед громадян. Зокрема, у 2017-2018рр. Уряд затвердив План заходів з виконання Угоди про асоціацію і процедуру контролю його виконання, План перекладів актів права ЄС на 2017-2018рр. та Стратегію комунікації Угоди. Було схвалено Дорожню карту виконання Угоди та План заходів з реалізації Стратегії комунікації євроінтеграції³².

Проте динаміка виконання Угоди за останні роки свідчить про необхідність активізації темпів євроінтеграції, насамперед у найбільш

проблемних сферах. Зокрема, згідно з останнім за часом урядовим звітом про виконання Угоди за 2015-2020рр., загальний прогрес склав 54%. Однак, якщо у 2015р. рівень виконання запланованих завдань Угоди був 90%, то згодом поступово зменшувався: у 2018р. – 65%, у 2019р. – 48% і у 2020р. – 34%³³.

Проблеми з виконанням визначених в Угоді завдань пояснюються багатьма факторами. З одного боку, це внутрішні українські проблеми – складне соціально-економічне становище, неналежна якість системи державного управління, неефективність боротьби з корупцією, повільність судової реформи, недосконалість євроінтеграційної політики влади тощо. При цьому слід згадати й специфічні чинники – якість дій органів влади на євроінтеграційному напрямі, координованість їх зусиль, ефективність планування та управління підприємствами тощо.

З іншого боку, впливають на реалізацію Угоди несприятливі зовнішні фактори – зростання геополітичної турбулентності у світі, тривала російська агресія, ускладнення ситуації на європейському континенті, небезпечні відцентрові процеси усередині ЄС. Також слід зважати на загальний критичний фактор – світову пандемію COVID-19, яка кардинально змінила соціально-економічну ситуацію в Європі і порядок денний інституцій ЄС, вплинула на тематику та інтенсивність діалогу Україна-ЄС.

Зрозуміло, що цей комплекс внутрішніх і зовнішніх факторів впливає на характер, атмосферу та результативність політичного діалогу і в цілому на стан політичних відносин Україна-ЄС³⁴.

Оцінюючи в цілому стан і перспективи відносин Україна-ЄС на нинішньому етапі, є підстави стверджувати, що ряд проблем попереднього періоду набули хронічного

²⁹ Тут і далі, якщо не зазначено інше, наводяться дані експертного опитування, результати якого викладені в матеріалі «Політичні відносини Україна-ЄС очима експертів», вміщеному в цьому виданні.

³⁰ Угода про асоціацію. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yeuropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu>.

³¹ Угода про асоціацію була підписана у два етапи: 21 березня 2014р. – підписано політичну частину, 27 червня 2014р. – економічну. 16 вересня 2014р. Верховна Рада синхронно з Європарламентом ратифікувала Угоду. Через ультимативний тиск Росії тимчасове застосування економічної частини Угоди (ПВЗВТ) було відкладено до 1 січня 2016р. З 1 січня 2016р. розпочалося тимчасове застосування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

³² Згодом розпочала роботу Координаційна рада з комунікації євроінтеграції. Наприкінці 2018р. стартували інформаційні кампанії, спрямовані на роз'яснення громадянам переваг членства в ЄС і НАТО.

³³ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015-2020. – Євроінтеграційний портал, https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa_implementation_report_2015-2020_ukr_final_0.pdf.

³⁴ Про це більш детально див. у розділі 3 цієї доповіді.

характеру і залишаються на порядку денному відносин Києва і Брюсселя. Серед них уже згадані проблеми корупції, реформи державного управління і судової системи, повільні темпи реформ в інших сферах, неналежає дотримання Україною її зобов'язань та ін. **Важливим у цьому плані є те, що задекларований євроінтеграційний курс, на жаль, поки не вдалося належним чином конвертувати в позитивні та відчутні для громадян політичні, соціально-економічні зміни.** Водночас, у внутрішній політиці влада не позбавилася використання засобів і методів, відмінних від європейських принципів і стандартів. Загалом це послаблює європейську ідею всередині країни і викликає у ЄС «втому» від України.

Експертна думка

За досліджуваний період (2006-2021рр.), переважно критичними є оцінки фахівців темпів інтеграції України до ЄС. Найчастіше респонденти характеризують ці темпи як «низькі». Максимальний показник – 81% – зафіксовано в лютому 2010р. Водночас, порівняно з попереднім періодом (2006-2012рр.), за останні три роки (2019-2021рр.) експерти дещо краще оцінюють темпи наближення України до ЄС. Отже, якщо у квітні 2012р. співвідношення оцінок «середні», «низькі» і «нульові» складало відповідно – 18%-65%-14%, то в березні 2021р. – 40%-50%-8%.

Нинішня владна команда, продовжуючи євроінтеграційний курс, намагається активізувати діалог з ЄС, поглибити секторальну інтеграцію, забезпечити оновлення Угоди про асоціацію, лібералізувати торговельно-економічні контакти з Євросоюзом тощо. На порядку денному – входження України до енергетичного, цифрового ринків ЄС, приєднання до «Європейського зеленого курсу», запровадження «промислового безвізу» та ін. Тобто, триватиме рутинна, повсякденна, часом непомітна робота з імплементації Угоди про асоціацію. Але очевидно, що ця робота важлива для України.

Водночас, слід констатувати, що у відносинах Брюсселя і Києва після укладення Угоди про асоціацію і запровадження безвізу спостерігається брак спільних стратегічних цілей. З одного боку, погляд у майбутнє відносин Україна-ЄС сфокусований винятково на виконанні Угоди та її оновленні, що, попри велику значимість для

Києва, по суті є тактичною перспективою. З іншого боку, очевидним пріоритетом для України є протистояння російській експансії, політико-дипломатична солідарність та економічна допомога ЄС.

У цьому контексті одним з ключових напрямів є зміцнення і поглиблення політичних відносин з ЄС, активізація контактів, тобто рух до політичної асоціації з ЄС. Слід підкреслити, що Києвом і Брюсселем у рамках Угоди про асоціацію напрацьований і запроваджений в дію досить різноманітний інструментарій політичного діалогу Україна-ЄС, у якому беруть участь державні чиновники, експерти, представники громадськості тощо.

1.2. Інституційне забезпечення політичного діалогу

Угода про асоціацію є викликом для України з огляду на масштаби запланованих реформ, у т.ч. необхідність адаптувати національне законодавство до *acquis*, забезпечивши його уніфіковане тлумачення та застосування³⁵. Тому для сприяння виконанню зобов'язань сторонами, Угода встановлює посилену багаторівневу інституційну структуру у вигляді спільних органів, на платформі яких і відбувається основний політичний діалог. Зокрема йдеться про розгалужену систему органів Ради асоціації (таблиця «Інституційна структура двосторонніх органів асоціації Україна-ЄС», с.20-21).

Угода також передбачає інші формати політичного діалогу між партнерами: (а) регулярні засідання представників на рівні політичних директорів, Комітету з питань політики та безпеки, експертів; (б) дипломатичні та військові канали, в т.ч. відповідні контакти в рамках ООН, ОБСЄ та інших міжнародних майданчиків; (в) регулярні засідання посадових осіб високого рівня і експертів військових установ; (г) будь-який інший спосіб. Цей список процедур і механізмів, включно з позачерговими консультаціями, може бути доповнений сторонами за взаємною згодою³⁶.

Таким чином, Угода не обмежує форми політичного діалогу закріпленими в ній інституціями і залишає простір для його поширення.

³⁵ Див.: Lazowski A. Enhanced Multilateralism and Enhanced Bilateralism: Integration without Membership in the European Union. – Common Market Law Review, Volume 45, Issue 2, 2008; Van der Loo G., Van Elsuwege P., Petrov R. The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument. – EUI Working Paper, LAW 2014/09, 2014.

³⁶ Угода про асоціацію, ст.5.

Загалом кількість контактів останніми роками відповідає привілейованому характеру відносин між Україною та ЄС. Глобальна пандемія, хоч і обмежила відносини на особистому рівні, все ж не критично позначилася на інтенсивності та результативності діалогу між сторонами. Перехід на дистанційну роботу в онлайн форматі, за відсутності закордонних робочих поїздок, дозволив підтримувати на необхідному рівні ефективність комунікації з партнерами. Хоча і зрозуміло, що такий формат не може повністю замінити особисті зустрічі.

Якщо говорити про політичний діалог на найвищому рівні, **XXII Саміт Україна-ЄС** (6 жовтня 2020р.) став першим двостороннім самітом, проведеним фізично у Брюсселі з початку пандемії. Це свідчить як про демонстрацію особливої уваги з боку керівництва ЄС до України, так і про бажання обговорити віч-на-віч з Президентом В.Зеленським важливі аспекти взаємовідносин. Слід констатувати, що, порівняно з попереднім, «ознайомчим» для новобраного Президента України, Самітом (липень 2019р.), Саміт 2020р. виявився набагато продуктивнішим і амбітнішим у визначенні нових вимірів співпраці³⁷.

Якщо аналізувати спільні декларації за результатами зустрічей, то останні два саміти не відходили від засадничих позицій щодо співробітництва сторін, а саме: підтвердили намір повною мірою використати потенціал Угоди, визнали та вітали **європейські прагнення України**, приділили увагу спільним цінностям (демократії, верховенству права, поваги до міжнародного права та прав людини), підтвердили важливість **підтримки макроекономічної стабільності України**, акцентуючи на необхідності дотримуватися зобов'язань перед МВФ тощо³⁸. Також окремим блоком завжди виступає **засудження порушення суверенітету і**

територіальної цілісності України внаслідок агресії Росії. Причому в заяві за результатами останнього Саміту схвалюються зусилля України з дипломатичного врегулювання конфлікту на Сході³⁹. Саме спільні саміти є важливим майданчиком для декларації політико-дипломатичної солідарності та підтримки України з боку ЄС. Звісно, наведений вище перелік тем не є вичерпним, і акценти спільних заяв варіюються, залежно від внутрішніх викликів в Україні та ситуації на міжнародній арені на момент зустрічі (наприклад, у спільній заяві 2020р. наголошується на **важливості проведення судової реформи** та фіксується необхідність спільної **боротьби з пандемією COVID-19** та її наслідками).

Важливо й те, що під час останнього Саміту сторони домовились про здійснення у 2021р. **всебічного огляду досягнень цілей Угоди** та подальшого зміцнення економічної інтеграції та регуляторного зближення в рамках Угоди, зокрема в таких напрямках як цифрова трансформація, охорона довкілля, боротьба зі зміною клімату (включно з роллю України в політиці *Green Deal*), співробітництво у сфері фінансів.

Важливою складовою отриманого результату є попередня робота в рамках Ради асоціації та її робочих органів. Зокрема, під час засідання Ради асоціації 28 січня 2020р. Україні вдалося зрушити з мертвої точки тему отримання Україною «промислового безвізу» (*АСВА*, або Угоди про відповідність та прийнятність промислової продукції) і домовитися про відрядження до України спеціальної оціночної місії. Також у спільній заяві містилося визнання амбіції України долучитися до «Європейської зеленої угоди», *Green Deal*⁴⁰.

Такому результату передувала активна робота:

³⁷ Варто згадати, що Саміт 2019р. проходив напередодні зміни всього керівництва ЄС, тоді як Президент України ще не мав підтримки парламентської «монобільності» і повинен був співпрацювати з Урядом В.Гройсмана. Тому було б недоречним очікувати від XXI Саміту будь-яких проривних домовленостей.

³⁸ Більш докладно див.: статтю О.Давимуки «Останні саміти Україна-ЄС: динаміка політичного діалогу», вміщену в цьому виданні; Joint statement following the 22nd EU-Ukraine Summit. – European Council, 6 October 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/06/joint-statement-following-the-22nd-eu-ukraine-summit-6-october-2020>; Advancing mutual commitment: joint statement following the 21st EU-Ukraine Summit. – European Council, 8 July 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/40278/eu-ua-joint-statement-final.pdf>.

³⁹ Від безвізу до Донбасу: про що домовилися на саміті Зеленський та лідери ЄС. – Європейська правда, 6 жовтня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/10/6/7115072>.

⁴⁰ Joint press statement following the 6th Association Council meeting between the EU and Ukraine. – European Council, 28 January 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/01/28/joint-press-statement-following-the-6th-association-council-meeting-between-the-eu-and-ukraine>.

- **Комітету асоціацій**, який в листопаді 2019р. на своєму п'ятому засіданні погодив пріоритетні напрями секторальної інтеграції (посилення співпраці у сфері юстиції, свободи, безпеки, інтеграції до цифрового та енергетичного ринків ЄС, спрощення митних процедур у торгівлі з ЄС), а також зафіксував бажання України започаткувати неформальний переговорний процес стосовно перегляду Угоди про асоціацію з метою лібералізації тарифних і нетарифних заходів у сфері торгівлі;
- **Комітету асоціації у торговельному складі**, який під час четвертого засідання (листопад 2019р.) узгодив подальші спільні кроки, спрямовані на надання сторонами режиму внутрішнього ринку у ряді сфер та ініціював оновлення певних додатків до Угоди;
- **Підкомітету з питань свободи, безпеки та юстиції**, який погодив Новий порядок денний, що мав би конкретизувати Розділ III Угоди, ставши новим додатком до нього⁴¹.

Робота цих органів асоціації упродовж 2020р. дозволила Україні далі просунутися у своєму євроінтеграційному порядку денному. Зокрема, на останній **Раді асоціації** (11 лютого 2021р. в режимі офлайн) було досягнуто наступних важливих домовленостей.

По-перше, партнери підтвердили намір до наступного саміту Україна-ЄС здійснити всебічний перегляд досягнення цілей Угоди про асоціацію, результати якого в подальшому Україна може використати для більш масштабного оновлення Угоди⁴². *По-друге*, було зафіксовано домовленість про початок консультацій щодо можливої наступної лібералізації торгівлі товарами.

Важливо й те, що у 2021р. прагнення України наблизити свою політику та законодавство до «Європейської зеленої угоди» почало знаходити конкретне втілення: відбулася спеціальна «початкова зустріч» між

віце-президентом ЄК Ф.Тіммермансом та Прем'єр-міністром України Д.Шмигалем, і були ідентифіковані теми, що становлять взаємний інтерес сторін⁴³. Також у 2021р. відбувся запуск оціночної місії щодо готовності України до АСАА (яку запланували на засіданні Ради у 2020р), а також зроблено кроки з імплементації телекомунікаційних положень Угоди та ухвалення спільного робочого плану співпраці у сфері електронних довірчих послуг⁴⁴.

Таким чином, збереження інституційної пам'яті всередині українських урядових структур і послідовність у виробленні політик та їх відстоюванні перед європейською стороною є необхідною умовою для розширення і поглиблення інтеграції з ЄС. Хоча варто зауважити, що Рада асоціації у 2021р. значно менше уваги приділила питанням юстиції, свободи, безпеки, не згадавши представлений Україною у 2020р. Новий порядок денний у цій сфері. Проте Рада привітала інтерес України до співпраці з ЄС на основі майбутнього Нового пакту щодо міграції та притулку. Водночас, окремий наголос було зроблено на судовій реформі як життєво важливій.

Звісно, політичний діалог на вищому та високому рівнях між Україною та ЄС триває і в інших форматах. Так, Президент України бере участь у **Саміті Східного партнерства (СхП)**, який проходить, як правило, раз на два роки за участю президентів та глав урядів держав-членів ЄС та шістьох країн-партнерів. У 2020р. пандемія стала на заваді черговому саміту, тож замість нього була проведена відео-конференція, а повноцінна зустріч була перенесена на 2021р. У рамках СхП також відбувається щорічне **засідання міністрів закордонних справ ЄС і східноєвропейських партнерів**, на якому Україна представлена очільником МЗС (у 2020р. зустріч теж пройшла у форматі відео-конференції).

Важливе значення і політичну вагу мають візити керівництва країни до ЄС і особливо керманів євроінституцій до

⁴¹ Зайченко Ю., Івасик С., Козлов О. Україна та ЄС: що нового у сфері юстиції, свободи та безпеки. – Укрінформ, 23 квітня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2687558-ukraina-ta-es-so-novogo-u-sferi-usticii-svobodi-ta-bezpeki.html>.

⁴² Такий перегляд передбачений ст.481 Угоди.

⁴³ Емерсон М., Мовчан В. Новий рівень відносин: що змінить для України та ЄС перегляд Угоди про асоціацію. – Європейська правда, 23 лютого 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2021/02/23/7119998>.

⁴⁴ Joint press statement following the 7th Association Council meeting between the EU and Ukraine. – European Council, 11 February 2021, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/02/11/joint-press-statement-following-the-7th-association-council-meeting-between-the-eu-and-ukraine>.

України. Так, перший закордонний візит у статусі Президента В.Зеленський здійснив до Брюсселя, а наступні — до Берліна та Парижа. Серед останніх візитів посадовців ЄС варто виокремити перший візит Ж.Борреля, Високого представника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки, який, хоч із суттєвим запізненням через пандемію, відбувся 22 вересня 2020р. З основних тем, що обговорювалися, були боротьба з корупцією, ситуація з реформою держслужби та державними закупівлями⁴⁵. Ж.Боррель не оминув увагою агресію Росії проти України⁴⁶, зокрема провівши окрему зустріч у Міністерстві оборони України.

Останнім часом помітною була активність контактів Україна-ЄС на різних рівнях. Зокрема, з відвідин Донбасу свій перший візит до України розпочав Президент Європейської Ради Ш.Мішель (2-3 березня 2021р.). Згодом, загострення ситуації поблизу кордонів України спонукало ЄС запросити на віртуальну Раду глав МЗС (19 квітня 2021р.) українського колегу Д.Кулебу, який проінформував партнерів про безпекову ситуацію в державі та закликав до запровадження секторальних санкцій проти РФ. А 15 квітня на засіданні підкомітету Європейського Парламенту з питань безпеки та оборони з цього питання виступив Міністр оборони України А.Таран.

Експертна думка

Серед різних складових політичного діалогу фахівці віддають пріоритет візитам і переговорам на високому і вищому рівнях (62%). Далі респонденти відзначають щорічні саміти Україна-ЄС (48%), діалог у рамках місій (програм) ЄС в Україні (44%), контакти на рівні міністерств і відомств (37%), співробітництво в рамках робочих органів асоціації (32%) тощо.

Додатковим інструментом діалогу є **неформальні міністерські зустрічі щодо питань торгівлі**, які відбуваються щорічно з 2018р. між ЄС (комісаром з питань торгівлі) та міністрами економіки та/або торгівлі трьох асоційованих країн (України, Грузії та Молдови). Вони слугують платформою для

обговорення прогресу та викликів на шляху впровадження поглиблених та всеохоплюючих зон вільної торгівлі, а також для обміну інформацією і досвідом⁴⁷.

Іншим важливим каналом відносин є **Група Єврокомісії з підтримки України** (*Support Group for Ukraine*), яка покликана залучати профільних спеціалістів з країн-членів ЄС для допомоги Уряду України в імплементації Угоди та покращувати координацію між різними донорами та міжнародними фінансовими інституціями. Наразі вона складається з семи тематичних груп відповідно до пріоритетних напрямів реформ⁴⁸, а в її роботу на постійній основі залучено 26 посадовців Європейської Комісії, включно з заступницею генерального директора Генерального директорату з питань сусідства та переговорів щодо розширення, яка виконує обов'язки керівника Групи.

Продуктивним механізмом політичного діалогу є міжпарламентський трек, зокрема в рамках **Парламентського комітету асоціації**. Він слугує платформою для обговорення між депутатами України та європарламентарями прогресу в імплементації реформ відповідно до Угоди і проблем, які виникають на рівні законодавчого процесу. Причому, на цих зустрічах може обговорюватися достатньо широке коло питань — від огляду та аналізу ситуації в сусідніх країнах до обміну думками щодо майбутнього СхП. Серед учасників можуть бути представники інших гілок влади та посадовці ЄС. На останньому XI засіданні, що відбулося у грудні 2020р., одним із пунктів порядку денного було обговорення політичної ситуації в Білорусі та її наслідків для ЄС та України.

Іншим майданчиком для міжпарламентського співробітництва, але в рамках СхП, є **Парламентська Асамблея ЄС — Східні сусіди (ПА ЄВРОНЕСТ)**, яка збирається щорічно. Її очолюють два обраних співпрезиденти: один від ЄС, інший — від країн СхП, причому останній є представником України.

⁴⁵ Сидоренко С. Візит із натяком на безвіз: що сказав і про що промовчав у Києві шеф дипломатії ЄС. — Європейська правда, 23 вересня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/09/23/7114603>.

⁴⁶ Боррель Ж. Олігархи, корупція та COVID-19: про що я говорив із президентом Зеленським. — Європейська правда, 25 вересня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/09/25/7114712>.

⁴⁷ Перша зустріч відбулась 20 вересня 2018р. у Брюсселі, друга — 21 травня 2019р. в Києві, проте третя, що була запланована у 2020р. в Тбілісі, була перенесена.

⁴⁸ Перелік груп наведений на сайті Представництва України при ЄС: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/politika-yes-shchodo-ukrayini/grupa-pidtrimki-ukrayini>.

Загалом до неї належать 10 депутатів від України⁴⁹, а робота здійснюється у чотирьох постійних комітетах і трьох робочих групах. Зокрема одна з них була утворена за ініціативи української сторони і займається питаннями угод про асоціацію, що є елементом диференційованого підходу до країн-партнерів⁵⁰. Також між Верховною Радою і Європейським Парламентом проходять **«Діалоги Жана Монне за мир і демократію»** – форма парламентської підтримки з питань реформування Парламенту відповідно до європейських демократичних стандартів.

Не менш важливим виміром політичного діалогу є співпраця громадянського суспільства, яка на двосторонньому рівні відбувається переважно в межах **Платформи громадянського суспільства (ПГС) Україна-ЄС**. Процес становлення Української частини ПГС у 2014–2015рр. був суперечливим і складним⁵¹. Попри це, останніми роками представники різних груп інтересів довели, що здатні співпрацювати і виступати зі спільною позицією в рамках ПГС. Про це свідчать спільні декларації ПГС, які намагаються врахувати позиції кожної зі сторін щодо необхідності євроінтеграційних реформ у відповідних сферах.

У 2019р. діяльність ПГС відбувалась навколо кількох конкретних тем – транспортної складової Угоди, інтеграції в Єдиний цифровий ринок ЄС, продовольчої безпеки, прав профспілок і роботодавців⁵². У декларації дев'ятого засідання (2020р.), крім уже традиційних сфер (судова реформа, права людини, енергетика та охорона довкілля, регіональна політика тощо), звертається увага на необхідність залучення громадськості до процесу оновлення Угоди і важливість подолання наслідків пандемії. У 2021р.

новообраний склад української частини ПГС визначив наступні тематичні пріоритети своєї роботи: «Європейський зелений курс», вплив COVID-19 на Україну, перегляд Угоди про асоціацію, судова реформа. Слід звернути увагу на те, що останнім часом зріс інтерес до діяльності ПГС з боку європейських організацій громадянського суспільства⁵³.

Діяльність української частини ПГС часто перетинається з роботою **Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства**, який є багатонаціональною платформою громадських організацій країн СхП, ЄС, європейських та міжнародних мереж. Станом на квітень 2021р., до складу української частини належать 145 організацій, які працюють у межах п'яти робочих груп: (1) демократія, права людини, належне урядування та стабільність; (2) економічна інтеграція та узгодження з політиками ЄС; (3) довкілля, зміни клімату та енергетична безпека; (4) контакти між людьми; (5) соціально-трудова політика та соціальний діалог.

Члени українських платформ періодично виступають зі спільними заявами щодо важливих політичних подій. Наприклад, у період президентської і парламентської кампаній 2019р. платформи зверталися з закликом до основних кандидатів і партій засвідчити пріоритетність наряду європейської інтеграції у своїх майбутніх політиках.

Не менш важливою складовою їх нинішньої діяльності є адвокація окремого **форуму ЄС+3** для забезпечення глибшої європейської інтеграції трьох асоційованих країн. Так, у листопаді 2019р. представники України

⁴⁹ Загалом 110 делегатів: 60 від ЄС і 50 від країн СхП, за виключенням Білорусі.

⁵⁰ Максак Г. Діяльність міжпарламентської асамблеї: рекомендації щодо поліпшення парламентського виміру. – Рада зовнішньої політики «Українська призма», 23 березня 2021р., http://prismua.org/ea-peuronest/#_ftn2.

⁵¹ Представники громадських організацій не погоджувались з пропозицією створити українську частину ПГС відповідно до структури Європейського економічного і соціального комітету (ЄЕСК), яка крім громадського сектору передбачає представництво профспілок і об'єднання бізнесу (роботодавців) у рівній пропорції. На думку опонентів, така концепція не відповідала реаліям структури громадянського суспільства у країні, і тому досвід ЄС і ЄЕСК не варто було автоматично переносити на відносини ЄС з асоційованими країнами. Проте ця критика не увінчалася успіхом, і наразі УС ПГС функціонує в модифікованому форматі, близькому до запропонованому ЄЕСК. Див.: Сушко О., Бочі А., Кузьо М., Поворозник В., Хорольський Р., Черніков Д., Федоренко К. Угода про асоціацію Україна-ЄС: перспективи та механізми імплементації. – Інституту Євро-Атлантичного Співробітництва та Фонд Конрада Аденауера, 2015р., с.42-44, <http://www.ieac.org.ua/public/item/6-uhoda-pro-asotsiatsiiu-ukrainayes-perspektivy-ta-mekhanizmy-implementatsii>.

⁵² Спільна декларація та тематичні доповіді сьомого засідання Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. – УС ПГС, <https://eu-ua-csp.org.ua/csp-docs/226-spilna-deklaraciya-ta-tematichni-dopovidi-somogo-zasidannya-platformi>; Спільна декларація та тематичні доповіді 8-го засідання Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. – УС ПГС, <https://eu-ua-csp.org.ua/csp-docs/233-spilna-deklaraciya-ta-tematichni-dopovidi-8-go-zasidannya>.

⁵³ Якщо у 2018р. у складі сторони ЄС було лише 11 членів з 15 можливих (лише 2 з 6 позицій постійних спостерігачів були заповнені), то в черговому складі 2021р. всі квоти були вибрані.

разом з відповідними організаціями Грузії і Молдови виступили зі спільною декларацією щодо необхідності інституціоналізації такого формату відносин між ЄС та трьома державами-партнерами⁵⁴.

Ще одним майданчиком діалогу, закріпленим в Угоді, є **Дорадча група Україна-ЄС з питань торгівлі і сталого розвитку**, покликана займатися моніторингом виконання відповідних розділів Угоди. Тоді як Дорадча група ЄС провела перше засідання у 2016р., українська — почала функціонувати лише на початку 2019р. З того часу дві групи провели чотири спільні засідання. Хоча ще рано говорити про ефективність цих груп у випадку України, проте досвід інших країн свідчить, що вона [ефективність] є не занадто високою через складність діалогу між представниками бізнесу та іншими учасниками, а також неналежний рівень взаємодії з боку урядових структур, які часто не беруть до уваги рекомендації дорадчих груп⁵⁵. Можна припустити, що остання проблема є актуальною для багатьох громадських організацій і їх об'єднань, які працюють у сфері євроінтеграції і можуть стикатися з відсутністю позитивного зворотного зв'язку з боку представників влади.

Окреслена вище інституційна основа для політичного діалогу загалом відповідає духу Угоди про асоціацію, дозволяє здійснювати комунікацію між Україною та ЄС на різних рівнях — від експертного до парламентського і президентського. Причому важливо, що політичний діалог триває не тільки в межах органів, регламентованих Угодою, але й може відбуватися в інших формах і на різних майданчиках, прийнятих для обох сторін. Це відкриває можливості для подальшої інтенсифікації контактів і розширення тем, які становлять взаємний інтерес для партнерів.

Проте, поглиблення діалогу та потенційне збільшення кількості форматів має супроводжуватися посиленням інституційної спроможності та координації між різними органами і гілками влади,

забезпеченням інституційної пам'яті та дотриманням встановлених пріоритетних напрямів інтеграції до ЄС. Необхідною умовою є наявність політичної волі обох сторін, прогрес у виконанні Угоди і проведення необхідних реформ.

1.3. Зміст і пріоритети політичного діалогу Україна-ЄС

Розділ II Угоди про асоціацію, який стосується політичного діалогу і його пріоритетів, демонструє, наскільки в реальності еволюціонували практичні потреби і пріоритети такого діалогу після 2014р. З одного боку, узгоджений у 2007-2011рр. і парафований у 2012р. текст Угоди ніяк не передбачав різку зміну політичної і безпекової ситуації на європейському континенті внаслідок російської агресії. Відтак, в абз.1 ст.4 йдеться про те, що політичний діалог «сприятиме поступовій конвергенції із зовнішніх питань та питань безпеки для все більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки», а з семи визначених в абз.2 цілей такого діалогу шість (85%) стосуються саме зовнішньополітичної співпраці заради стабільності, миру, непорушності кордонів, попередження криз тощо.

З іншого боку, лише одна ціль політичного діалогу стосується загальної вимоги дотримання прав і свобод й передбачає (без деталізації) «внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ». Внутрішню політику України побіжно згадує й стисла ст.6 під назвою «Діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ», яка говорить лише про те, що внутрішня політика сторін має ґрунтуватися на спільних принципах як то «стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод». У тексті Розділу II зовсім не йдеться про вимоги жодних конкретних реформ⁵⁶.

Певну застарілість вказаних в Угоді цілей політичного діалогу, станом на 2021р., підтверджують і результати експертного опитування Центру Разумкова.

⁵⁴ Joint Declaration of Georgian, Moldovan, Ukrainian Civil Society Platforms on Cooperation in Striving for European Integration. — Civic Synergy Project, 2019, <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Joint-Declaration-of-Georgian-Moldovan-Ukrainian-Civil-Society-Platforms-on-Cooperation-in-Striving-for-European-Integration.pdf>.

⁵⁵ Martens D., Potjomkina D., Orbie J. Domestic advisory groups in EU trade agreements: stuck at the bottom or moving up the ladder? — Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/17135.pdf>.

⁵⁶ Про це більш детально йдеться у розділі 3 цієї доповіді.

Експертна думка

Фахівці скептично оцінюють рівень досягнення цілей політичного діалогу. Так, по чотирьох з семи цілей, визначених в Угоді, сума варіантів відповіді «ні» та «скоріше ні» перевищує суму варіантів «так» і «скоріше так». Зокрема, по цілях «сприяння міжнародній стабільності та безпеці...» та «пришвидшення практичного співробітництва між Сторонами для досягнення миру, безпеки й стабільності...» майже вдвічі (63% проти 28% та 62% проти 28%, відповідно).

Думки щодо виконання цілі «поглиблення політичної асоціації та зміцнення політико-безпекової конвергенції та ефективності» розділилися навпіл (по 47%). І майже навпіл щодо цілі «розвиток діалогу та поглиблення співробітництва між сторонами у сфері безпеки і оборони» (48% і 45%) Єдиною ціллю, де сукупна позитивна оцінка значно переважає негативну, є «сприяння принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів» (39% і 55%).

Можна припустити, що такий песимізм експертів щодо визначеного Угодою про асоціацію змісту політичного діалогу пояснюється серед іншого відірваністю вказаних цілей від актуального порядку денного.

І хоча наразі дискусії щодо потреби оновлення угоди точаться переважно в розрізі секторальної інтеграції, очевидно що частина присвячена політичному діалогу теж потребує переосмислення. Тож надалі оцінюючи зміст і пріоритети політичного діалогу між Україною та ЄС у зовнішній та внутрішній політиці, слід зосередитися на тому, як саме еволюціонував його реальний зміст, порівняно з закладеним у текст Угоди про асоціацію, які наслідки це має для подальших відносин України та ЄС, які конфлікти породжує і які нові можливості пропонує.

Політичний діалог з питань зовнішньої політики та політики безпеки

Викладені в Угоді про асоціацію цілі і пріоритети політичного діалогу у сфері зовнішньої політики та політики безпеки логічно витікали з практики співпраці України та ЄС у цих сферах. Фактично з початку впровадження Спільної політики безпеки і оборони (СПБО) ЄС, Україна долучалася до поліцейських та військово-морських місій, формування бойових і тактичних груп ЄС, а з 2005р., отримавши право приєднуватися

до заяв і рішень Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ), надзвичайно активно цим правом користувалася (останніми роками Україна приєднувалася до близько 90% таких рішень).

На той час йшлося про Україну як партнера та контрибutora міжнародної та регіональної безпеки, а напрям співпраці визначався потребами конвергенції України та ЄС у сфері зовнішньої та безпекової політики, попередження конфліктів, нерозповсюдження зброї масового знищення, роззброєння та контролю над озброєнням, боротьби з тероризмом, як і викладено в тексті Угоди.

Цей порядок денний не можна вважати неактуальним, адже співпраця по цих напрямках продовжується. Останні пріоритети безпекової співпраці, визначені в Порядку денному асоціації, наголошують серед іншого на посиленні конвергенції, продовженні діалогу щодо імплементації Європейської стратегії безпеки, продовженні участі України в операціях СПБО, співробітництві у справі врегулювання криз⁵⁷.

Також йдеться про участь у навчаннях, підвищенні взаємосумісності з військовими силами держав-членів ЄС, участі українських підрозділів у бойових тактичних групах, посиленні співробітництва у форматі «5+2» для врегулювання Придністровського конфлікту, співробітництві з прикордонних питань, зокрема за допомогою місії EUBAM. Іншими складовими співпраці в цій сфері є — посилення співпраці з Європейським оборонним агентством, Інститутом ЄС з досліджень безпеки, Супутниковим центром ЄС та Європейським безпековим та оборонним коледжем. Деталізовані спільні заходи з протидії спільним загрозам безпеці, включно з боротьбою з тероризмом, нерозповсюдженням зброї масового знищення, незаконним експортом зброї тощо⁵⁸.

Однак з початком російської агресії весь цей комплекс відносин відійшов на другий план: Україна з 2014р. суттєво скоротила участь у миротворчих і гуманітарних операціях ЄС: відкликала офіцера зі штабу військово-морської операції «Атланта»,

⁵⁷ Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. — Урядовий портал, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf.

⁵⁸ Невирішеним залишається старе завдання політичного діалогу — ратифікація та імплементація Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду.

відмовилася від запланованої участі у тренувальній місії в Малі, призупинила бойове чергування в рамках *HELBROC*⁵⁹. Натомість, на перший план для України вийшла нагальна потреба забезпечення власної безпеки.

Безпековий і зовнішньополітичний діалог почав фокусуватися на питаннях російської агресії, зокрема консультацій щодо застосування і подовження санкцій, виконання Мінських домовленостей, залучення місії ОБСЄ і т.ін. Наприклад, спільна заява за результатами останнього Саміту Україна-ЄС (найвищої форми політичного діалогу), згідно з Угодою про асоціацію, у пп.12-15 концентрується на засудженні дій РФ, підтримці зусиль у Нормандському форматі, потребі вирішення гуманітарних наслідків конфлікту та притягнення до відповідальності винних за збиття рейсу *MH17*⁶⁰.

ЄС однак не бере безпосередньої участі в розв'язанні конфлікту, віддавши дипломатичну ініціативу Франції та Німеччині, та намагається дистанціюватися навіть від опосередкованої підтримки військових зусиль (не йдеться про озброєну місію ЄС у рамках СПБО на Донбасі або ширше співробітництво чи навчання для структур, безпосередньо залучених в АТО/ООС). Натомість ЄС, на додачу до санкцій, зосередився на непрямих інструментах підтримки в безпековій сфері, зокрема на консультативній, дорадчій та матеріально-технічній допомозі, навчанні військовослужбовців, підготовці фахівців з СПБО, лікуванні та реабілітації поранених тощо. Важливим нововведенням стала Консультативна місія ЄС в Україні (*EUAM*), яка надає консультативну допомогу в реформі цивільного сектору безпеки.

Однак, якщо абстрагуватися від нагальних потреб протидії російській агресії, на концептуальному рівні викликом для політичного діалогу України з ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки є різні рівні амбітності в безпековій співпраці двох сторін та загального бачення місця України в безпековій системі Європи. Україна намагається посилити свою безпеку за рахунок

використання усіх можливих форматів співпраці і з ЄС, зокрема визначає своїм пріоритетом приєднання до однієї з найновіших ініціатив європейської безпекової співпраці, проектів Постійного структурованого співробітництва (*PESCO*) та намагається максимально використати можливості інституційної співпраці з європейськими агенціями⁶¹.

Водночас, внутрішньоевропейські дискусії щодо «стратегічної автономії», чи посилення власне європейського виміру безпеки на континенті, практично не розглядають включення України до нових форматів співпраці чи навіть нової європейської архітектури безпеки. Чинна Глобальна стратегія ЄС від 2016р. націлена насамперед на стабілізацію, а не на інтеграцію країн сусідства, а брак європейського ентузіазму щодо подальшого розширення зумовив дипломатичні суперечки навколо визнання «європейських перспектив» України на ряді самітів Україна-ЄС останніх років. Також можна додати обережність з огляду на агресивну російську політику та побоювання щодо внутрішньої неготовності України до повноцінної безпекової інтеграції.

Відтак політичний діалог по обох напрямках — визначених в Угоді про асоціацію та доданих внаслідок російської агресії — характеризується асиметрією високих амбіцій України на тлі порівняно низької спроможності, з одного боку, та обережним ставленням ЄС щодо безпекової співпраці з Україною на тлі значної допомоги в нейтральніших вимірах, з іншого.

Політичний діалог з питань внутрішньої політики

Попри те, що в самому тексті Угоди про асоціацію порядок денний політичного діалогу з питань внутрішньої політики окреслений більш ніж побіжно, після Євромайдану він перетворився на чи не головну його складову. Починаючи з Порядку денного асоціації, сформованого 16 березня 2015р., **політичний діалог виходить за вузькі рамки букви Угоди про асоціацію та детально**

⁵⁹ Після 2016р. участь у цих та подібних форматах була поступово відновлена. У 2020р. Україна заступила на бойове чергування в рамках Хелброк та приєдналася до миротворчої операції ЄС «Алтея» в Боснії та Герцеговині.

⁶⁰ Спільна Заява за підсумками 22-го Саміту Україна-ЄС. 6 жовтня 2020р. — Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-za-pidsumkami-22-go-samitu-ukrayina-yes-64321>.

⁶¹ Співробітництво у воєнно-політичній, військовій та військово-технічній сферах. — Представництво України при ЄС, 15 квітня 2021р., <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/spivpracya-ukrayina-yes-u-sferi-zovnishnoyi-politiki-i-bezpeki/spivpracya-ukrayina-yes-u-ramkah-spilnoyi-politiki-bezpeki-i-oboroni>.

**зосереджується на питанні здійснення
Україною базових реформ.**

Причина цього полягає в тому, що втілення настільки масштабних перетворень та зближення з ЄС, яких вимагає Угода про асоціацію, виглядає надто складним у контексті слабкості держави та її інституцій, з одного боку, та відсутності безпосереднього заохочення у вигляді гарантії майбутнього членства, з іншого. Тож політика європейської інтеграції та асоціації у випадку України перетворилася на політику розбудови спроможності держави та її апарату за активного сприяння і залучення ЄС — фінансового, дорадчого, організаційного⁶².

Домінування порядку денного реформ у сприйнятті європейської інтеграції засвідчують і результати експертного опитування Центру Разумкова, де найважливішою перешкодою на шляху політичного діалогу респонденти вважають «комплекс внутрішніх українських проблем».

Експертна думка

За оцінками фахівців, найбільшою мірою перешкоджає політичним відносинам Україна-ЄС комплекс внутрішніх українських проблем (4,1 бала), далі — неналежна ефективність дій органів влади України на європейському напрямі, брак професійних кадрів (3,7). На третьому місці — російський фактор — гібридна агресія Кремля, перешкодження євроінтеграційному руху України (3,6)⁶³.

Водночас, серед заходів, що найбільшою мірою сприятимуть зміцненню політичних відносин України та ЄС, експерти насамперед відзначають вирішення внутрішніх проблем, здійснення реальних реформ з наближення до норм і правил ЄС (78%).

Таким чином, і в Порядку денному асоціації, і на засіданнях Ради асоціації, і в щорічній оцінці Європейською Комісією досягнень України на шляху європейської інтеграції діалог зосереджується навколо деталей та недоліків прийняття і втілення ключових реформ. Це, в першу чергу, конституційна реформа, виборча реформа, запобігання та боротьба з корупцією, судова реформа, реформа у сфері державного управління, дерегуляція, реформа у сфері державних закупівель, податкова реформа, реформа енергетичного сектору тощо.

⁶² Kataryna Wolczuk (2019): State building and European integration in Ukraine, Eurasian Geography and Economics.

⁶³ За шестибальною шкалою від 0 до 5, де «0» означає, що чинник зовсім не перешкоджає, а «5» — максимально перешкоджає.

У цьому контексті ЄС, як уже зазначалося, виступив з ініціативою створення нових координаційних форматів на кшталт Групи підтримки для України (SGUA), утворення Стратегічної групи радників (SAGSUR) та концептуалізації Архітектури українських реформ (URA).

Таким чином порядок денний політичного діалогу виходить за вузькі рамки суто імплементації Угоди про асоціацію і фокусується на розбудові держави та її інституційної спроможності. Такий напрям політичного діалогу має і позитивні, і негативні ознаки. До очевидних позитивних ознак можна віднести курс на побудову інституційно оновленої та спроможнішої держави, здатної на впровадження амбітних цілей максимального зближення з Європейським Союзом, з більшими можливостями для громадян, ефективнішим дотриманням прав і свобод, у т.ч. і для найрізноманітніших меншин.

З іншого боку, практика довела, що поки більшість цих реформ впроваджені лише частково і є дуже чутливими до можливих відкатів, з огляду на опори окремих політичних та економічних груп з одного боку, брак масової підтримки громадян, а іноді й проблему зостосованості пропонованих європейськими партнерами рецептів до українських реалій.

Концептуальною залишається проблема визначення перспективи: який об'єм і якість реформ буде вважатися достатнім, з огляду на те, що Україна продовжує ставити собі завдання безпосереднього членства, а ЄС, принаймні станом на сьогодні, може задовольнитися стабільнішою і більш інтегрованою в європейські ринки сусідньою державою.

Тож подолання стратегічних розбіжностей щодо майбутнього України у відносинах з ЄС можна вважати найбільшим довгостроковим викликом для політичних відносин, а ретельність і незворотність проєвропейського реформування з боку України — найнагальнішим для коротко- та середньострокового ви- мірів політичного діалогу.

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ДВОСТОРОННІХ ОРГАНІВ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС ⁶⁴	
Орган	Функції та особливості
Саміт Україна-ЄС	✓ Платформа для загального нагляду за виконанням Угоди, а також обговорення двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес. ✓ Проходить за участю президентів України, Європейської Ради та Європейської Комісії. ✓ Відбувається по чергово в Україні та ЄС, мінімум раз на рік. Причому, на відміну від Грузії та Молдови, це зафіксовано в самій Угоді між Україною та ЄС.
Рада асоціації	✓ Форум для контролю і моніторингу застосування і виконання Угоди, а також для періодичного перегляду функціонування Угоди у світлі її цілей. ✓ Ухвалює рішення, обов'язкові для виконання сторонами, та надає рекомендації. ✓ Вносить поправки до додатків Угоди. ✓ Уповноважує спеціальні органи, створені відповідно до Угоди, діяти від свого імені; делегує повноваження Комітету асоціації. ✓ Проходить за участю членів Уряду України, від ЄС – членів Ради ЄС і членів ЄК. ✓ Головування відбувається на ротаційній основі. ✓ Відбувається в ЄС мінімум раз на рік.
Комітет асоціації	✓ Допоміжний орган Ради асоціації. ✓ Складається з представників обох сторін, головним чином на рівні вищих посадових осіб (з української сторони – заступники міністрів та керівників інших ЦОБВ). ✓ Головування відбувається по чергово (12 місяців кожна сторона). ✓ Відбувається мінімум раз на рік. ✓ Отримує допомогу з боку підкомітетів. • Підкомітет з питань свободи, безпеки та юстиції • Підкомітет з питань економіки та іншого галузевого співробітництва, складається з 6 кластерів: 1. Макроекономічне співробітництво, управління державними фінансами (бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит, статистика, облік і аудит, боротьба з шахрайством). 2. Промислова та підприємницька політика, гірнична справа і металургія, туризм, космос, законодавство про товариства та корпоративне управління, захист прав споживачів, оподаткування. 3. Співробітництво у сфері енергетики, включно з ядерними питаннями, навколишнім природним середовищем, включно зі зміною клімату та цивільним захистом, транспортом. 4. Співробітництво у сфері науки та технологій, інформаційне суспільство, аудіовізуальна політика, освіта, навчання та молодь, культура, співробітництво в галузі спорту та фізичної культури. 5. Сільське господарство та розвиток сільських районів, рибальство та морська політика, Дунайський регіон, транскордонне та регіональне співробітництво. 6. Співробітництво в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, охорона здоров'я.

⁶⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, стст.4, 74, 83, 211, 252(3), 299-300, 460-470. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociasiyu>; Європейська та євроатлантична інтеграція: transition book. – Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції КМУ України, 2019р., с.17, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-prezentation-2019/8.2019/transition-book-final-stisnuto.pdf>; Remizov A., Shulga D., Lytvynenko Y., Mishchuk Z. Implementation of Association Agreements in Georgia, Moldova and Ukraine: a comparative overview. – Civic Synergy Project, Kyiv, 2019, https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Implementation-of-Association-Agreements-in-Georgia-Moldova-and-Ukraine_a-Comparative-Overview.pdf.

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ДВОСТОРОННІХ ОРГАНІВ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС (продовження)	
Орган	Функції та особливості
Комітет асоціації у торговельному складі	✓ Вирішення всіх питань, пов'язаних із Розділом IV (Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею) Угоди. ✓ Відбувається мінімум раз на рік. ✓ Отримує допомогу з боку підкомітетів. • Підкомітет з географічних зазначень • Підкомітет з управління санітарними та фітосанітарними заходами • Підкомітет з питань митного співробітництва • Підкомітет з питань торгівлі та сталого розвитку • Діалог з прав інтелектуальної власності
Діалог з прав людини	✓ Платформа для детального обміну думками щодо ситуації з правами людини в Україні та щодо зобов'язань країни досягти стабільного прогресу в цій сфері, зокрема стосовно цілковитого дотримання норм міжнародного права у сфері прав людини. ✓ Як правило, делегація ЄС очолюється Головою підрозділу з питань двосторонніх відносин з країнами Східного партнерства Європейської служби зовнішньої діяльності, делегація України – заступником Міністра юстиції з питань європейської інтеграції. ✓ Напередодні засідання Діалогу ЄС проводить консультації з представниками українського громадянського суспільства та міжнародних організацій. ✓ Відбувається мінімум раз на рік.
Парламентський комітет асоціації (ПКА)	✓ Платформа для політичного діалогу на парламентському рівні. ✓ Складається з членів Верховної Ради України та Європейського Парламенту. ✓ Право для запиту у Ради асоціації інформації щодо впровадження засад Угоди; має бути поінформованим органами Ради про її рішення та рекомендації. ✓ Може надавати рекомендації Раді асоціації. ✓ Може формувати підкомітети. ✓ Голозування відбувається по чергово головами делегацій парламентів. ✓ Відбувається, як правило, двічі на рік по чергово в Україні та ЄС.
Платформа громадянського суспільства (ПГС)	✓ Платформа для взаємодії та інформування громадянського суспільства щодо прогресу виконання Угоди. ✓ Надає консультації у відповідь на запит Ради асоціації або Комітету асоціації, також надає рекомендації за власної ініціативи. ✓ Має бути проінформована про рішення та рекомендації Ради асоціації. ✓ Комітет асоціації та ПКА має регулярно здійснювати зв'язок з представниками ПГС задля отримання їх думки про досягання цілей Угоди. ✓ Голозування відбувається по чергово представниками сторін. ✓ Відбувається, як правило, двічі на рік по чергово в Україні та ЄС. ✓ Складається з максимум 30 осіб (15 представників від кожної сторони), які мають представляти три сектори: професійні спілки, роботодавці та інші організації громадянського суспільства. ✓ Склад оновлюється кожні 2,5 роки.

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ДВОСТОРОННІХ ОРГАНІВ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС (продовження)		
Орган	Функції та особливості	
	Склад сторони ЄС • 9 членів Європейського економічного і соціального комітету (ЄЕСК), • 6 постійних спостерігачів – представників провідних європейських організацій, які представляють громадянське суспільство.	Склад української сторони (УС ПГС) ✓ 3 представника громадських об'єднань, ✓ 3 представника профспілок національного рівня, ✓ 3 представника організації роботодавців національного рівня, ✓ 6 координаторів постійних робочих груп: • РГ 1 «Політичний діалог, зовнішня та безпекова політика». • РГ 2 «Свобода, юстиція, права людини». • РГ 3 «Економічна співпраця, зона вільної торгівлі, транскордонне співробітництво». • РГ 4 «Зайнятість, соціальна політика, рівні можливості та здоров'я». • РГ 5 «Енергетика, транспорт, довкілля та зміна клімату». • РГ 6 «Наука та технології, інформаційне суспільство, освіта, навчання та молодь, культура і спорт». ✓ Головування в УС ПГС здійснюється на ротаційній основі кожні 10 місяців для послідовного представництва кожного із трьох секторів.
Дорадча група Україна-ЄС з питань торгівлі і сталого розвитку	✓ Складається з української та європейської дорадчих груп, які мають включати представників громадськості, профспілок і об'єднань роботодавців та інших заінтересованих сторін на рівній пропорційній основі. ✓ Групи висловлюють свою позицію та надають рекомендації з питань, пов'язаних з виконанням Глави 13 Угоди «Торгівля та сталий розвиток»: • Дорадча група ЄС надає рекомендації Європейській комісії, Комітету асоціації, Підкомітету з питань торгівлі та сталого розвитку, спільному засіданню Дорадчих груп, Групі експертів⁶⁵; • Українська Дорадча група надає рекомендації Підкомітету з питань торгівлі та сталого розвитку, Раді з питань торгівлі та сталого розвитку⁶⁶ та Групі експертів. • Спільні засідання Дорадчих груп проходять, як правило, раз на рік у прив'язці до засідання Підкомітету з питань торгівлі та сталого розвитку.	

⁶⁵ Згідно зі ст.301 Угоди, Група експертів може скликатися на запит однієї зі сторін, якщо не вдалося задовільно розв'язати питання під час міжурядових консультацій в рамках підкомітету.

⁶⁶ Консультативно-дорадчий орган КМУ створений у 2018р. за ініціатииви Мінекономрозвитку для організації роботи Дорадчої групи.



2.

ПОЛІТИЧНІ І БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ ВІДНОСИН КИЄВА І БРЮССЕЛЯ

Політичні відносини Україна-ЄС охоплюють чимало важливих сфер і напрямів. Зокрема, в Порядку денному асоціації в рубриці «політичний діалог» окреслюється великий комплекс тем, пов'язаних з внутрішньою і зовнішньою політикою, безпекою, юстицією тощо¹. У цьому розділі і в цілому в доповіді увага переважно зосереджується на найбільш актуальних для України питаннях — безпека і здійснення внутрішніх реформ у деяких пріоритетних, найбільш «чутливих» для ЄС сферах, — зокрема судочинство, боротьба з корупцією, демократія і верховенство права, державне управління тощо.

Очевидно, що питання внутрішніх реформ і безпеки переважно визначають зміст і характер політичних відносин Україна-ЄС, саме на них сьогодні зосереджена увага Києва і Брюсселя. Отже, з одного боку, загострення політико-безпекової ситуації в Європі і світі, зокрема російська гібридна експансія, є фундаментальними викликами і загрозою для України та ЄС. З іншого — результативність здійснення внутрішніх трансформацій в Україні в рамках імплементації Угоди про асоціацію є однією з базових умов розвитку політичних відносин Україна-ЄС і просування до політичної асоціації.

У цьому розділі стисло окреслюються глобальні та регіональні чинники у сфері безпеки, аналізуються політична та безпекова складові відносин Києва і Брюсселя, у т.ч. виокремлюється фактор російської агресії, що впливає на процес євроінтеграції України. Також відзначаються окремі економічні аспекти.

2.1. Україна-ЄС: зовнішні загрози і внутрішні виклики

Зовнішні загрози

Безпекове середовище у глобальному та регіональному вимірах впливає на порядок денний політичного діалогу і в цілому на

відносини Україна-ЄС. У світі на фоні відцентрових глобальних трендів, пандемії посилюється геополітична турбулентність і конфронтація, поглиблюється економічна нерівність, зростають прагнення до національної самоізоляції, популізм, нехтування нормами міжнародного права. Загострюється конфліктність між світовими гравцями,

¹ Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. — Урядовий портал, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf.

зокрема, на осі Росія-Захід, між Китаєм і США тощо. За прогнозами Служби зовнішньої розвідки України, такі геополітичні процеси на тлі посилення мілітаризації загрожуватимуть поширенням практики застосування сили, ескалацією наявних і виникненням нових конфліктів².

Глобальним викликом є світова пандемія COVID-19, яка значно змінила світовий порядок денний, спричинила масштабну економічну кризу, спровокувала сплеск «вакцинного егоїзму», посилила радикальні настрої в Європі і світі. Пандемія безпосередньо торкнулася України та ЄС, вплинула на темпи євроінтеграції і зміст політичного діалогу.

На цьому геополітичному фоні загострилася конфронтація США-Росія. Прихід до влади в США Д.Байдена, з одного боку, сприяв зміцненню євроатлантичного партнерства в рамках НАТО та покращенню відносин США-ЄС, але з іншого — чітка та послідовна американська позиція щодо опору російській експансіоністській політиці в Європі та світі загострила і поглибила протистояння Вашингтона та Москви. Останнім часом США вжили багато санкційних заходів проти РФ. Ідеться про обмеження на експорт ряду російських компаній. Запроваджені санкції стосовно 32 юридичних і фізичних осіб, а також семи російських високопосадовців³. Конфлікт поглибився через взаємну висилку дипломатів і ряд різких заяв на вищому та високому рівнях. Посилилися протистояння Росії і США через небезпечну кібератаку на транспортну енергетичну кампанію *Colonial Pipeline* (травень 2021р.), яка, на думку Д.Байдена, здійснена російськими хакерами⁴.

З початком 2021р. спостерігається новий безпрецедентний виток конфронтації між ЄС і Росією. У березні ЄС запровадив нові санкції

проти групи російських силовиків за ув'язнення опозиційного політика О.Навального. Загострився офіційний діалог між Москвою і Брюсселем. Принизливим і провальним виявився візит до Москви Високого представника ЄС Ж.Борреля в лютому 2021р., під час якого російська сторона заявила про висилку трьох європейських дипломатів⁵. Політико-дипломатичні відносини ЄС і РФ сягнули найнижчої точки. 23 березня 2021р. глава МЗС РФ С.Лавров заявив про відносини Росії з ЄС: «Європа ці відносини розірвала, зруйнувавши всі механізми, що створювалися роками... Підкреслю, з ЄС, як організацією, відносин немає. Уся інфраструктура знищена одноосібними рішеннями Брюсселя»⁶.

Згодом конфронтація посилилася через те, що Чехія звинуватила російську сторону в організації вибуху, що стався в жовтні 2014р. на складах озброєння у східній Чехії. Це супроводжувалося черговими політико-дипломатичними демаршами, масовою висилкою дипломатів. У квітні 2021р. Росія оголосила персонами нон-грата низку європейських посадовців, серед яких віцепрезидентка ЄК В.Юрова та глава ЄП Д.Сассолі⁷.

Водночас у квітні 2021р. критичну напруженість в Європі викликало накопичення російських військ на кордонах з Україною, що призвело до гострої реакції «колективного Заходу» — ЄС, НАТО, G-7, інших країн світу. Наприкінці квітня Європарламент ухвалив резолюцію із закликом до ЄС бути готовим у випадку вторгнення Росії в Україну запровадити жорсткі санкції, зокрема відключення РФ від системи SWIFT, замороження активів олігархів, наближених до Кремля⁸.

Тим часом, Європа зіштовхнулася з новими загрозами. На континенті виникла нова

² Біла книга 2021. — Служба зовнішньої розвідки України, 2021р., с.10-14, <https://szru.gov.ua/white-book/bila-knyha-sluzhby-zovnishnoi-rozvidky-ukrainy>.

³ США запровадили нові санкції проти Росії та висилають її дипломатів. — Українська правда, 15 квітня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/04/15/7290330>.

⁴ Байден: Найбільший газопровід у США атакували хакери з РФ. — Українська правда, 13 травня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/05/13/7293442>.

⁵ Пастка і приниження: як у Європарламенті сварили Борреля за візит до Москви. — DW, 10 лютого 2021р., <https://www.dw.com/uk/pastka-i-prynyzhennia-yak-u-yevroparlamenti-svaryly-borrelia-za-vizyt-do-moskvy/a-56517870>.

⁶ Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова в ходе совместной пресс-конференции с Министром иностранных дел КНР Ван И, Гуйлинь, 23 марта 2021 года. — МИД РФ, 23 марта 2021г., https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4647898.

⁷ РФ оголосила віцепрезидентку Єврокомісії і главу Європарламенту персонами нон-грата. — Українська правда, 30 квітня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/04/30/7122781>.

⁸ Європарламент прийняв резолюцію, рекомендує ЄС бути готовим заставити РФ заплатити високу ціну в разі вторгнення в Україну. — Інтерфакс-Україна, 29 квітня 2021г., <https://interfax.com.ua/news/general/741078.html>.

«зона напруженості». З серпня 2020р. триває глибинний конфлікт у Білорусі – масовий громадянський протест проти фальсифікованих виборів і збанкрутілого авторитарного режиму О.Лукашенка. Це виклик і для Брюсселя, і для Києва, які не визнали результати виборів, заморозили контакти на офіційному рівні з Мінськом і запровадили санкції проти білоруської влади. У травні 2021р. міжнародна ізоляція довкола Білорусі посилювалася. ЄС і Україна запровадили додаткові обмежувальні заходи проти білоруської влади через силове захоплення літака *Ryanair* і арешт опозиціонера Р.Протасевича⁹. Водночас Росія, здійснюючи економічну, політичну, воєнну підтримку режиму О.Лукашенка, поглиблює залежність від Москви, де-факто перетворює Білорусь на несамостійну, сателітну державу, політико-військовий плацдарм російської експансії в Європі.

Своєю чергою, небезпечною є ситуаційна активізація «заморожених» конфліктів на пострадянському просторі. Завершення «гарячої фази» швидкоплинної війни Вірменії та Азербайджану в Нагірному Карабасі (листопад 2020р.) залишило регіон потенційно нестабільним.

Змінилася ситуація в Молдові. Перемога на виборах проєвропейського політика М.Санду спричинила гостре політичне протистояння у трикутнику «Президент-Парламент-Конституційний суд» між проєвропейськими (М.Санду) і проросійськими (І.Додон) силами. Отже, вирішальним етапом для Республіки стануть парламентські вибори, призначені на липень 2021р. Водночас, ситуація в Молдові актуалізує складну проблему Придністров'я, де Україна і ЄС є учасниками переговорного процесу.

Також у 2021р. виникла небезпечна політична криза у Грузії, коли влада вдалася до силових дій проти опонентів. Ескалація конфлікту між провладними силами та опозицією дестабілізувала внутрішню ситуацію і змусила ЄС втрутитися¹⁰. Проте, латентна напруженість зберігається.

Слід також додати, що у травні 2021р. спалахнули бойові дії на Близькому Сході.

Ескалація збройного конфлікту між Ізраїлем і Палестиною призвела до численних жертв серед мирного населення регіону, змусила ЄС і США докласти політичних, дипломатичних зусиль для мінімізації конфлікту.

Своєю чергою, ситуація в зоні російсько-українського конфлікту (Крим, Донбас) містить загрозу ескалації. Росія продовжує воєнну, політичну, економічну, енергетичну, інформаційну агресію проти України. Тривають бойові дії низької інтенсивності на Донбасі, зусилля міжнародної дипломатії щодо зупинення війни на Сході України залишаються безрезультатними. Питання залишався анексованого Криму перебуває в «замороженому» стані і перетворилося на довгострокову «відкладену» проблему. Залишається вибухонебезпечною ситуація в Чорному та Азовському морях унаслідок блокування Росією Керченської протоки.

Відтак європейський політичний ландшафт містить чимало «конфліктних зон» і небезпечних тенденцій. Це не може не впливати як на визначення ієрархії зовнішніх пріоритетів для ЄС, так і на зміст і перспективи політичних відносин Києва і Брюсселя.

Внутрішні виклики для ЄС

Очевидно, що на стан політичних відносин ЄС з Україною також впливають (прямо чи опосередковано) небезпечні відцентрові процеси в ЄС, які уповільнюють партнерство з Україною, відштовхують на другий план українську тематику, деактуалізують питання перспектив інтеграції України до ЄС.

Серед найбільш небезпечних викликів для ЄС слід звернути увагу на наступні.

➤ **Послаблення та ерозія традиційних демократичних інститутів і зростання суспільної недовіри до них.** Це обумовлене соціальним розшаруванням, складними економічними процесами на теренах ЄС, комплексом зовнішніх чинників і внутрішніх етнічно-демографічних факторів та ін. Варто нагадати, що інституції ЄС неодноразово порушували судові справи щодо відходу від загальних європейських норм демократії, зокрема проти

⁹ Рішення саміту ЄС по Білорусі: нові санкції, заборона Белавія та інше. – Євроінтеграційна правда, 24 травня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/05/24/7123570>.

¹⁰ Политический кризис в Грузии близится к завершению. – Голос Америки. 19 апреля 2021г., <https://www.golosameriki.com/a/georgia-political-crisis-mediation/5858758.html>.

Угорщини та Польщі. Таку тенденцію посилює світова пандемія, яка продукує «карантинний анархізм», національний ізоляціонізм. З цією загрозою кореспондується й інша — зменшення довіри до традиційних партійних інституцій на фоні зростання популістських, євроскептичних настроїв, посилення праворадикальних рухів. Один з прикладів — безпрецедентне зменшення популярності ХДС/ХСС напередодні парламентських виборів восени 2021р. в Німеччині¹¹.

➤ **Наслідки міграційної кризи.** Масовий міграційний потік до Європи розпочався у 2011р. («арабська весна») і досяг піку у 2015р.¹² Європейська політика мультикультуралізму не забезпечила ефективну інтеграцію іммігрантських груп до місцевих суспільств. Криза біженців створила надзвичайні проблеми для ЄС і його базових цінностей, спричинила конфлікти серед країн-членів і сусідніх держав¹³.

По-перше, міграційні спільноти у країнах ЄС утворюють етнічні паралельні суспільства, які є джерелами злочинності. *По-друге*, на території країн ЄС дедалі більшою мірою переносяться конфлікти, характерні для країн походження іммігрантів. У травні 2021р. під час загострення конфлікту між Ізраїлем і Палестиною в ряді столиць європейських країн пройшли масові антиізраїльські акції¹⁴. *По-третє*, міграційна криза значно посилила терористичну загрозу для Європи. Її пік збігся в часі з піком терористичних атак, початок яким покладено резонансними терактами в Мадриді та Лондоні¹⁵. *По-четверте*, небезпечною є радикалізація мусульманських діаспор у країнах ЄС і залучення до середовища радикалів місцевої молоді.

Масова міграція дестабілізує внутрішню ситуацію у країнах ЄС, ускладнює соціально-економічне становище, спричиняє погіршення ставлення громадян ЄС до біженців. Водночас, активізуються націоналістичні, радикальні рухи, які стали впливовими суб'єктами політичного життя країн ЄС.

➤ **Брак стратегії ЄС на східному напрямі.**

Нині ЄС бракує чіткої програми дій і стратегій як стосовно Росії, так і країн Східного партнерства. Станом на травень 2021р., в ЄС на вищому рівні триває дискусія щодо відносин з Росією. Тривалий час ЄС орієнтується на пакет з п'яти принципів поведінки з РФ. Він був ухвалений у 2016р., має рамковий характер, базується на принципі «послуга за послугу» і вже не зовсім відповідає реаліям. Але на нещодавньому саміті ЄС (25 травня 2021р.) лідери країн-членів знову підтримали цей пакет принципів і доручили Ж.Боррелю підготувати доповідь щодо можливих дій ЄС на російському напрямі¹⁶. Показовим свідченням розбіжностей серед європейських лідерів щодо лінії дій на російському напрямі стала заява Є.Макрона на прес-конференції за підсумками саміту. Президент Франції заявив: «У тому, що стосується Росії, посилення санкцій у відповідь на «заморожені» конфлікти більше не є ефективною політикою»¹⁷. Отже, в європейському істеблішменті немає єдності стосовно політики на російському напрямі. Зокрема, суттєво відрізняються позиції керівництва Франції, Італії, Угорщини, Чехії від позиції лідерів Польщі, країн Балтії та ін.

Своєю чергою, Угода про асоціацію Україна-ЄС, текст якої був остаточно узгоджений у 2011р., не відповідає реаліям і

¹¹ У травні 2021р. рейтинг ХДС/ХСС впав до 23% і це найнижчий показник за всю історію. Див.: Рейтинг правлячого у Німеччині блоку ХДС/ХСС впав до історичного мінімуму. — Європейська правда, 9 травня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/05/9/7122954>.

¹² Тоді до Європи прибули від 1,3 млн. до 1,8 млн. мігрантів, переважно більшість яких становили вихідці із Сирії, Афганістану, Іраку та Лівії.

¹³ У 2020р. на території Туреччини перебувало близько 3,7 млн. біженців, переважно вихідців із Сирії, де досі тривають військові дії, що зумовило конфлікт з ЄС.

¹⁴ В Європі тисячі людей мітингують на підтримку палестинців. — Українська правда, 16 травня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/05/16/7293682>.

¹⁵ У 2015р. у Великій Британії зафіксовано 103 терористичні атаки, у Франції — 72, в Іспанії — 25. Загалом за 2004-2017рр. від рук ісламістських терористів загинули понад 600 осіб у дев'яти країнах ЄС. Вдалося запобігти 211 запланованим терористичним актам у шести країнах ЄС (Великій Британії, Греції, Данії, Іспанії, Італії, Франції). Див.: Пацек П. Тероризм в Європе как фактор развития угроз безопасности. — Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України, 2018р., №3, с.89 (88-95), http://www.hups.mil.gov.ua/periodic-app/article/18891/nitps.2018_3_14.pdf.

¹⁶ Самміт ЄС пытался доказать, что Евросоюз — не «бумажный тигр». — КП в Украине, 26 мая 2021г., <https://kp.ua/politics/696700-sammyt-es-pytalsia-dokazat-cto-evrosouz-ne-bumazhnyi-tyhr>.

¹⁷ Посилення санкцій проти РФ за «заморожені» конфлікти більше не є дієвим методом — Макрон. — Інтерфакс-Україна, 25 травня 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/746275.html>.

потребує не фрагментарного, а суттєвого оновлення, до якого ЄС не готовий.

Також зростає невизначеність позиції ЄС щодо перспектив проекту «Східне партнерство», якому в нинішніх умовах дедалі складніше об'єднувати країни з кардинально різними геополітичними орієнтаціями, різним політичним устроєм і ставленням до загальноєвропейських цінностей. Де-факто, для України, Молдови і Грузії, які прагнуть членства в ЄС, Східне партнерство стає своєрідною «резервацією». Відтак потребує переосмислення і оновлення Європейська політика сусідства.

➤ **Тенденції історичного реваншизму.**

Поєднання економічних проблем, соціокультурних викликів і загроз безпеці посилює тенденції етнічного націоналізму, ксенофобії та історичного реваншизму, які становлять реальну загрозу європейській єдності. Найбільшою мірою це стосується країн – нових членів ЄС і для того є історичні причини¹⁸.

У країнах – нових членах ЄС існують політичні сили, які прагнуть відновлення статусу своєї країни як «великої» і продукують територіальні претензії до країн-сусідок¹⁹.

Існують суперечності стосовно трактування тих чи інших подій і постатей в національних історіях. Так, Польща має суперечності з Білоруссю, Литвою, Німеччиною, Україною, Словенія – з Хорватією. Останнім часом загострився етнічний конфлікт між Болгарією і Північною Македонією. Територіальний підтекст має й хронічне протистояння Будапешта та Києва щодо угорської меншини в Закарпатті.

Головним ініціатором тенденцій історичного реваншизму є Росія, політика якої має на меті відродження «імперської величі». Ідеологія РФ зорієнтована на спотворення історичних подій, перегляд післявоєнного

світоустрою і зібрання «споконвічних російських територій», відновлення нового Радянського Союзу. Це мотив і причина існування на пострадянському просторі небезпечних конфліктних зон (Північна Осетія, Абхазія, Придністров'я, Крим, Донбас).

➤ **Консенсусний механізм ухвалення зовнішньополітичних рішень** є хронічною проблемою ЄС, яка гальмує і часто вихолощує його важливі рішення. Складність консенсусу обумовлена розбіжностями в позиціях країн-членів ЄС через внутрішньополітичну кон'юнктуру, геополітичні орієнтації, зовнішні впливи тощо.

Прикладів блокування рішень ЄС окремими країнами-членами з суто кон'юнктурних міркувань чимало. У 2017р. ЄС не зміг зробити заяву щодо прав людини в Китаї через відмову Греції. У 2019р. Італія заблокувала компромісну пропозицію ЄС щодо визнання Президентом Венесуели Х.Гуайдо. Найбільш яскраво ця проблема визначилася у вересні 2020р., коли Кіпр тривалий час блокував запровадження санкцій проти Білорусі, вимагаючи від ЄС втрутитися у конфлікт Кіпру з Туреччиною.

Глава ЄК Урсула фон дер Ляєн 16 вересня 2020р. у щорічному зверненні до Європарламенту «Про стан ЄС» зазначила: «Чому навіть прості заяви ЄС затримуються, вихолощуються чи стають заручниками інших мотивів? ... давайте перейдемо до голосування кваліфікованою більшістю щонайменше у питаннях дотримання прав людини та імплементації санкцій!»²⁰.

Актуальність цієї проблеми обумовлена, з одного боку, тим, що на фоні швидкоплинних геополітичних процесів ЄС бракує можливості для оперативної реакції. З іншого – ЄС відстає і програє світовим гравцям – Китаю, Росії, США, причому найбільша небезпека від консенсусних рішень ЄС на російському напрямі.

¹⁸ Під час формування нової ідентичності ряд постсоціалістичних країн зверталися до національної історії та утвердження своєї національної окремішності. На цьому підґрунті виникли консервативні, національно-патріотичні й націоналістичні рухи та політичні партії, які хворобливо реагували на ризики культурної уніфікації і втрати національно-етнічних особливостей своїх суспільств. Ідеться про – Болгарський національний рух (1991р.), Латвійський шлях (1993р.), Національну партію «Вітчизна» (Естонія, 1992р.), Партію «Велика Румунія» (1991р.), Польську національну спільноту (1990р.), Словацьку національну партію (1989р.), Словенську національну партію (1991р.), Хорватську чисту партію права (1992р.) та ін.

¹⁹ Так, Словенська національна партія вимагала передачі Словенії окремих районів Хорватії; Болгарський національний рух ВМРО і партія «Атака» наголошували на створенні Великої Болгарії із включенням Македонії; партія «Велика Румунія» виступає за відновлення території Румунії в межах 1940р., Партія Іоббік висуває гасла відновлення Великої Угорщини.

²⁰ Президентка Єврокомісії пропонує відмовитися від консенсусу в голосуванні щодо санкцій. – Українська правда, 16 вересня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/09/16/7266569>.

2.2. Політична складова відносин Києва і Брюсселя

Угода про асоціацію дає можливість Україні змістовно наповнювати діалог з ЄС щодо багатьох сфер і політик, забезпечуючи багатомірність європейської інтеграції. За останні роки Києву, незважаючи на складні внутрішні проблеми і зовнішні виклики, згадані вище, загалом вдалося зберегти спадкоємність і сталість політичних відносин з ЄС, і навіть інтенсифікувати діалог у певних галузях, ініціювати його поглиблення в інших²¹. Нині серед основних пріоритетів Уряду — огляд і оновлення Угоди, подальша лібералізація торгівлі товарами, забезпечення інтеграції України до цифрового та енергетичного ринків ЄС, а також посилення співпраці в інфраструктурній, промисловій (АСАА), економічній та екологічній (участь в «Європейському зеленому курсі») галузях²². Цей «секторальний» трек співробітництва з ЄС вимагає постійної рутинної роботи, результат якої може видаватися занадто технічним для загалу, проте є важливим для розвитку економіки держави.

У цілому є підстави говорити про позитивну динаміку і поглиблення політичних відносин Києва і Брюсселя. Однак очевидно й інше, — ці відносини є складною, неоднозначною і різнорівневою системою, складовими якої є національні інтереси, економічна кон'юнктура, суб'єктивні чинники тощо.

Політичні відносини, з одного боку, обмежуються та ускладнюються геополітичними обставинами і проблемами всередині ЄС (про що йшлося вище). А з іншого — ці відносини мають асиметричний характер з огляду на те, що: (а) ЄС виступає донором для України, яка прагне до нього приєднатися і відповідно виконує «домашнє завдання» у

вигляді Угоди про асоціацію; (б) українська політика на європейському континенті значною мірою орієнтується на позицію офіційного Брюсселя. Отже протягом 2020р. Україна приєдналася до майже 90% зовнішньополітичних заяв і рішень ЄС; (в) Україна і ЄС знаходяться в різних «вагових категоріях» з огляду на політико-економічні, науково-технічні потенціали сторін, їх позиції і вплив на світовій арені.

Експертна думка

Характеризуючи політичні відносини Україна-ЄС експерти найчастіше (55%) відзначають, що ці відносини є прозорими і відкритими²³. Також 49% опитаних наголошують на тому, що контакти Києва і Брюсселя мають тенденцію розвитку і зміцнення. З іншого боку, більшість (68%) фахівців не вважають відносини Україна-ЄС рівноправними і паритетними. А 61% — висловлюють сумніви щодо їх ефективності. Своєю чергою, 53% опитаних не впевнені в тому, що ці відносини мають чіткі стратегічні перспективи.

І громадська думка, і експертні оцінки дають підстави стверджувати, що пріоритетним питанням порядку денного партнерства Києва і Брюсселя є вирішення внутрішніх українських проблем, які окреслювалися в попередніх дослідженнях Центру Разумкова і які, на жаль, набули хронічного характеру²⁴.

У цьому контексті слід згадати про змістовну резолюцію Європарламенту, присвячену виконанню Угоди про асоціацію (лютий 2021р.)²⁵, де міститься детальний аналіз внутрішніх українських проблем. Зокрема йдеться про гальмування судової реформи, неналежну боротьбу з корупцією, небезпечну олігархізацію країни, недоліки виборчої системи, проблеми законодавчої діяльності, захисту прав і свобод людини, свободи ЗМІ та ін.²⁶ Серед окреслених у резолюції проблем слід виокремити

²¹ Див. попереднє дослідження Центру Разумкова «Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики», 2020р., https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.

²² Більш докладно про пріоритети Уряду йдеться в інтерв'ю віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України О.Стефанішиної та экс-представника України при ЄС М.Точицького, опублікованих у матеріалі «Шлях до політичної асоціації Україна-ЄС», вміщеному в цьому виданні.

²³ Тут підсумовуються оцінки «так» і «скоріше так», або «ні» і «скоріше ні».

²⁴ Більш детально див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.19, razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf; Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. — Центр Разумкова, 2020р., с.75-76, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.

²⁵ Документ складається з преамбули (61 пункт) і 9 розділів, які включають 137 пунктів.

²⁶ European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html?fbclid=IwAR1nceZXmqcv0fe8nj9aKn3lrApuFlq-24trD70jbDEP04-aKIdO2Ma3CBI.

деякі — найбільш актуальні та важливі для розвитку політичних відносин України та ЄС.

Гостре занепокоєння з боку ЄС викликає судова реформа в Україні, необхідність якої перезріла. Для української влади та інституцій ЄС²⁷ підтвердженням критичної необхідності змін у системі судочинства стало резонансне рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020р. стосовно визнання неконституційними окремих положень антикорупційного законодавства і ряду повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)²⁸.

У щорічному звіті ЄС щодо імплементації Угоди про асоціацію від 1 грудня 2020р. наголошується, що згадане рішення КСУ «поставило під сумнів реформи, яких вимагали українські реформаторські сили після Майдану і міжнародне співтовариство...»²⁹.

Головними невирішеними питаннями залишаються «перезавантаження» Вищої ради правосуддя (ВРП), включно із запровадженням процедури перевірки кандидатів до ВРП та її членів на добросовісність, а також формування незалежної Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) за участі міжнародних експертів. Важливо, що на

прохання влади міжнародні партнери, зокрема Венеціанська Комісія та група послів країн Великої сімки активно долучаються до вироблення конкретних рекомендацій, які б дозволили зрушити реформу з мертвої точки³⁰. Ігноруванням цих порад щодо здійснення реформи судочинства, яка на думку Ж.Борреля є «матір'ю всіх реформ»³¹, затягуваннями процесу її запровадження керівництво України створює ризики для євроінтеграційного курсу держави.

Хронічним подразником у відносинах Україна-ЄС залишається проблема корупції. На цьому традиційно наголошується у рішеннях, заявах, деклараціях європейської сторони³². Зокрема у згаданій вище Резолюції Європарламенту (лютий 2021р.) підкреслюється: «Попри помітний прогрес, широко поширена корупція продовжує гальмувати процес реформ в Україні»³³.

У цьому контексті небезпечною є тенденція «розхитування» антикорупційної інфраструктури країни. Конституційний Суд у серпні 2020р. визнав неконституційним призначення А.Ситника директором НАБУ, а у вересні — і норми закону, за яким його призначили³⁴. Такі дії КСУ завдали шкоди системі антикорупційних органів, змусили ЄС нагадувати Україні про її зобов'язання

²⁷ Зокрема, у заяві речника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки П.Стано наголошується, що Україна повинна невідкладно відновити антикорупційну інфраструктуру, бо це є умовою надання фінансової допомоги та безвізу з ЄС. Див.: Заява ЄС: Антикорупційну структуру треба швидко відновити, це умова безвізу і фіндопомоги. — Європейська правда, 3 листопада 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/11/3/7116079>.

²⁸ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України №13 від 27 жовтня 2020р. — КСУ, <https://ccu.gov.ua/docs/3260>.

²⁹ Joint Staff Working Document - Association Implementation Report on Ukraine. — EEAS, 1 December 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89622/joint-staff-working-document-association-implementation-report-ukraine_en.

³⁰ Див. дорожню карту судової реформи, презентовану послами G7 в січні 2021р., <https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-IvRKC1mbwXaFSBLHgrYGdsg74nlv8JYk4FvEWw0cSOglIATc08CRRvzc8mATq3-9YQ/pub>; а також висновки Венеціанської Комісії щодо проектів законів №3711 («Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» від 22 червня 2020р.): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)022-e), та №5068 («Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» 15 лютого 2021р.): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)004-e).

³¹ Див.: Судова реформа залишається ключовою для успіху демократії в Україні — Боррель. — Укрінформ, 11 лютого 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3189145-sudova-reforma-zalisaetsa-klucovou-dla-uspihu-demokratii-v-ukraini-borrel.html>.

³² 12 грудня 2019р. Єврокомісія опублікувала щорічний звіт про виконання Україною Угоди про асоціацію. У ньому наголошується на необхідності продовження реформ у сфері боротьби з корупцією. Див.: Association Implementation Report on Ukraine. — European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf. У березні 2020р. GRECO критично оцінила стан боротьби з корупцією в Україні. З її рекомендацій, наданих у 2017р., Київ виконав п'ять, частково — 15 і не виконав — 11. — DW, 26 березня 2020р., <https://www.dw.com/uk>.

³³ Європарламент вказав Україні на необхідність завершити реформи у сфері верховенства права та боротьби з корупцією. — Інтерфакс-Україна, 11 лютого 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/722789.html>.

³⁴ Див.: КСУ визнав неконституційним призначення Ситника на посаду глави НАБУ. — Укрінформ, 28 серпня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3089553-ksu-viznav-nekonstitucijnim-priznacenna-sitnika-na-posadu-glavi-nabu.html>; КС визнав неконституційними низку положень закону про НАБУ. — DW, 16 вересня 2020р., <https://www.dw.com/uk/ks-vyznav-nekonstytutsijnymi-nyzku-polozhen-zakonu-pro-nabu/a-54954579>.

щодо «безвізу» і створили додаткові перешкоди на шляху отримання Україною другої частини макрофінансової допомоги ЄС (€600 млн.).

Крім ситуації з НАБУ і НАЗК (повноваження якій повернули згодом), значну критику від представників громадського сектору та європейських партнерів викликав добір Парламентом членів комісії з вибору керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Представники ЄС зазначили, що від прозорості процедури вибору очільника САП залежатиме їх подальша підтримка України³⁵.

На жаль, за міжнародними оцінками, у сфері боротьби з корупцією останнім часом Україна не демонструє помітного прогресу. За даними *Transparency International*, у 2020р. за показниками Індексу сприйняття корупції (CPI) Україна посіла 117 місце зі 180 поруч з Єгиптом, Непалом, Замбією. Це фактично дорівнює показнику 2018р.³⁶

Від дотримання фундаментальних цінностей, зокрема демократії і верховенства права залежить інтенсивність діалогу між Києвом і Брюсселем і перспектива його подальшого поглиблення. Питання дотримання відповідних стандартів і проведення реформ у цих сферах завжди були важливим пунктом порядку денного відносин України та ЄС і з різною інтенсивністю порушувалися європейською стороною, залежно від поточного стану справ в Україні. Останнім часом у ряді дотичних сфер негативні тенденції загострилися, що продукує невизначеність і є серйозним подразником у відносинах з європейськими партнерами.

Актуальною залишається тема ефективності системи державного управління.



Занепокоєння ЄС викликало скасування у квітні 2020р. відкритих конкурсів на посади держслужбовців на час карантину, а також розширення можливостей для звільнення чиновників категорії «А» (включно з держсекретарями). Під час зустрічі представників Уряду та Європейської Комісії у квітні 2020р. пріоритетом реформи було проголошено посилення стабільності державної служби та удосконалення конкурсної процедури, яка була б ефективною в умовах соціального дистанціювання та не суперечила європейським принципам³⁷. Тільки нещодавно, після півторарічної перерви, розпочався процес поновлення конкурсів³⁸.

Важливим пунктом порядку денного відносин між Києвом і Брюсселем є забезпечення безповоротності реформ у банківському секторі, зокрема у зв'язку з націоналізацією Приватбанку та здійсненням правосуддя стосовно осіб, відповідальних за широкомасштабне шахрайство в банку, і поверненням активів³⁹. З посиленою увагою ЄС також слідкує за ситуацією в

³⁵ Див.: Західні кредитори України попередили ВР про проблеми з процедурою заміни Холодницького. — Європейська правда, 3 вересня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/09/3/7113916>; У Європарламенті пригрозили скасуванням безвізу окремим українським олігархам і політикам. — Європейська правда, 5 жовтня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/10/5/7115019>.

³⁶ На початку 2020р. *Transparency International* Україна надала п'ять рекомендацій для покращення показників України в «Індексі сприйняття корупції». Частково виконано було лише дві з них (підвищити ефективність систем запобігання політичній корупції; запровадити відкритий і підзвітний процес приватизації державного майна), а інші залишились невиконаними (сформувати незалежну і професійну судову владу; забезпечити незалежність і спроможність органів антикорупційної сфери; позбавити СБУ повноважень у сфері протидії економічним корупційним злочинам). Див.: Індекс сприйняття корупції 2020, <http://cpi.ti-ukraine.org/#>.

³⁷ Учасники політичного діалогу Україна-ЄС окреслили пріоритети реформи державного управління на 2020р. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/uchasniki-politichnogo-dialogu-ukrayina-yes-okreslili-prioriteti-reformi-derzhavnogo-upravlinnyana-2020-rik>.

³⁸ Закон про поновлення конкурсів на держслужбу набув чинності. — Укрінформ, 6 березня 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3203485-zakon-pro-ponovlennia-konkursiv-na-derzsluzbu-nabuv-cinnosti.html>.

³⁹ Див. наприклад.: Спільна заява для преси за результатами 6-го засідання Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом. — Міністерства фінансів України, 28 січня 2020р., https://www.mof.gov.ua/uk/news/joint_press_statement_following_the_6th_association_council_meeting_between_the_eu_and_ukraine-2003.

Національному банку України (НБУ) у світлі відставки його голови в липні 2020р. (яку речник ЄС із зовнішньої політики назвав «тривожним сигналом») і згодом деяких членів Правління НБУ⁴⁰.

Слід також додати, що предметом критики з боку ЄС та інших західних партнерів став регрес реформи корпоративного управління, спричинений рішенням Уряду у квітні 2021р. припинити повноваження членів наглядової ради НАК «Нафтогаз України», а також голови правління⁴¹.

Ці та інші проблеми є предметом претензій і критики з боку ЄС, що ускладнює розвиток партнерства Києва і Брюсселя, уповільнює просування до політичної асоціації Україна-ЄС. У цьому контексті слід згадати й про деякі специфічні недоліки і прорахунки в політиці української влади на євроінтеграційному напрямі.

Експертна думка

В експертному середовищі загалом переважає критичне ставлення до євроінтеграційної політики українського керівництва. Отже, найчастіше (60%) фахівці характеризують цю політику як недостатньо зрозумілу для суспільства. Водночас, 56% респондентів висловлюють сумнів, що ця політика має чітку стратегію дій. 50% респондентів не вважають політику влади на європейському напрямі ефективною, а 47% – послідовною і виваженою.

Хронічною проблемою є дефіцит стратегічного бачення у сфері зовнішньої політики. 14 вересня 2020р. Указом Президента була затверджена Стратегія національної безпеки⁴², згодом 25 березня 2021р. – Стратегія воєнної безпеки⁴³. Разом з тим, в Україні досі не існує цілісної стратегії зовнішньої політики,

складовою якої має бути європейська інтеграція⁴⁴. Водночас, потребує оновлення базовий Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», який є застарілим і таким, що не відповідає реаліям.

Структурно-кадрові проблеми позначаються на ефективності дій органів влади, в т.ч. у сфері євроінтеграції. Зокрема, у листопаді 2020р. загострився конфлікт з ЄС щодо запланованих змін у структурі апарату Міністерства освіти і науки України, які, на думку європейських партнерів, «загрожують зривом реформ освіти, ...приведуть до зменшення спроможності міністерства реалізовувати проекти, спільні з ЄС»⁴⁵. За 2020р. змінилося три віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. З листопада 2019р. залишається вакантною посада директора Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції.

Активна законодавча діяльність влади на європейському напрямі, загалом заслуговуючи на позитивну оцінку, разом з тим обтяжена рядом проблемних моментів.

По-перше. «Турборежим» під час ухвалення євроінтеграційних законів позначався на якості законодавчих актів, при цьому новації влади з реформування судової системи і СБУ наразилися на критику Заходу⁴⁶.

По-друге. Жорстке неприйняття ЄС викликали спроби запровадити протекціоністські заходи, що суперечать Угоді про асоціацію. Йдеться про законопроект про «локалізацію» у публічних закупівлях, а також намагання деяких міністерств лобіювати перегляд строків імплементації до українського

⁴⁰ Див.: ЄС: Відставка голови НБУ Якова Смоля є тривожним сигналом. – DW, 7 липня 2020р., <https://bit.ly/3hogJfQ>; Joint Staff Working Document - Association Implementation Report on Ukraine, 2020.

⁴¹ Див.: У Брюсселі занепокоєні кадровими перестановками в «Нафтогазі». – DW, 30 квітня 2021р., <https://www.dw.com/uk/u-brusselsi-zanepokoieni-kadrovymy-perestanovkamy-v-naftogazi/a-57391968>; «Велика сімка» висловила з приводу ситуації з «Нафтогазом». – УНІАН, 12 травня 2020р., <https://www.unian.ua/economics/energetics/velika-simka-vislovlasya-z-privodu-situacii-z-naftogazom-novini-sogodni-11417716.html>.

⁴² Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» №392 від 14 вересня 2020р.

⁴³ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» №121 від 25 березня 2021р.

⁴⁴ Указ Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» №837 від 8 листопада 2019р. лише в надто узагальненому вигляді окреслює деякі напрями дій влади у зовнішній політиці.

⁴⁵ ЄС вдруге попередив Україну через спроби зруйнувати реформи у Міносвіті – Українська правда, 20 листопада 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/20/7274296>.

⁴⁶ Див.: Судова реформа Зеленського несе великі ризики для незалежності суддів – західні послі. – Європейська правда, 17 жовтня 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/17/7101959>; ЄС розкритикував проект реформи СБУ: Баканов зберігає зайві повноваження. – Українська правда, 17 грудня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/17/7235131>.

законодавства норм європейського права в екологічній сфері і запровадження норми щодо права України на одностороннє обмеження торгівлі⁴⁷. Причому, Президент і голова Уряду змушені публічно визнавати проблемність таких ініціатив представників своєї команди, що дає підстави сумніватися у консолідованості позиції влади⁴⁸.

Слід додати, що несприятливий фон української євроінтеграції також створюють суперечливі заяви окремих представників владної команди. Так, негативну реакцію викликала теза глави депутатської фракції «Слуга Народу» Д.Арахамії, висловлена на форумі в Давосі (січень 2020р.) про те, що Україні слід тимчасово відмовитися від політики гармонізації власного законодавства із правом ЄС⁴⁹. Інша його заява про те, що небезпека втрати макрофінансової допомоги від ЄС є лише «чутками», спонукала деяких депутатів Європарламенту надіслати владі жорсткого листа щодо зобов'язань України у сфері протидії корупції⁵⁰.

Отже, в узагальненому вигляді вразливими аспектами української сторони у відносинах з ЄС є брак концептуальних підходів, неналежна ефективність системи державного управління, недоліки координації, слабка кадрова політика, дефіцит комунікації з суспільством, суперечності у владній команді, опір олігархічних кланів тощо.

Зрозуміло, це не повний перелік проблем. Зокрема, до нього можна додати також гостру конфронтацію у стані політичних партій, що поділяють європейські цінності та підтримують рух до ЄС. Таке публічне протистояння у таборі євроінтеграторів послаблює позиції України на європейському напрямі, створює негативне «різноголосся» у діалозі з ЄС.

Звісно, політичний порядок денний Києва та Брюсселя не зводиться лише до згаданих проблемних питань. Європейські партнери відзначають успіх України у проведенні реформи децентралізації, кодифікації виборчого законодавства та організації вільного і прозорого виборчого процесу, вітають запуск і роботу Вищого антикорупційного суду та виголошують підтримку діяльності НАБУ. Хоча ЄС вдається до публічної критики окремих дій, але також констатує успіхи України в законодавчій царині (ухвалення законів про банки, про внутрішній водний транспорт, про розвідку та ін.).

Проте відкат реформ у деяких важливих сферах, непослідовна та неоднозначна позиція представників української влади щодо співпраці з ЄС, яка часто аргументується необхідністю «захисту національних інтересів», можуть негативно позначитися на наступних політичних напрямках.

Перше. Зволікання з внутрішніми трансформаціями суттєво послаблює позиції Києва в переговорах з Брюсселем, особливо щодо майбутнього оновлення Угоди.

Друге. Несприятливі внутрішні тенденції можуть звести нанівець ініціативу Президента В.Зеленського щодо забезпечення підтримки державами-членами ЄС перспектив вступу до Євросоюзу, і при цьому унеможливити залучення «проблемних» країн, що не належать до кола традиційних «адвокатів» України в ЄС (балтійські, деякі центрально-європейські та скандинавські країни).

Третє. «Пробуксовування» реформ, особливо у сфері верховенства права, додає більше аргументів представникам євроінституцій і урядам країн-членів не йти на зустріч Україні, Молдові та Грузії в питанні

⁴⁷ Панченко Ю. Вспереч Угоді: що може заблокувати переговори про оновлення ЗВТ із Євросоюзом. – Європейська правда, 10 вересня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/09/10/7114182>.

⁴⁸ Див.: Шмигаль: Закон про локалізацію суперечить угодам з ЄС. Його треба змінювати. – Ліга.net, 23 липня 2020р., <https://ua-news.liga.net/economics/news/shmigal-zakon-pro-lokalizatsiyu-superechit-ugodam-z-es-yogo-treba-zminyuvati>; Зеленський закликав не схвалювати проект про локалізацію, що порушує домовленості з ЄС. – Європейська правда, 21 січня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/01/21/7118789>.

⁴⁹ Як наслідок, Віце-прем'єр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Д.Кулеба був змушений її спростовувати. Див.: Кулеба та Арахамія вже спростовують заяву про відмову від євроінтеграції. – Європейська правда, 22 січня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/22/7105472>.

⁵⁰ Троє депутатів Європарламенту написали Арахамії жорсткого листа. – DW, 5 жовтня 2020р., <https://www.dw.com/uk/troie-deputativ-yevroparlamentu-napysaly-arakharii-zhorstkoho-lysta/a-55162734>. Слід зазначити, що Європейський парламент є більш відвертий у своїй критиці тих чи інших дій української влади і водночас демонструє більш прихильну позицію щодо європейських прагнень України, порівняно з іншими інституціями ЄС і деякими країнами-членами. Див.: звіт Європарламенту від 9 лютого 2021р. щодо імплементації Угоди Україною, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_EN.pdf.

створення для них окремого треку в рамках Східного партнерства для посилення інституційної співпраці і секторальної інтеграції з ЄС⁵¹. У результаті, українському Уряду буде дедалі важче переконувати європейських візаві в необхідності виходу за межі формули «спершу повне виконання Угоди – потім усе інше».

2.3. Відносини у сфері безпеки: порядок денний, особливості та перспективи⁵²

Починаючи з 2014р., протидія російській агресії стала центральним питанням для безпекового треку відносин Києва і Брюсселя. Проте, бачення і підходи європейських партнерів до розв'язання конфлікту дещо відрізняються від очікувань української сторони. Попри намагання посилити можливості та інтеграцію всередині ЄС в безпековій і військовій сферах, а також задекларовану нинішньою Європейською Комісією мету стати більш «геополітичним»⁵³ гравцем і навчитися говорити на міжнародній арені «мовою сили»⁵⁴, у випадку України ЄС продовжує позиціонувати себе в першу чергу як «цивільна сила» (*civilian power*), надаючи перевагу забезпеченню «м'якої безпеки» (*«soft security»*), аніж підтримці компонентів традиційної «*hard security*».

Такий підхід з боку ЄС щодо управління конфліктами в регіоні Східного партнерства ґрунтується на пріоритетності розбудови т.зв. «стійкості» (*resilience*) країн – «здатності держав і суспільств до реформування, а отже і здатності витримувати та відновлюватися після внутрішніх і зовнішніх криз»⁵⁵, і разом з

тим змінюватися та набувати нових рис у результаті отриманого шоку⁵⁶. Показово, що остання спільна комунікація ЄК і Європейської служби зовнішньої діяльності щодо майбутнього СхП після 2020р., а також відповідні висновки Ради ЄС ледве торкаються проблеми конфліктів у регіоні, лише говорячи про відданість їх мирному вирішенню і про посередницьку роль ЄС⁵⁷.

У офіційних документах ЄС акцентує увагу на співпраці в інших галузях, яка покликана зміцнити «стійкість» країн: починаючи із забезпечення демократії, прав людини, верховенства права і закінчуючи гендерною рівністю і боротьбою з організованою злочинністю⁵⁸. Таким чином, на думку ЄС, розбудова ефективних і підзвітних інституцій та дотримання демократичних норм і практик є запорукою стабільності і стійкості держав й суспільств, а отже їх безпеки.

Водночас ЄС пропонує своїм східним партнерам безпекову співпрацю у таких сферах як **протидія тероризму, запобігання радикалізації, протидія гібридним загрозам, кібербезпека**, а також заявляє про готовність **посилювати діалог щодо безпеки та покращувати співпрацю в рамках Спільної політики безпеки і оборони ЄС (СПБО)**⁵⁹. На сьогодні цей набір політик є «найменшим спільним знаменником» для країн-членів щодо можливої співпраці ЄС зі східними сусідами в безпековій сфері, включно з Україною.

Однак, не зважаючи на налаштованість офіційного Брюсселя радше концентрувати

⁵¹ Див.: Joint letter of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine on enhanced cooperation with the Associated Partners within the Eastern Partnership', Tbilisi, Chisinau, Kyiv, 1 February 2021, <https://3dcftas.eu/library/documents/joint-letter-of-georgia-moldova-and-ukraine-on-enhanced-cooperation-with-the-associated-partners-within-the-eastern-partnership>.

⁵² У цьому підрозділі використовуються дані Міністерства оборони, МЗС, МВС, Держприкордонслужби, надані на запит Центру Разумкова.

⁵³ Bassot E. The Von Der Leyen Commission's Priorities For 2019-2024. – European Parliamentary Research Service Blog, 29 January 2020, <https://epthinktank.eu/2020/01/29/the-von-der-leyen-commissions-priorities-for-2019-2024>.

⁵⁴ Під «силою» ЄС мається на увазі весь набір інструментів і ресурсів, як політичних, економічних, технологічних, так і військових. Див.: Weiler J. Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power: Part I. – EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 29 October 2020, <https://www.ejiltalk.org/europe-must-learn-quickly-to-speak-the-language-of-power-part-i>.

⁵⁵ Shared Vision, Common Action. A stronger Europe: a global strategy for the European Union's foreign and security policy. – EEAS, Brussels, 2016, p.23, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁵⁶ Tocci N. Resilience and the role of the European Union in the world. – Contemporary Security Policy, Vol.41, Issue 2, 2019.

⁵⁷ Eastern Partnership Policy Beyond 2020: Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. – EC, EEAS, Brussels, 18 March 2020, http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_act_part1_v6.pdf.

⁵⁸ Див.: Council conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020. – Council of the EU, Brussels, 11 May 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/43905/st07510-re01-en20.pdf>; Eastern Partnership Policy Beyond 2020: Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. – EC, EEAS, Brussels, 18 March 2020, http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_act_part1_v6.pdf.

⁵⁹ Council conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020.

зусилля на стабілізації конфліктних зон, ЄС залишається важливим безпековим актором в Україні.

Якщо говорити про безпосередню залученість офіційного Брюсселя до врегулювання конфлікту, спричиненого агресією Росії, то вона відбувається за кількома основними напрямками: намагання залагодити конфлікт з РФ за допомогою **дипломатичних інструментів, застосування санкцій** з метою вплинути на агресора та **надання підтримки Україні** у протистоянні з ним.

Основою дипломатичного треку є переговорний процес у Нормандському форматі, хоча ЄС не є його безпосереднім учасником, «делегувавши» відповідні повноваження Німеччині і Франції. З часу останньої зустрічі лідерів чотирьох держав у грудні 2019р. (якій передувала трирічна перерва) інтенсивність конфлікту на Донбасі дещо зменшилася, проте досягти реального прогресу в питанні завершення конфлікту так і не вдалося.

Головною темою дискусій лишається *послідовність виконання пунктів Мінських домовленостей* і пошук нових модальностей для їх реалізації на кшталт ідеї т.зв. «кластерів», запропонованої у березні 2021р. Німеччиною та Францією⁶⁰. Однак, в умовах дотримання Україною принципу «спочатку — безпека», російська сторона не демонструє готовність до конструктивних переговорів і не полишає спроб легалізувати т.зв. «ЛНР/ДНР», нав'язуючи Україні прямі переговори з їх «представниками» в рамках Тристоронньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації на Сході України.

Ще однією завадою на шляху врегулювання конфлікту стала активна **паспортизація** Росією населення тимчасово непідконтрольної Україні частини Донбасу. Цей процес був засуджений Європейською Радою як такий, що суперечить духу і цілям Мінських домовленостей⁶¹, а також спонукав ЄК видати окремі рекомендації⁶² консульствам

країн-членів щодо поводження з візовими заявками жителів цих територій.

Варто зауважити, що ЄС і країни-члени роблять найбільший внесок (приблизно 2/3 бюджету та особового складу) у функціонування **Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ (СММУ)** на Сході України. Також ЄС і країни-члени є найбільшими донором гуманітарної допомоги Україні, надавши понад €420 млн. на подолання гуманітарних, соціальних та економічних наслідків російської агресії на Донбасі, €23 млн. з яких було надано у 2020р.⁶³

Невід'ємною складовою дипломатичного тиску на РФ залишаються **санкції ЄС**, запроваджені у зв'язку з анексією Криму і з діями Росії з дестабілізації ситуації в Україні. Проте, нещодавня ескалація біля кордонів України у квітні 2021р., викликана нарощуванням РФ її військової присутності на Сході і Півдні, вкотре продемонструвала **неготовність ЄС до розширення секторальних санкцій**⁶⁴. Водночас, через дії Росії погодження подовження санкцій країнами-членами ЄС останнім часом відбувається без додаткових дискусій. Варто також зазначити, що ЄС в особі Високого представника Ж.Борреля та президента Європейської Ради Ш.Мішеля сигналізував про готовність долучитися до роботи Кримської платформи, ініційованої Україною для актуалізації питання Криму і сприяння його деокупації.

Як уже зазначалося, підтримка європейськими партнерами безпекового сектору України загалом не торкається його військового елемента, а сконцентрована на допомозі в реформуванні його цивільної складової. Так, одним із головних форматів безпекового співробітництва між Києвом і Брюсселем є **Консультативна місія ЄС (EUAM, КМЕС)**, яка є цивільною операцією ЄС, що була розгорнута на запит України у 2015р. КМЕС ставить за мету розбудову прозорого та ефективного сектору цивільної безпеки, що користується довірою громадян, за допомогою надання

⁶⁰ Золкіна М. Все про новий план Єрмака: що пропонують у «Нормандії» для оновлення Мінських угод. — Європейська правда, 25 березня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/03/25/7121333>.

⁶¹ European Council meeting — Conclusions, 20 June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>.

⁶² EU guidance on the handling of visa applications from residents of Ukraine's Donetsk and Luhansk regions. — European Commission, 3 October 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5975.

⁶³ Ukraine: €10 million in humanitarian aid to withstand winter and coronavirus pandemic. — European Commission, 6 October 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1744.

⁶⁴ Дмитро Кулеба розповів, чи побачив у ЄС апетит до секторальних санкцій щодо РФ. — DW, 20 квітня 2021р., <https://www.dw.com/uk/dmytro-kuleba-rozpoviv-chy-pobachyv-u-yes-apetyt-do-sektoralnykh-sanktsii-shchodo-rf/a-57267089>.

стратегічних консультацій щодо реформування сектору і практичної допомоги відповідним інституціям⁶⁵.

Важливо, що у 2020р. діяльність Місії розширилася на Схід: до регіональних представництв КМЕС у Харкові, Львові та Одесі додалося представництво в Маріуполі. Іншою місією ЄС є **Місія прикордонної допомоги Україні та Республіці Молдова (EUBAM)**, яка діє з 2005р. і займається приведенням стандартів і процедур управління кордонами, митної справи і торгівлі у відповідність до тих, які діють у країнах-членах ЄС, з окремим фокусом на сприянні розв'язанню Придністровського конфлікту⁶⁶. Не зважаючи на те, що *EUAM* та *EUBAM* відіграють важливу роль у підтримці реформ і є прикладом системного, практичного багатостороннього співробітництва між ЄС і Україною, їх діяльність безпосередньо не впливає на перспективи розв'язання конфлікту з Росією.

Не менш важливим виміром євроінтеграції є поглиблення співпраці та інтенсифікація обміну інформацією між українськими інституціями та відповідними **європейськими агенціями і установами**. Зокрема, у 2020р. Національна поліція взяла участь у понад 10 спеціальних правоохоронних операцій під егідою Європолу (зокрема, *MISMED*, *SALO*, *RETROVIRUS*, *SHIELD*, *RAD*), а між МВС та Агентством ЄС з підготовки працівників правоохоронних органів (*CEPOL*) було підписано Робочу домовленість, що відкрило можливість для участі 27 представників українських агентств та державних установ у Програмі обміну *CEPOL* 2020⁶⁷.

Розвивається співпраця між Держприкордонслужбою та **Європейською агенцією з прикордонної та берегової охорони (FRONTEx)**: у 2020р. проведено спільну операцію «Координаційні пункти. Авіа», поновлено Угоду щодо співпраці та членства

в мережі партнерських академій Агенції *FRONTEx*, продовжується імплементація до освітнього процесу кращих європейських практик у рамках долучення до Уніфікованої навчальної програми підготовки прикордонників середнього рівня. Україна також прагне посилити співпрацю між її органами правопорядку та **Європейським бюро протидії шахрайству (OLAF)**, зокрема через оновлення Додатка 44 до Угоди (спрямованого на впровадження права ЄС щодо боротьби з шахрайством) і укладення адміністративної домовленості про співпрацю між *OLAF* та українськими правоохоронними органами. Причому така домовленість з *OLAF* вже була підписана офісом Генерального прокурора в лютому 2021р., тоді як проект угоди з МВС перебуває на розгляді європейських партнерів. Крім цього, ЄС сприяє розбудові інституційної і технічної спроможності правоохоронних органів за допомогою різноманітних **проектів міжнародної технічної допомоги**⁶⁸. Важливо, що європейські експерти надають рекомендації щодо законодавчих змін, необхідних для **реформи СБУ**, робота над якою наразі активно триває і знаходиться під посиленою увагою міжнародних партнерів⁶⁹.

У 2020р. до питань безпеки також додалася необхідність **подолання глобальної пандемії COVID-19**. Для забезпечення нагальних потреб у боротьбі з коронавірусом ЄС надав Україні понад €202 млн. допомоги, а також затвердив надання €1,2 млрд. макрофінансової допомоги, €600 млн. з яких Україна отримала без будь-яких умов. Також Україна має отримати 8 млн. доз вакцин у рамках ініціативи *COVAX*, яку співфінансує ЄС⁷⁰.

Водночас, надання ЄС переваги підтримці «м'якої безпеки» зовсім не означає відсутність співробітництва України з європейською стороною у **воєнно-політичній, військовій та військово-технічній сферах**. Поточна

⁶⁵ Див. сайт КМЕС, <https://www.euam-ukraine.eu/ua>. Станом на січень 2021р., у КМЕС працював 341 співробітник з 25 країн ЄС, України та Канади. До основних бенефіціарів допомоги КМЕС належать такі державні інституції: Мін'юст, МВС, Національна поліція, СБУ, прокуратура, ДБР, Державна прикордонна служба, Державна фіскальна служба.

⁶⁶ Див. сайт *EUBAM*, <https://eubam.org/ua>. Хоча Місія і є схожою за цілями до інших місій в рамках СПБО, проте не є такою, адже адмініструється Європейською Комісією. У 2019р. в діяльності всієї Місії було задіяно 396 працівників.

⁶⁷ Через обмеження *COVID-19* ці заходи були відкладені *CEPOL*.

⁶⁸ Наприклад: «Підтримка ЄС інтегрованого управління кордонами в Україні (*EU4IBM*)», «Разом з ЄС до безпеки кордонів», «Підтримка управління міграцією і притулком (*IMMIS*)», «Підтримка реформ з розвитку верховенства права (*PRAVO-police*)», «Допомога МВС у запобіганні та боротьбі з незаконним обігом зброї, боєприпасів, вибухових речовин» та «Підтримка АДПСУ в боротьбі з незаконним обігом зброї, боєприпасів, вибухових речовин» та ін.

⁶⁹ Сидоренко С. Скорочення заради НАТО: як Києву радять реформувати Службу безпеки України. — Європейська правда, 13 травня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/05/13/7123127>.

⁷⁰ Станом на 26 травня, Україна отримала в рамках *COVAX* 590 850 доз вакцини *Pfizer/BioNTech* і 367 200 доз вакцини *AstraZeneca-Oxford AZD1222*.

співпраця у цих галузях визначається Робочим планом співробітництва Збройних Сил України та Секретаріату Ради ЄС (у сфері СПБО), що дозволяє регулярно проводити **зустрічі та консультації** керівництва Міністерства оборони України та командування ЗСУ з представниками інституцій та агенцій ЄС, Військового комітету ЄС та Військового штабу ЄС⁷¹.

Зокрема у 2019р. відбувся перший візит до України голови Військового комітету ЄС, а начальник Генерального штабу ЗСУ вперше взяв участь у засіданні цього органу у Брюсселі. У 2021р., крім участі Міністра оборони в засіданні підкомітету Європейського Парламенту з питань безпеки і оборони, його заступник мав змогу обговорити питання мілітаризації Росією Криму з послами Політико-безпекового комітету ЄС (у відео-форматі). Також під час свого візиту до Брюсселя участь у офлайн засіданні Комітету взяла Віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Обговорення питань співробітництва у сфері СПБО та цивільного захисту відбувається і в рамках Багатосторонньої **платформи СхП** (Платформа 1 «Демократія, належне урядування та стабільність»).

Крім цього, експертний діалог відбувається у форматах «Україна – Робоча група ЄС з питань експортного контролю (COARM)», «Україна – Робоча група ЄС з питань глобального нерозповсюдження та роззброєння (CONOP/CODUN)» та «Україна – Робоча група ЄС з питань Ради Європи та ОБСЄ (COSCE)». Варто зазначити, що Україна буде першою серед країн СхП, з якою ЄС започаткує **діалог з кібербезпеки**, його перший раунд має відбутися у І півріччі 2021р.

Після перерви поновлюється участь України у **військових операціях ЄС**: у ІІ половині 2021р. офіцер ЗСУ буде направлений до штабу операції ЄС «Алтея» у Боснії та Герцеговині. Крім цього, у 2020р. підрозділи ЗСУ заступали на оперативне чергування в **бойовій тактичній групі ЄС «Хелброк»**



(що також планується у І половині 2023р. та 2026р.)⁷². Хоча ЄС як інституція безпосередньо не бере участі у тренувальних місіях для українських військових (лише на рівні окремих країн-членів), у 2020р. на запрошення **Європейського оборонного агентства (ЕОА)** військовослужбовці ЗСУ залучалися до тренувальних заходів з вертолітної підготовки на базі Багатонаціонального тренувального центру у м.Сінтра (Португалія). Також у рамках ініціативи СхП українські слухачі та військовослужбовці мають змогу отримувати фахову підготовку з питань безпеки і оборони: з 2017р. на базі Національного університету оборони України (НУОУ) ім.І.Черняхівського під егідою **Європейського коледжу з безпеки та оборони (ЄКБО)**⁷³ проводиться щорічний навчальний курс з питань СПБО. Завдяки сприянню ЄКБО представники ЗСУ проходять також навчання на закордонних курсах.

На **експертному рівні** українська сторона брала участь у багатонаціональних **проектах ЕОА**, зокрема в робочих групах «Матеріальна стандартизація»⁷⁴ та «Єдине Європейське небо» (включно з участю у засіданнях Військової авіаційної ради). Зокрема, у 2020р. ЄС ухвалив рішення щодо можливості залучення українських спеціалістів до роботи у складі **Європейського оборонного комітету з питань стандартизації**

⁷¹ Крім Угоди про асоціацію (ст.7), співробітництво у зазначеній сфері спирається на: Угоду про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС з врегулювання криз (2005р.), Угоду про процедури безпеки щодо обміну інформацією з обмеженим доступом (2005р., набула чинності 1 лютого 2007р.), Адміністративну угоду щодо співробітництва між Європейським оборонним агентством та Міноборони (2015р.).

⁷² Держави-учасниці БТГ ЄС «Хелброк»: Грецька Республіка, Республіка Болгарія, Кіпр, Румунія, Україна та Республіка Сербія.

⁷³ У 2018р. НУОУ набув статус асоційованого партнера ЄКБО, що відкриває можливість участі у спільних міжнародних програмах, засіданнях Європейської координаційної ради з питань освіти та інших проектах.

⁷⁴ Участь у таких групах: ЕГ №25 «Сумісність полігонів» (*Range Interoperability*), ЕГ №26 «Вибухові ефекти» (*Blast effects*), ЕГ №27 «Техніка автоматичної ідентифікації» (*Automatic identification technique*), ЕГ №28 «Камуфляж» (*Camouflage*), ЕГ №29 «Військова форма одягу» (*Military Clothes*).

(*European Defence Standardization Committee*) та кількох експертних груп⁷⁵. Також Україна прагне в повному обсязі брати участь за двома іншими напрямками, передбаченими угодою між Міністерством оборони та ЄОА: «Логістика»⁷⁶ та «Тренування».

Одним із пріоритетних напрямів розвитку військово-технічного співробітництва з ЄС, який наразі розглядається Україною, є участь у проектах **Постійного структурованого співробітництва ЄС (PESCO)**. У кінці 2020р. Рада ЄС визначила загальні умови, згідно з якими треті країни можуть брати участь в окремих оборонних проектах у рамках цієї програми, а саме: (1) *політичні умови* (поділяти цінності і принципи ЄС, цілі СПБО, а також сприяти зміцненню СПБО і не суперечити безпековим і оборонним інтересам ЄС; наявність діалогу з ЄС і у сфері безпеки і оборони); (2) *основні умови* (суттєвий додатковий внесок до проекту і сприяння досягненню його цілей, зокрема за допомогою матеріально-технічних, фінансових, операційних, експертних можливостей; неможливість перешкодити прогресу або запобігти застосуванню набутих засобів і можливостей); (3) *правові* (наявність договору з ЄС щодо обміну секретною інформацією, і Адміністративного договору з ЄОА у разі імплементації проекту за його підтримки)⁷⁷. Можна стверджувати, що Україна відповідає всім вимогам, зокрема другій, оскільки має цінний практичний досвід протистояння противнику, що визнається європейською стороною⁷⁸.

Проаналізувавши 46 проектів PESCO, Міноборони надіслало заявки до чотирьох держав-координаторів, щоб розпочати діалог щодо участі України в цій ініціативі. Хоча потенційна участь в PESCO є цікавою для України з огляду на перспективи вдосконалення національних оборонних можливостей відповідно до найкращих європейських практик і стандартів, можна спрогнозувати,

що рішення щодо її участі буде прийняте не раніше залучення до PESCO іншої країни – не члена ЄС – Великої Британії.

Прагнення ЄС до «стратегічної автономії», яке супроводжується поживанням дискусій всередині Спільноти щодо необхідності посилення її можливостей у сфері спільної безпеки і оборони, може відкрити певне вікно можливостей для співпраці України з ЄС не лише у сфері «цивільної безпеки», але й традиційної військової.

Проте, перспектива такої співпраці залежить не тільки від вироблення позитивного консенсусу між країнами-членами ЄС, але й від успіху в реформуванні безпекового сектору України, зокрема в подоланні корупції, забезпеченні демократичного цивільного контролю та унеможливлення здійснення політичного впливу на інституції з метою обслуговування приватних інтересів. Також для співробітництва у військовій сфері (особливо для потенційної співпраці в рамках PESCO) є нагальною потреба в забезпеченні взаємосумісності використання сил і засобів країн-членів та України.

2.4. Україна-ЄС: російський фактор

Як зазначалося, однією з головних складових відносин України з ЄС у сфері безпеки є протистояння російській гібридній інтервенції, зокрема звільнення окупованих районів Сходу України та анексованого Криму. Оцінюючи вплив російського фактору на європейський рух України та на відносини Україна-ЄС в цілому, доцільно виокремити, з одного боку, *агресію проти України*, яка має на меті заблокувати західний дрейф Києва за допомогою у т.ч. прямої військової інтервенції, з іншого – *російську гібридну експансію на теренах ЄС*, яка містить загрозу єдності, політичному устрою і загальному існуванню Євросоюзу⁷⁹.

⁷⁵ ЕГ №10 «Ammunition», ЕГ №14 «Life Cycle Technical Documentation», ЕГ №15 «Quality of electric power supply/Portable electric power generators».

⁷⁶ У 2020р. європейські партнери погодили можливість приєднання української сторони до участі в роботі Проектної групи з питань логістичної підтримки «Project Team Logistic Support».

⁷⁷ Questions & Answers: Third States' participation in PESCO projects. – EEAS, 11 November 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88179/questions-answers-third-states%E2%80%99-participation-pesco-projects_en.

⁷⁸ У своєму звіті щодо імплементації Угоди про асоціацію (2021р.) Європейський Парламент визнав унікальний досвід України та закликав до поглиблення співпраці у рамках СПБО та проектах PESCO.

⁷⁹ Ця тематика детально аналізується в ряді досліджень Центру Разумкова. Див.: Російсько-український конфлікт: стан, наслідки, перспективи розвитку подій. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2014р., №5-6, с.3-5, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD148-149_2014_ukr.pdf; «Гібридна війна» Росії – виклик і загроза для Європи. – Національна безпека і оборона, 2016р., №9-10, с.2-16, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD167-168_2016ukr.pdf; Війна на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання. – Національна безпека і оборона, 2019р., №1-2, с.3-12, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD177-178_2019_ukr.pdf; Європейська інтеграція України: російський фактор. – Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.55-66, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

Агресія проти України. Для керівництва РФ, яке вважає пострадянський простір зоною власних «привілейованих» інтересів, незалежна Україна, яка прямує в європейському напрямі, є викликом і загрозою. Успішна євроінтеграція Києва є стимулом для інших пострадянських країн і означає крах реінтеграції євразійського простору за російським сценарієм. Водночас, рух України до ЄС є «вироком» авторитарному керівництву РФ і загалом моделі тоталітарної поліцейської держави, відбудованої у нинішній Росії.

Тому путінський режим використовує весь наявний арсенал «гібридної війни» для зриву та унеможливлення євроінтеграції України — від політико-дипломатичного тиску, економічної блокади, інформаційної агресії до воєнної інтервенції — окупації Криму і Донбасу. На думку громадян України і фахівців-міжнародників, мотив і мета політики Кремля на українському напрямі — встановлення підконтрольності та підпорядкованості України Росії, унеможливлення руху до ЄС і НАТО⁸⁰.

Відтак, «силовою» складовою «гібридної війни» РФ проти України є військова інтервенція — незаконна анексія Криму та окупація окремих районів Донбасу. Водночас, експансія в інформаційному просторі є ключовим і небезпечним чинником війни, розв'язаної проти України. Методами російської ворожої пропаганди є відверта брехня, спотворення фактів, інсинуації, наклепи, інформаційні диверсії, провокації, викривлення історичних подій тощо. Спецслужби РФ здійснюють дестабілізацію внутрішньої ситуації в Україні, в т.ч. через діяльність «п'ятої колони», агентів впливу, мережу резидентури тощо. Паралельно підживлюються сепаратистські настрої в окремих регіонах, активно використовується фактор пандемії для поширення панічних настроїв.

Кремль також веде економічну війну на українському напрямі. Йдеться про широке запровадження різноманітних торговельних

обмежень, спроби витіснити Україну з ринків третіх країн. Своєю чергою, Росія активно використовує проти України «енергетичну зброю». Небезпечною є агресія Москви в кіберпросторі. Зокрема йдеться про масовані атаки на сайти органів влади і державних компаній, кібершпигунство, війну в соціальних мережах, яку розгорнули російські «фабрики тролів».

У цьому контексті слід окреслити кілька чинників російської збройної агресії, що негативно вплинули та уповільнили європейську інтеграцію України.

Перше. Величезні людські та фінансово-економічні втрати. За роки війни на Донбасі (квітень 2014р. – січень 2021р.), за даними ООН, загинуло 13 300 людей, 33 500 — поранені⁸¹. Близько 1,5 млн. жителів Донбасу і Криму стали внутрішніми переселенцями. Окупованими залишаються: Автономна Республіка Крим (26 081 км²), м.Севастополь (864 км²), частина Донецької та Луганської областей (16 799 км²) — загалом 43 744 км², що складає 7,2% території України⁸². Загальні масштаби економічних втрат, за оцінками експертів, суттєво різняться, залежно від часу та методів оцінки — від \$60–70 млрд. до \$300 млрд.⁸³

На окупованих територіях залишилося 388 державних підприємств, 4 500 об'єктів державної власності (об'єкти нерухомості) та понад 100 великих підприємств недержавної форми власності⁸⁴. Величезних збитків зазнала українська енергетична інфраструктура. Окупація Донбасу призвела до руйнування нафтогазової інфраструктури в Донецькій і Луганській областях, а через анексію Криму Україна втратила ряд об'єктів паливно-енергетичного комплексу та перспективних територій для розробки вуглеводневих ресурсів.

Такі масштабні втрати, з одного боку, ускладнили та уповільнили темпи соціально-економічного реформування, у т.ч. в рамках реалізації Угоди про асоціацію Україна-ЄС.

⁸⁰ Європейська інтеграція України: російський фактор, с.85–125.

⁸¹ ООН підрахувала кількість жертв бойових дій на Донбасі. — Радіо Свобода, 19 лютого 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-oon-kst-gertv-boyovyh-donbas/31110937.html>.

⁸² 10 фактів про збройну агресію Росії проти України. — Міністерство закордонних справ України, <https://mfa.gov.ua/10-faktiv-pro-zbroynu-agresiyu-rosiyi-proti-ukrayini>.

⁸³ Більш детально ці розрахунки наводяться в: Війна на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2019р., №1–2, с.42–43.

⁸⁴ Там само.

З іншого — знизили інтерес і активність європейських партнерів до розвитку контактів з воюючою країною.

Друге. Українська сторона має зосереджувати величезні політико-дипломатичні, фінансово-економічні, кадрові ресурси на протистоянні агресії Кремля на різних напрямках. Київ змушений тримати великий військовий контингент на Сході України та адміністративному кордоні у Криму, постійно збільшувати витрати на оборону. Отже, за останніми даними СІПРІ (квітень 2021р.), у 2020р. військові видатки України склали 4,1% ВВП (\$5,9 млрд.). Це на 11% більше, ніж у 2019р. і на 198% більше, порівняно з 2011р. Причому середній показник видатків на оборону у світі у 2020р. становив 2,4% ВВП⁸⁵. Це обтяжливе навантаження на бюджет за складної економічної ситуації в умовах пандемії. Фактично триває «війна на виснаження», через що європейська інтеграція, образно кажучи, забезпечується за «остаточним принципом».

Третє. Політичні рішення і дії української влади, увага суспільства і загалом громадський політичний дискурс зосереджені переважно на темі війни на Донбасі та анексії Криму. А тематика європейської інтеграції, результати реалізації Угоди про асоціацію, секторальне співробітництво з ЄС відійшли на другий план. Водночас нині домінуючою темою як для ЄС, так і для України є боротьба з COVID-19.

Четверте. У геополітичному плані російська агресія, з одного боку, призвела до гострого протистояння на осі Росія-Захід і запровадження антиросійської санкційної політики. З іншого — інтервенція Кремля виявила як обмежену готовність країн ЄС протистояти РФ і посилювати санкційний тиск, так і зростаючі тенденції пошуку діалогу з країною-агресором, відновлення контактів з нею у форматі «*business as usual*».

Відтак, «гібридна війна», розв'язана Росією, уповільнює і гальмує процес євроінтеграції України, відволікає величезні людські та фінансово-економічні ресурси, які

могли б бути ефективно задіяні на європейському напрямі. Але очевидно й інше — російську агресію не можна вважати універсальним виправданням прорахунків, помилок української влади на євроінтеграційному напрямі.

Російська гібридна експансія на теренах ЄС. Агресія Росії на європейському континенті є довгостроковою загрозою для ЄС, подразником внутрішніх проблем Євросоюзу. Кремль здійснює масштабний гібридний вплив з метою дезінтеграції ЄС і переформатування європейського політичного устрою за власним сценарієм.

Голова Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн у виступі на саміті ЄС (травень 2021р.), говорячи про російське втручання в Україні, заявила, що Росія також здійснює спроби «послабити ЄС, підірвати країни, що до нього входять, за допомогою гібридних загроз, саботажу, тактики «розділяй і володарюй», кібератак і кампанії з дезінформації... Ми бачимо цю схему роками, вона не змінюється і стає лише гірше»⁸⁶.

Тактичними завданнями РФ є: дестабілізація внутрішньої ситуації у країнах ЄС, дискредитація органів управління Євросоюзу, розмивання базових європейських цінностей, дезорієнтація громадської думки, формування впливового проросійського лобі в європейському істеблішменті, підтримка радикальних екстремістських рухів, сприяння поглибленню розбіжностей між європейськими державами та інституціями ЄС тощо⁸⁷.

Критично ускладнює ситуацію те, що російська експансія здійснюється на фоні тотальної девальвації глобальної і регіональної структур безпеки (РБ ООН, ОБСЄ, ПАРЄ та ін.), діяльність яких блокується російською стороною.

Росія використовує широкий і оновлюваний інструментарій гібридної агресії.

- Здійснення інформаційних диверсій, масштабний експорт спотвореної, фейкової

⁸⁵ Звіт SIPRI: Військові витрати України зросли, незважаючи на пандемію. — DW, 26 квітня 2021р., <https://www.dw.com/uk/zvit-sipri-viiskovi-vytraty-ukrainy-zrosly-nezvazhaiuchy-na-pandemiiu/a-57316652>.

⁸⁶ Самміт ЄС пытался доказать, что Евросоюз — не «бумажный тигр». — КП в Украине, 26 мая 2021г., <https://kp.ua/politics/696700-sammyt-es-pytalsia-dokazat-cto-evrosouiz-ne-bumazhnyi-tyhr>.

⁸⁷ Тема російської агресії проти ЄС аналізується в ряді аналітичних досліджень Центру Разумкова. Див.: сайт Центру Разумкова, <https://razumkov.org.ua>.

медіа-продукції. Група *East StratCom* при Європейській службі зовнішньополітичної діяльності (EEAS) з кінця 2015р. по березень 2021р. нарахувала понад 11 тис. прикладів кремлівської дезінформації. Зокрема, проти Німеччини було спрямовано 700 фейкових атак, Франції – 300, Італії – 170, Іспанії – понад 40 тощо. Проти України – 4100. Експерти також зафіксували близько 800 випадків російської дезінформації про COVID-19 і вакцинацію⁸⁸.

- *Втручання у внутрішньополітичні процеси*, в т.ч. виборчі. Американські дослідники зафіксували з 2004р. факти російського втручання в внутрішню політику 27 країн світу, у т.ч. країн ЄС⁸⁹. Широкого резонансу набули факти втручання РФ у референдуми в Нідерландах, Великої Британії (*Brexit*), Каталонії, Македонії тощо⁹⁰. Зафіксований вплив Росії на виборчі процеси в Німеччині, Франції, Чорногорії та ін. У доповіді Єврокомісії (червень 2019р.) наголошується на втручанні РФ у вибори до Європарламенту⁹¹.
- *Розвідувально-шпигунська, диверсійно-підбивна діяльність*. Такі факти регулярно фіксувалися спецслужбами країн Балтії, Польщі, Болгарії, Швеції, Німеччини, Чехії та інших країн ЄС. Широкого резонансу набула хімічна диверсія в Солсбері; викрито шпигунські акції спецслужб РФ проти хімічної лабораторії у швейцарському Шпіці, лабораторії Всесвітньої антидемпінгової агенції (WADA); у 2019р. у французьких Альпах викрито потужну шпигунську базу ГРУ для проведення операцій у всій Європі; набула широкого міжнародного резонансу російська диверсія на складах озброєння в Чехії тощо.
- Російський арсенал гібридної експансії нараховує чимало інших форм і засобів впливу⁹². Ідеться про: використання

енергетичної «зброї»; компрометацію державних структур країн ЄС; «експорт корупції»; створення мереж «агентів впливу», підтримку праворадикальних рухів («Національний фронт, «Ліга», «П'ять зірок» та ін.); здійснення масованих кібератак на Інтернет-ресурси органів влади країн ЄС; «силове тестування» системи оборони країн ЄС та ін.

Небезпека російської експансії на європейському континенті обумовлена: з одного боку, агресивним антизахідним зовнішнім курсом Росії, нехтуванням міжнародними нормами. З іншого – вразливістю ЄС перед цією загрозою.

Російська агресивна політика на європейському континенті у стратегічному плані загрожує цілісності та загалом існуванню ЄС. У тактичному – є гальмуючим чинником просування впливу Євросоюзу на пострадянському просторі в рамках реалізації політики сусідства. Це напряму стосується розвитку партнерства з Україною.

2.5. Вплив політико-безпекових чинників на економічні контакти з ЄС

Рівень реалізації цілей і завдань, встановлених у політичному розділі (Розділ II) Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, справляє істотний вплив на поступ у реалізації торговельно-економічної частини Угоди. Стан, характер і атмосфера політичних відносин значно впливають на формування загального клімату здійснення економічної діяльності на території України в контексті рівня безпеки та існуючих ризиків, довіри, стану забезпечення верховенства права та прозорості рішень, що приймаються владними структурами України.

Відомо, що рівень допуску тієї чи іншої країни до програм та діяльності інститутів інтеграційного співтовариства суттєво залежать від загального

⁸⁸ Див.: База даних EUvsDisinfo, <https://euvsdisinfo.eu/ru/>; а також доповідь EEAS від 9 березня 2021р. «*Vilifying Germany; Wooing Germany*». – EUvsDisinfo, <https://euvsdisinfo.eu/vilifying-germany-wooing-germany>.

⁸⁹ 18 Alleged Russian political meddling documented in 27 countries since 2004. – USA TODAY, 7 September 2017, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/09/07/alleged-russian-political-meddling-documented-27-countries-since-2004/619056001>.

⁹⁰ Зокрема, в доповіді «Маніпулювання інформацією» (вересень 2018р.), підготовленій Центром аналізу, прогнозування і стратегії (CAPS) та Інститутом стратегічних досліджень Воєнної школи (IRSEM), йдеться про російське втручання у референдуми (Нідерланди, *Brexit*, Каталонія) та виборчі процеси (США, Франція, Німеччина). Див.: La Croix, <https://paris-international.blogs.la-croix.com/les-futures-tendances-de-la-guerre-de-linformation-menee-par-la-russie/2018/09/10>.

⁹¹ Єврокомісія: з Росії намагалися вплинути на вибори до Європарламенту. – DW, 14 червня 2019р., <https://www.dw.com/uk>.

⁹² Європейська інтеграція України: російський фактор. – Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, 12-17.

сприйняття цієї країни в аспекті чіткого дотримання нею прийнятої загальної системи суспільних цінностей та політичних принципів.

У цьому плані особливе значення для розвитку економічного співробітництва та прогресу інтеграції в різних секторах економіки має просування до встановлених цілей: «конвергенції із зовнішніх питань та питань безпеки для все більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки», «посилення співробітництва та діалогу між Сторонами з питань міжнародної безпеки та антикризового управління», забезпечення «верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод» (статті 4 та 7 УА), «діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ» з тим, щоб «внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» (ст.6).

Слід відзначити, що реальні досягнення на цьому шляху сьогодні є неоднозначними — що є наслідком окреслених вище проблем з реалізації внутрішніх реформ в Україні і дії геополітичних чинників. Хронічні проблеми корупції та проблеми із забезпеченням верховенства права всередині України в поєднанні з величезними ризиками, спричиненими зовнішньо індукованими чинниками — агресивними та непередбачуваними діями Росії, затяжним характером військових дій на Сході України — все це істотно гальмує інвестиційні процеси, необхідні для структурного пристосування та підвищення конкурентоспроможності економіки України в рамках інтеграції до єдиного ринку ЄС.

Можна виокремити кілька особливо гострих проблем економічного розвитку та економічної інтеграції України, які неможливо ефективно вирішити поза загальним політичним та безпековим контекстом.

Насамперед слід звернути увагу на **фактичну стагнацію європейських інвестицій в Україну** в період після набуття чинності Угоди про асоціацію. Статистичні

дані щодо накопичених обсягів прямих інвестицій з ЄС (діаграма «Накопичений обсяг прямих інвестицій в Україну з ЄС»⁹³, с.42) вказують на те, що фактично не спостерігається позитивної динаміки (за винятком 2019р.), а кризовий «коронавірусний» 2020р. означився істотним спадом прямих інвестицій з ЄС — з особливо помітним скороченням участі в акціонерному капіталі та її частковій компенсації борговими інструментами (це саме по собі не є надто сприятливим індикатором).

Очевидно, що для деяких європейських інвесторів досить проблематично вкладати капітал у зони конфлікту, наражатися на небезпеку його втрати внаслідок непередбачуваної можливості ескалації збройних дій.

Останнім часом до цих військово-політичних ризиків для економічної діяльності додався новітній і швидко зростаючий чинник, пов'язаний з **кібербезпекою**. Він відіграє особливо важливу роль в умовах швидко зростаючої цифровізації економіки, яка стимулюється глобальними змінами, що відбуваються у контексті пандемії COVID-19 та наростаючого геополітичного суперництва великих держав.

У цьому аспекті, як свідчать дані авторитетного Міжнародного союзу електрозв'язку (ITU), який розраховує Індекс глобальної кібербезпеки (Global Cybersecurity Index, GCI)⁹⁴, в Україні є істотні проблеми відставання⁹⁵.

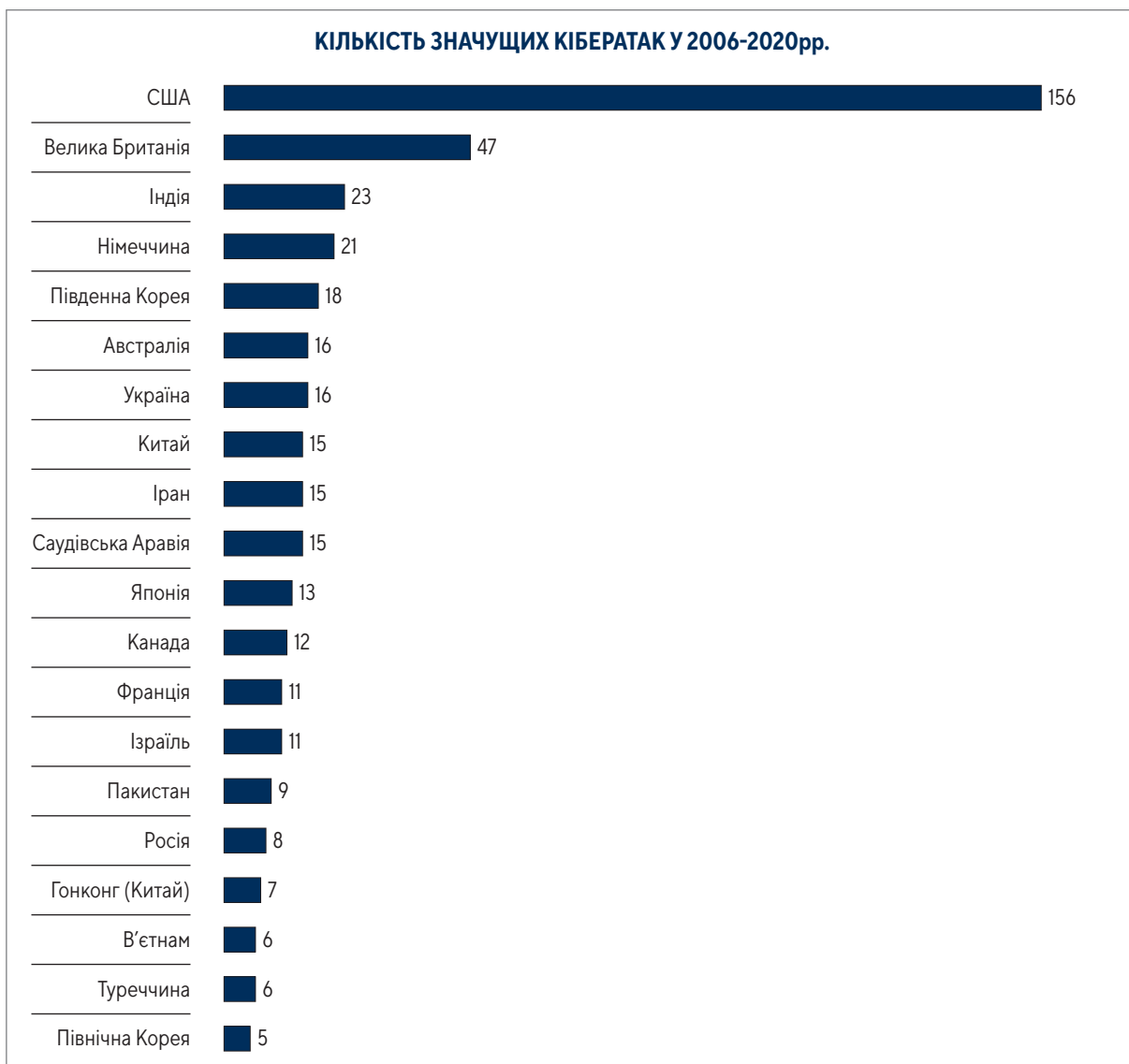
Україна за Індексом кібербезпеки посідає 32 місце в Європі і 54 — у світі. І хоча показники стану кібербезпеки України виглядають — за помітного відставання від країн-лідерів у цій сфері — краще, ніж в окремих країнах-членах ЄС (Кіпр, Чехія, Румунія, Греція, Мальта), однак для України самий масштаб кіберзагроз є непорівняним з цими країнами: Україна посідає серед країн, які є найбільш частими об'єктами масштабних за наслідками кібератак, 7 місце у світі, випереджаючи в цьому «рейтингу» навіть Китай, Францію та Росію (діаграма «Кількість значущих кібератак у 2006-2020рр.»⁹⁶, с.42).

⁹³ Статистика зовнішнього сектору. — Національний банк України, <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-external/data-sector-external/#5>.

⁹⁴ Цей індекс вимірює прихильність країн до кібербезпеки на глобальному рівні на основі аналізу п'яти «стовпів» (pillars) — (i) правових заходів, (ii) технічних заходів, (iii) організаційних заходів, (iv) нарощування потенціалу та (v) рівня співпраці — із формуванням на їх основі інтегрального показника.

⁹⁵ Global Cybersecurity Index — 2018. — ITU, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GCI.01-2018-PDF-E.pdf.

⁹⁶ World Economic Forum. Global Risks Report 2021, figure 4.1, p.54.



Слід особливо наголосити на тому, що для України одним з пріоритетних напрямів подальшої економічної інтеграції в єдиний ринок ЄС є **входження в її Єдиний цифровий ринок**. Вочевидь, це важко ефективно реалізувати за наявності істотних проблем у режимі кібербезпеки, що обмежує надійність комерційних операцій у цифровому просторі.

Такий стан речей ускладнює для України перспективи участі в єдиному цифровому ринку, як одного з ключових компонентів розвитку в умовах Четвертої промислової революції, що розгортається у світі.

Водночас, як засвідчує практичний досвід участі українських організацій в науково-технічній програмі «Горизонт-2020», загальні параметри включення України в ці вкрай важливі для формування майбутнього обличчя української економіки інноваційні процеси, виглядають незначними не лише на загальному фоні цієї досить масштабної програми, але навіть порівняно з іншими асоційованими з ЄС країнами (таблиця «Деякі показники участі України у програмі ЄС «Горизонт 2020»⁹⁷).

Партнери України з ЄС не дуже схильні розглядати нині Україну як рівноцінного партнера у ключових перспективних дослідженнях і технологічних розробках. І є підстави вважати, що це не стільки через недостатності українського науково-технологічного та інноваційного потенціалу (різні авторитетні міжнародні рейтинги свідчать саме про зворотне), скільки вказує на наявність **істотних позаекономічних**

перешкод, бар'єрів і ризиків, які мають бути подолані.

Очевидно, що зміст і особливості політичних відносин, співробітництво у сфері безпеки, загалом перспективи асоціації Україна-ЄС залежать від багатьох факторів зовнішнього і внутрішнього характеру. Серед них можна виокремити небезпечні геополітичні процеси в Європі і світі, складні тенденції всередині ЄС, а також фактор тривалої російської агресії, яка є найнебезпечнішим викликом і загрозою для України і для ЄС.

Водночас, важливе значення має комплекс проблем, пов'язаних з внутрішніми трансформаціями в Україні в найбільш чутливих для європейських партнерів сферах (реформа судової системи, боротьба з корупцією, вдосконалення системи державного управління тощо). Прогрес у цих питаннях є важливою умовою висхідного розвитку політичних відносин Києва і Брюсселя.

Також актуальними є процеси внутрішньої інституційно-правової самоідентифікації України як частини європейської спільноти, збільшення її тотожності та ідентичності з ЄС у плані утвердження і дотримання спільних цінностей, норм і правил. При цьому очевидним є і те, що характер і атмосфера політичних відносин, а також безпекові чинники безпосередньо впливають на торговельно-економічні контакти, темпи інтеграції України до ринків ЄС.

ДЕЯКІ ПОКАЗНИКИ УЧАСТІ УКРАЇНИ У ПРОГРАМІ ЄС «ГОРИЗОНТ 2020»

Показник	Кількісне значення показника	Частка серед асоційованих з ЄС країн, %	Загалом по всіх країнах-учасниках Програми	Частка в загальних показниках Програми, %
Чистий фінансовий внесок ЄС	€43,95 млн.	0,76	€33,99 млрд.	0,13
Кількість підписаних грантових угод	220	2,91	33 660	0,65
Кількість учасників проектів	305	2,38	165 856	0,18
Відношення кількості схвалених проектів до кількості заявок, допущених до участі в конкурсі (Success rate)	9,47	13,52	12,03 (середній показник по всіх країнах-учасниках)	
Загальна кількість поданих заявок	2 744	3,42	969 649	0,28
Кількість заявок, допущених до участі в конкурсі (eligible proposals)	2 133	3,92	281 395	0,76

⁹⁷ Див.: H2020 Country Profile, <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-acec-e77640154726/sheet/0c8af38b-b73c-4da2-ba41-73ea34ab7ac4/state/0>.



3.

ПЕРЕДУМОВИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ

З огляду на еволюцію, сучасні тенденції у відносинах Києва і Брюсселя та договірно-правові засади відносин політична асоціація виглядає процесом зближення сторін, зміцнення і вдосконалення співробітництва в різних сферах, спрямованого на досягнення цілей, визначених в Угоді про асоціацію.

Очевидно, що інтеграція до ЄС, у т.ч. в політичній сфері, є ефективним інструментом імплементації в українському політичному середовищі найкращих європейських норм і практик. Це і стратегічне завдання, і базова передумова для успішного руху до Євросоюзу.

У цьому розділі визначаються правові умови просування України на шляху до політичної асоціації з ЄС, зокрема – характер і особливості концептуальних засад політичного зближення, що містяться у Розділі II Угоди. Стисло узагальнюються попередні оцінки і спостереження стосовно сучасних тенденцій, загального стану та проблем політичних відносин Україна-ЄС. Також розглядаються роль і місце України в системі зовнішньої політики ЄС, окреслюються деякі перспективи співробітництва.

3.1. Правові засади політичної асоціації

Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, безперечно, стала важливою подією у зовнішній політиці країни, договірно-правовим утвердженням цивілізаційного проєвропейського вибору українського народу. Водночас, цей документ є дороговказом і комплексною програмою внутрішніх реформ, орієнтованих на впровадження європейських стандартів, норм і правил.

Важливість Угоди підсилювалася також тим, що вона не тільки формально замінила попередні домовленості (Угоду про партнерство та співробітництво між ЄС і Україною, 1994р.¹), але й розпочала перехід відносин Києва і Брюсселя в іншу якість – від тривалого стану «партнерства і співробітництва» до «політичної асоціації» та «економічної інтеграції». Чи не єдиним винятком у цій ситуації стало застереження ч.2 ст.1 Закону про ратифікацію, за яким «зобов'язання України, які випливають із статті 8

¹ Закон України «Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами».

Тут і далі в цьому розділі, якщо не зазначено інше, нормативно-правові акти взяті з сайту Верховної Ради України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>).

«Угоди щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998р.» мають бути виконані після внесення відповідних змін до Конституції України»².

1 вересня 2017р. Угода набула чинності. Це найбільш масштабний за всю історію відносин Україна-ЄС, юридично зобов'язуючий двосторонній договір. Він також найбільш об'ємний і комплексний з усіх договорів, укладених офіційним Брюсселем з третіми країнами.

Як уже наголошувалося у розділі 1 цієї доповіді, українська влада з метою правового забезпечення процесу імплементації Угоди, ухвалила ряд внутрішніх нормативно-правових актів з налагодження і координації відповідної роботи виконавчої та законодавчої гілок влади, роз'яснення переваг євроінтеграції в суспільстві.

Політична асоціація України з ЄС, поруч з економічною інтеграцією, є «серцевиною», «ядром», головною метою самої Угоди як такої. Саме тому вона [«політична асоціація»] безпосередньо залежатиме «від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей і прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах»³.

Як суспільне явище політична асоціація України з ЄС виступає своєрідною платформою співпраці підписантів Угоди, насамперед у політико-правовій сфері. Звідси основною формою «поглиблення політичної асоціації» визначено постійний «політичний діалог», який повинен розвиватися та зміцнюватися у «всіх сферах, що становлять взаємний інтерес, між Сторонами». Цілями політичного діалогу зокрема є сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багаторосторонності, посилення співробітництва з метою реагування на глобальні й регіональні виклики та основні загрози, забезпечення миру, безпеки й стабільності на Європейському континенті, зміцнення поваги до демократичних принципів, сприяння

принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів тощо.

Прикметним при цьому є інституалізація форматів діалогу — підписанти Угоди взяли на себе зобов'язання проводити свої (спільні) зустрічі (засідання) «регулярно, в рамках політичного діалогу на рівні самітів». Одночасно, на інших рівнях співпраці (міністерському, парламентському, військовому та ін.) такі політичні діалоги мають здійснюватися за взаємною згодою, у т.ч. в рамках «засідань Ради асоціації» (ст.4, ст.5 Угоди).

Водночас, в основу політичної асоціації України з ЄС як нормативно-правового явища покладено такі фундаментальні демократичні принципи, як верховенство права, добре урядування, забезпечення прав людини і основоположних свобод, повага до людської гідності, гарантування прав національних меншин тощо. Усі ці засадничі положення (загально-визнані демократичні принципи) виступають не лише своєрідною світоглядною умовою укладення самої Угоди про асоціацію України з ЄС, але й відіграють роль головної рушійної сили, першопричин цього процесу.

Адже вони витікають із того факту, що український народ є невід'ємною частиною європейської спільноти, носієм історичних традицій поваги до людини, її гідності, прав і свобод, шанування громади та загально-визнаних правил співжиття в ній, толерантного ставлення до чужоземців тощо.

Довідково. Так, ще понад 100 років тому, ухвалюючи Конституцію Української Народної Республіки (1918р.), Українська Центральна Рада не лише гарантувала на території УНР весь (тогочасний) спектр прав і свобод людини (при цьому, спеціально зазначаючи, що «уродження, віра, національність, освіта, майно, оподаткування не дають ніяких привілеїв...», ст.12 Конституції УНР), **але й уперше в історії європейського конституціоналізму гарантувала права національних меншин** (Розділ IX. Національні союзи. Конституції УНР)⁴.

² Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони».

³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

⁴ Конституція Української Народної Республіки (Статут про Державний устрій, права і вільності УНР). — Українська Центральна Рада. Документи і матеріали, у двох томах, т.2, 19 грудня 1917р. - 29 квітня 1918р. (упор. В.Верстюк (кер.), О.Бойко та ін.), Наукова думка, 1997р., с.330-332.

З відновленням державної незалежності України основоположні демократичні принципи стають невід'ємною частиною офіційної державної доктрини, знайшовши своє відображення в положеннях Концепції нової Конституції України (від 19 червня 1991р.), Декларації про державний суверенітет України (від 16 липня 1990р.), Декларації прав національностей (від 1 листопада 1991р.), законах України «Про свободу совісті та релігійні організації» (від 1991р.), «Про громадянство України» (від 1991р., втратив чинність), «Про Конституційний Суд України» (від 1992р., втратив чинність), Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України (від 8 червня 1995р.) та інших важливих документах.

Важливим чинником «політичної асоціації» України-ЄС слід вважати ухвалення 28 червня 1996р. Конституції України. Адже за її приписами Україна уконституйована як держава демократична, соціальна та правова (ст.1), держава, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а самі права і свободи людини та їх гарантії повинні визначати зміст і спрямованість її діяльності (ст.3).

В Україні, відповідно до конституційних приписів, діє принцип верховенства права (ч.1 ст.8), державна влада повинна здійснюватися на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ч.1 ст.6), а також повинно визнаватися і гарантуватися місцеве самоврядування (ст.7). Усі люди в Україні, відповідно до конституційних положень, є вільними і рівними у своїй гідності та правах (ст.21), і між ними не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ч.2 ст.24).

Такі конституційні приписи (в тій чи іншій інтерпретації) є уконституйованими абсолютною більшістю країн Європейського Союзу. Цілком логічним є те, що саме вони [загальновизнані демократичні цінності] стали визначальними під час обґрунтування як самої потреби Угоди про асоціацію України з ЄС, так і роз'яснення обставин і мотивів її укладення (абз.2 Преамбули, ст.3 Угоди)⁵.

Знакову роль у справі нормативно-правового забезпечення функціонування «політичної асоціації» Україна-ЄС мали відіграти конституційні зміни щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору (2019р.)⁶. Відповідно до останніх, Преамбулу Конституції України було доповнено положенням, за яким Верховна Рада від імені Українського народу ухвалює Конституцію – Основний Закон України, в т.ч. «підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу та незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» (абз.5 Преамбули).

Натомість до повноважень Верховної Ради України віднесено «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору» (п.5 ч.1 ст.85), а Кабінету Міністрів України доручено забезпечити реалізацію останніх (п.1-1 ст.116). Гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО, відповідно до конституційних змін, визначено главу держави – Президента України⁷.

Конституційні зміни 2019р. (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО) потребують подальшої нормативно-правової «деталізації», зокрема на рівні законів України. Останнє могло значно активізувати функціонування політичної асоціації Україна-ЄС⁸.

⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

⁶ Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)».

⁷ Конституція України.

⁸ Усі «спірні» питання пов'язані зі змістом (сутністю) конституційних приписів щодо забезпечення стратегічного курсу України на набуття нею повноправного членства в ЄС та НАТО, у випадку їх виникнення, можуть бути вирішені шляхом надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення відповідних положень Основного Закону держави.

Окреслюючи юридично-правові засади політичної асоціації Україна-ЄС, слід звернути увагу на деякі проблемні аспекти.

Перше. Розділ II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» не містить чіткого тлумачення терміну «політична асоціація». Опоередковано значення і зміст цієї дефініції можна визначити з огляду на шість загальних цілей асоціації, окреслених у цьому розділі. У максимально узагальненому вигляді йдеться про зближення сторін (у т.ч. в торгово-економічній сфері) на основі спільних цінностей і забезпечення посиленого діалогу для сприяння внутрішнім українським реформам, стабільності і миру на континенті і світі.

За оцінками українських експертів: «У той час як «економічна інтеграція» є усталеним терміном, термін «політична асоціація» ніяк не пояснений у тексті УА (Угоди про асоціацію – *ред.*) невідомий праву ЄС, у якому існує термін «асоціація», у той час як «політична асоціація» зустрічається лише в УА та інших документах ЄС з Україною, Молдовою та Грузією та у документах Східного партнерства) і не досліджений в академічній літературі»⁹. Отже, бракує чіткого юридично-правового визначення цієї дефініції, яка використовується в Угоді як складова інтеграційного процесу.

Довідково. Слід зазначити, що відносини політичної асоціації та економічної інтеграції, які встановлювалися між Україною та ЄС після укладення Угоди, передбачені в Лісабонському договорі¹⁰. Зважаючи на досить розмите формулювання в установчому договорі ЄС, вони були конкретизовані в рішенні Суду Європейських Співтовариств від 1987р. Згідно з рішенням, створюються спеціальні привілейовані відносини з країнами-нечленами, внаслідок чого ті певною мірою інтегруються до ЄС.

Друге. Розділ II є суто декларативним, містить винятково загальні формулювання на зразок «зміцнення політико-безпекової конвергенції», «сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багатосторонності», «розвиток діалогу та

поглиблення співробітництва між сторонами у сфері безпеки та оборони» тощо. Тобто, на відміну від «економічного блоку», політична частина Угоди не має чітких зобов'язань сторін, конкретних планів, часових орієнтирів та індикаторів виконання. Отже, оцінка ступеня її імплементації є досить умовною.

Як зазначалося, політична асоціація в широкому сенсі є платформою для: (а) зближення сторін і розвитку партнерства Україна-ЄС у різних сферах, у т.ч. на зовнішньополітичному рівні; (б) сприяння внутрішнім реформам в Україні і зміцненню ефективності її євроінтеграційного курсу.

Підсумовуючи, слід констатувати, що існуюча система договірно-правового забезпечення відносин Україна-ЄС є і фундаментом, і засобом подальшої асоціації сторін, однак потребує подальшого вдосконалення і зміцнення.

3.2. Проблеми і передумови політичної асоціації

У сучасних умовах зростання геополітичної турбулентності, збільшення кризових зон і масштабних загроз безпеці на європейському континенті, розгортання російської експансії вкрай важливим для України є збереження і зміцнення солідарності та асоціації з ЄС як інструменту для внутрішніх реформ і основного засобу протистояння агресії Росії. Водночас, багаторівневий процес політичного зближення (об'єднання) Києва і Брюсселя має свою динаміку та особливості, містить комплекс складових і залежить від ряду зовнішніх обставин і внутрішніх чинників.

Підсумовуючи результати дослідження, викладені в попередніх розділах цієї доповіді, можна в загальному вигляді окреслити стан, специфіку і проблеми політичної асоціації Україна-ЄС, зосередивши увагу на наступних важливих аспектах.

Інституційно-правове забезпечення асоціації. За 30 років еволюції відносин Києва і Брюсселя була сформована розгалужена та інституційно закріплена

⁹ Див.: Інтеграція у рамках асоціації: динаміка виконання Угоди між Україною і ЄС. Проект «Громадська синергія». – Міжнародний фонд «Відродження» за підтримки ЄС, грудень 2019р., с.16-19, <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyidynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrainoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf>.

¹⁰ Згідно зі ст.217 Лісабонського договору, «Союз може укладати угоди з однією або більше третіми країнами або міжнародними організаціями, що запроваджують асоціацію, включаючи взаємні права та обов'язки, спільні дії та спеціальні процедури». Докладно див.: Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. – Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_b06.

багатоканальна система політичного діалогу від вищого рівня (щорічні саміти Україна-ЄС) до регулярних експертних контактів. Важливими складовими цього діалогу є міжпарламентське співробітництво та участь громадських організацій¹¹. Рамки діалогу значно розширюються за рахунок контактів Україна-ЄС (і на двосторонньому рівні з країнами ЄС) на майданчиках багатьох міжнародних організацій, постійних форумів, конференцій, міжнародних центрів, світових фінансових інституцій (зокрема, йдеться про систему профільних інституцій ООН, ОБСЄ, ПАРЕ, НАТО, ЦЄІ, ЄБРР та ін.). З одного боку, це відбиває привілейований характер відносин, з іншого — забезпечує їх прозорість, відкритість і публічність. Загалом немає підстав говорити про кулуарні, секретні домовленості, про непублічний характер відносин Києва і Брюсселя.

Водночас, слід згадати про окремі проблемні аспекти. *По-перше*, «слабким місцем» української сторони є інституційна спроможність профільних органів влади, їх стабільність, професіоналізм і координація дій на європейському напрямі. Зокрема йдеться про недоліки і прорахунки кадрової політики нинішнього керівництва країни, непродумані рішення щодо реорганізації деяких центральних органів виконавчої влади.

По-друге, політичний діалог Києва і Брюсселя ускладнюється через консенсусний характер рішень ЄС. Зовнішньополітичні позиції країн-членів Євросоюзу часто обумовлюються внутрішньополітичною кон'юктурою. Слід відзначити і гібридний вплив Росії, спрямований на дискредитацію і блокування євроінтеграційного курсу України. У цілому є підстави констатувати відмінності у ставленні до глибини та перспектив відносин Україна-ЄС між окремими країнами ЄС.

Концептуальні засади політичної асоціації визначені в Розділі II Угоди. На відміну від інших частин документа, цей розділ є надзвичайно стислим (п'ять сторінок і 10 статей), він має рамковий характер і викладений у загальному стилі. Розділ не має жодних уточнюючих, регламентуючих додатків і виглядає як

декларація про наміри. Відтак досить умовно можна визначити критерії і ступінь імплементації на практиці цієї політичної частини Угоди. Зокрема цим пояснюються скептичні експертні оцінки рівня досягнення цілей політичної асоціації.

Експертна думка

Фахівці загалом стримано оцінюють рівень досягнення загальних цілей асоціації Україна-ЄС, визначених в Угоді. На їх думку, стан реалізації чотирьох з шести цілей дорівнює 3 балам за п'ятибальною шкалою¹². Зокрема такі оцінки стосуються: зближення сторін і участі України у програмах та агентствах ЄС; забезпечення посиленого політичного діалогу; запровадження умов для поглиблення торгово-економічних відносин; розвитку співробітництва в інших сферах.

Дещо нижчі оцінки експерти виставили забезпеченню верховенства права та поваги до прав людини (2,9 бала) і збереженню миру та стабільності в регіональному та міжнародному вимірах (2,7).

Як зазначалося, термін «політична асоціація» не має чіткого визначення. Під ним розуміється, що асоціація базується на політичному діалозі та зобов'язанні дотримуватися та просувати спільні цінності. Однак говорячи про ідеологічні засади, визначені в Угоді, слід підкреслити, що цей документ потребує комплексного оновлення з огляду на: (а) зміни у внутрішній політиці України, структурі економіки, її зовнішньому курсі; (б) новації в законодавчо-правовій базі ЄС; (в) кардинальні політико-безпекові зміни на європейському континенті, зокрема російську агресію проти України, події в Білорусі, врешті-решт — глобальну пандемію COVID-19.

Старт процесу оновлення Угоди надав XXII Саміт Україна-ЄС (2020р.) — сторони здійснюватимуть всебічний огляд досягнення цілей Угоди, на основі чого розпочнеться процес її оновлення. Але він стосуватиметься прикладних економічних питань — інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, зокрема, оновлення додатків для поглиблення секторальної інтеграції, технічного регулювання, торгівлі послугами, оновлення торговельних (тарифних) параметрів та ін.¹³ До більш змістовного оновлення Угоди ЄС, на жаль, не готовий.

¹¹ Організаційна структура політичного діалогу Україна-ЄС охарактеризована в розділі 1 цієї доповіді.

¹² Від 1 до 5, де «1» означає мінімальний рівень досягнення, а «5» — ціль досягнуто.

¹³ Євроінтеграція 2.0: що дасть Україні оновлення Угоди про асоціацію з ЄС. — Євроінтеграційна правда, 29 липня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2020/07/29/7112658>.

Експертна думка

Більшість експертів тією чи іншою мірою поділяють думку про те, що з огляду на реалії необхідно оновити та конкретизувати Розділ II Угоди про асоціацію Україна-ЄС, присвячений співробітництву у сфері зовнішньої та безпекової політики. Беззаперечно підтримують це 50% респондентів, скоріше підтримують – 39% опитаних. Причому жоден з експертів не висловився проти.

Реалії і темпи політичного об'єднання Україна-ЄС. Більшість (67%) представників експертного середовища України вважають, що політична асоціація Україна-ЄС частково існує. Очевидно, така «частковість» обумовлена, з одного боку, статусом України як партнера ЄС з величезним обсягом зобов'язань у рамках Угоди і невизначеними перспективами, а з іншого боку, асиметрією відносин Києва і Брюсселя з огляду на їх геополітичну та фінансово-економічну вагу.

Загалом є підстави говорити про наявні елементи асоціації (об'єднання). *Перше.* Однією із форм операціоналізації політичної асоціації є приєднання до заяв і рішень ЄС у сфері спільної зовнішньої і безпекової політики. Згідно з щорічними урядовими звітами з виконання Угоди про асоціацію, спостерігається високий рівень приєднання до зовнішньополітичних рішень Брюсселя. Наприклад, у звіті за 2017р. наголошується: «Україна продовжує практику приєднання до заяв та позицій ЄС з актуальних міжнародних питань, у т.ч. в рамках міжнародних організацій. Протягом 2017р. Україна приєдналася до 424 заяв (з 504), а загалом, починаючи з 2005р. – до 5344 (із 6486)»¹⁴. У звіті за 2018р. фіксується, що «за 2018 рік Україна приєдналася до 492 з 588 заяв та декларацій ЄС»¹⁵. У 2020р., як згадувалося вище, загальний рівень підтримки складає близько 90%.

Друге. Україна активно підтримує санкційну політику ЄС щодо третіх країн. Згідно з дослідженням В.Шепа і П.Елсувеге, з травня

2010р. по квітень 2019р. Україна доєдналася до 42,3% санкційних режимів ЄС¹⁶. Згодом, Україна у 2020-2021рр. приєдналася до ряду санкцій, які ЄС запровадив проти керівництва Білорусі та лідерів Придністров'я, а також до санкцій проти РФ та інших країн світу, які Брюссель застосував у рамках нового Глобального механізму санкцій за порушення прав людини¹⁷.

Третє. Ознакою привілейованих політичних відносин, підкріплених набагато суттєвішими зобов'язаннями, порівняно зі звичайними угодами про співробітництво, є наявність серед основних елементів Угоди таких положень як повага до суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів та незалежності¹⁸.

Але слід зазначити інше. Асоціація між Україною та ЄС є «зовнішньою», а не «внутрішньою», подібною до статусу спостерігача чи асоційованого члена. Цей статус і відсутність повноправного членства не дозволяє асоційованим країнам впливати на прийняття рішень усередині ЄС («*decision-making*»), причому участь у розробці рішень («*decision-shaping*») також зведена до мінімуму, лише в рамках спільних органів асоціації. Де-факто, Україна, не входячи до ЄС, не бере участь у розробці важливих зовнішньополітичних рішень і скоріше рухається у фарватері політики ЄС.

Функціонування спільних інституцій, зокрема Ради асоціації, забезпечує подальший розвиток асоціації, який можна розглядати як динамічний процес. Проте їх повноваження щодо зміни основного тексту Угоди і доповнення її положень (наприклад, новими додатками, які охоплюють нові галузі права ЄС) є вкрай обмеженими.

З огляду на це, процедура удосконалення/ модернізації Угоди («*upgrading*», яка є відмінною від процесу оновлення («*updating*») з метою врахування останніх змін у праві ЄС) може вимагати нового кола ратифікації державами-членами ЄС. Тому

¹⁴ Див.: Звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Szép V., Van Elsuwege P. EU Sanctions Policy and the Alignment of Third Countries: Relevant Experiences for the UK? – The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit (edited by Vara J.S. and Wessel R.), Routledge, 2020.

¹⁷ Україна приєдналася до санкцій ЄС за порушення прав людини. – Укрінформ, 30 березня 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3218012-ukraina-priednalasa-do-sankcij-es-za-porusenna-prav-ludini.html>.

¹⁸ Van Elsuwege P., Shamoun M. The meaning of 'association' under EU law: A study on the law and practice of EU association agreements. – European Parliament. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, February 2019, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282019%29608861.

альтернативним механізмом поглиблення асоціації і політичного діалогу є укладення окремих секторальних договорів (як от приєднання до Енергетичного співтовариства), погоджених планів дій або меморандумів про розуміння.

Загалом, темпи просування України на європейському шляху не можна вважати оптимальними. За результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова (березень 2021р.), українські громадяни та експерти найчастіше оцінюють темпи євроінтеграції як низькі — відповідно 38% і 50%¹⁹. Індикатором ефективності євроінтеграційного курсу української влади є стан виконання Угоди про асоціацію. Як уже згадувалося, динаміка виконання Угоди за останні роки потребує активізації темпів євроінтеграції (таблиця «Результати імплементації Угоди про асоціацію за 2017-2020р.»).

РЕЗУЛЬТАТИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ ЗА 2017-2020р.²⁰, %				
	2017р.	2018р.	2019р.	2020р.
Загальний стан виконання Угоди	68	65	48	34
Стан виконання Розділу II «Політичний діалог, національна безпека та оборона»	73	73	100	0

За результатами громадського моніторингу (2014-2019рр.), загальний прогрес виконання зобов'язань у рамках Угоди становить 41,6%²¹.

Станом на червень 2021р., згідно з оцінками урядового сайту «Пульс Угоди», найбільш проблемними виглядали такі сфери: фінансове співробітництво і боротьба з шахрайством, енергетика, громадське здоров'я,

фінансовий сектор, захист прав споживачів тощо.

Повільність виконання пояснюється багатьма факторами внутрішнього і зовнішнього характеру, які аналізувалися вище. Також останнім часом суттєво вплинула на темпи євроінтеграції і світова пандемія. Зокрема, глобальні карантинні заходи значно обмежили активність української публічної дипломатії, просування іміджу України у світі і на європейському напрямі зокрема. У 2020р. у рамках бюджетної програми було проведено 42 планові заходи, ще 92 заходи були реалізовані посольствами за спонсорські кошти. Для порівняння: у 2019р. було реалізовано 326 іміджевих заходів²².

На стан імплементації Угоди впливає комплекс окремих специфічних чинників, пов'язаних безпосередньо з виконанням цього документа. Очевидною проблемою є величезна кількість і масштабність напрямів і завдань у рамках реалізації Угоди. Це певною мірою пояснює те, що процес виконання завдань за окремими напрямками є різношвидкісним з огляду на їх обсяги. Досить об'ємним є Порядок денний асоціації Україна-ЄС²³. Своєю чергою загальний План заходів з виконання цього документа нараховує 974 сторінки і містить 1943 завдання²⁴. **У цьому контексті важливим є чітке визначення пріоритетів, орієнтація на ключові напрями і сфери, які можуть стати «локомотивами» євроінтеграції і надати швидкий та відчутний ефект.** Можна погодитися з думками українських і іноземних експертів про те, що комплексні зобов'язання України в рамках Угоди перевищують спроможність державних інституцій та підприємств. Тому «важливо зосередитися на окремих ключових пріоритетах, вказаних у планах галузевих реформ»²⁵.

¹⁹ Див. результати соціологічних досліджень, розміщені в цьому виданні.

²⁰ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015-2020. — Євроінтеграційний портал, https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa_implementation_report_2015-2020_ukr_final_0.pdf.

²¹ Україна та Угода про асоціацію. Моніторинг виконання 2014-2019, Київ, 2020р., с.18.

²² Україна 2020-2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки). — Центр Разумкова, 2021р., с.18, <https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-PIDSUMKI-PROGNOZI-UKR-ENG.pdf>.

²³ Порядок денний асоціації Україна-ЄС. — Урядовий портал, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_248012532/UA_15-1%20final.pdf.

²⁴ План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/pz-ua-1106-final.pdf>.

²⁵ Співпраця між ЄС та Україною. Як зробити Угоду про асоціацію більш дієвою. — Фонд Конрада Аденауера, 2019р., с.9-10, <https://www.kas.de/uk/web/ukraine/einzeltitel/-/content/spivpraca-miz-es-ta-ukrainou-ak-zrobiti-ugodu-pro-asociaciju-bil-s-dievoiu>.

Неоднозначною є ситуація з реалізацією розділу «Політичний діалог, національна безпека та оборона». За даними «Пульсу Угоди», загальний прогрес його виконання (починаючи з 2014р.) складає в середньому 89%. Проте динаміка виглядає суперечливою — наприклад, у 2019р. виконано 100% завдань, у 2020р. — 0%. Пояснюється це тим, що у 2020р. згідно з урядовим планом заходів було заплановане лише одне завдання — «затвердження концепції реформи СБУ», яке не було реалізоване. А у 2019р. Україна записала в актив євроінтеграції скасування депутатської недоторканності, розробку виборчого кодексу, здійснення ряду заходів у рамках реформи державної служби²⁶. Безумовно це важливі заходи, які стосуються чутливих сфер політичних відносин з ЄС і покращують загальну атмосферу діалогу.

Але виявляється, що з формальної точки зору, за 2020р. рік у рамках Угоди не здійснювалося заходів у сфері безпеки та політичного діалогу. Проте, очевидно, що практика відносин з ЄС у цей час була насичена рядом важливих подій і рішень. Зокрема, у «Плані пріоритетних дій Уряду на 2020р.» в розділі «Шлях до Європи» міститься комплекс здійснюваних важливих заходів — від розробки концепції/механізмів оновлення Угоди і підготовки до укладення АСАА до участі України в «Європейському зеленому курсі»²⁷.

При цьому викликає питання й той факт, що у згаданому загальному Плані заходів з виконання Угоди в розділі «Політичний діалог, національна безпека та оборона» передбачено лише 10 заходів. А з них лише один (реформа СБУ) стосується безпосередньо проблеми безпеки. Така ситуація актуалізує проблему координації оперативного і стратегічного планування дій влади на шляху євроінтеграції і визначення блоку секторальних пріоритетів, з огляду на наявні можливості та ресурси.

Фактор суспільної підтримки. Вагомим аргументом Києва в політичному діалозі з Брюсселем є те, що євроінтеграція і солідарність з ЄС є публічним наративом і зовнішньополітичним пріоритетом для більшості громадян, представників експертного

середовища і провідних політичних партій. Тобто в суспільстві та політикумі домінують проєвропейські орієнтації. Це головний ресурс для української влади на євроінтеграційному шляху.

Зокрема, в українському соціумі, попри складні проблеми і критичні оцінки темпів євроінтеграції, спостерігається стабільна підтримка європейського курсу та приєднання до Євросоюзу²⁸. У березні 2021р. 59% громадян висловили переконання у необхідності вступу до ЄС. А якби найближчим часом відбувся гіпотетичний референдум з цього питання, у ньому взяли б участь 72% громадян України, і 80% з них проголосували б за вступ України до ЄС. За європейською практикою, це досить високий рівень громадської активності і підтримки ідеї приєднання до євроспільноти.

Помітно вищою є підтримка руху до ЄС в експертних колах України — 80% фахівців у березні 2021р. підтримували вступ України до ЄС (у 2019-2020р. — по 78%).

Своєю чергою, проєвропейські налаштовані і більшість парламентських партій — «Слуга Народу», «Європейська Солідарність», «Батьківщина», «Голос» та ін. Варто нагадати, що домінуючою тезою основних політичних сил на минулих президентських і парламентських виборах в Україні було просування до євроспільноти.

Водночас, слід враховувати й те, що цей рівень громадської підтримки залежить від багатьох внутрішніх тенденцій і зовнішніх впливів. І головним серед них є практичний результат євроінтеграційної політики влади, який громадяни відчуватимуть у повсякденному житті.

3.3. Україна в системі зовнішньої політики ЄС

Для ЄС Україна є країною-партнеркою та країною-сусідкою, зовнішньополітична роль якої визначається динамічним балансуванням між двох концепцій: *інтеграції* до складу Євросоюзу та *стабілізації* поза його межами. Більше того, питання майбутнього

²⁶ Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2019 рік. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf>.

²⁷ План пріоритетних дій Уряду на 2020 рік. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetni-a1133r>.

²⁸ Більш докладно про це див.: матеріал «Рух України до ЄС: думки та оцінки громадян», вміщений в цьому виданні.

членства України в ЄС або, в ширшому контексті, питання кінцевої мети партнерства з Україною, досі залишається одним з найбільш дискусійних у зовнішній політиці ЄС. Це питання, як і більшість зовнішньополітичних питань, потребує повного консенсусу всіх держав-членів, а також ключових інституцій ЄС, зокрема Європейської Комісії та Європейського Парламенту.

Концепція інтеграції походить з самої природи та історії розвитку ЄС, який налаштований на розширення свого членства на інші європейські країни. Відома ст.49 Договору про ЄС стверджує, що кожна європейська країна, яка поважає і зобов'язується поширювати цінності, перелічені у ст.2 цього Договору, має право подати заявку на членство в ЄС²⁹. Слід згадати, що ще перед перспективою великого розширення, яка постала по завершенню холодної війни, до вимог для потенційних кандидатів додалися також Копенгагенські критерії³⁰. Тож Україна, посилаючись на букву договорів і послідовно наполягаючи на повноцінній інтеграції до ЄС, визнанні та документальному закріпленні її амбіцій, зафіксувала власні інтеграційні пріоритети в Конституції і наголошує в діалозі з ЄС на необхідності визначити конкретні перспективи членства³¹.

Членство України в ЄС тією чи іншою мірою підтримує насамперед умовна **«східно-північна» група країн**. У першу чергу це країни колишнього соціалістичного табору, які вбачають європеїзацію Східної Європи в безпековому сенсі. Традиційно лідерами таких країн були Польща та Литва, які активно лобіювали Україну з самого їх входження до ЄС у 2004р. Їх підтримують інші «нові члени», а також північні країни, зокрема Швеція. Серед «важковаговиків» ЄС найбільш

прихильною до подальшого розширення (як запобіжника до поглиблення інтеграції всередині ЄС) традиційно була Велика Британія. Її вихід з Євросоюзу справив негативний вплив на внутрішню дискусію щодо інтеграційних перспектив України.

Загалом позитивними аргументами на користь майбутньої інтеграції України є трактування розширення як невід'ємного способу функціонування ЄС, поширення його «м'якої сили», принципів і цінностей, посилення ЄС як економічного та безпекового гравця через завоювання нових ринків та зміцнення впливу³². Власне цей ціннісно-нормативний елемент є визначальним для інтеграції, тому основні прориви України на інтеграційному напрямі сталися завдяки двом масовим проєвропейським подіям, що підтвердили запит суспільства на зближення з ЄС. Отже, завдяки Помаранчевій революції вдалося скоригувати порядок денний двосторонніх відносин і переконати європейських скептиків у потребі посилення співпраці з Україною. У результаті з 2007р. почалися переговори щодо особливої поглибленої угоди про співробітництво, яка зрештою стала Угодою про асоціацію.

Своєю чергою, Євромайдан сприяв тому, що цю угоду підписали і ратифікували всі залучені держави, навіть скептично налаштовані щодо української євроінтеграції. Отже, наповнення двосторонньої співпраці і рівень партнерства істотно еволюціонували³³.

Слід зауважити, що феномен асоціації в європейській традиції є доволі розмитим, точково застосовується ще з 1960-х років і описує дуже різні варіанти партнерства з третіми країнами, як ті, що передбачають членство, так і ті, що його не передбачають³⁴.

²⁹ Погоджені Європейською Радою у 1993р., вони стосувалися відповідності кандидата у члени критеріям стабільності інституцій, ринкової економіки і здатності виконати зобов'язання, які накладає членство. – «Any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union». Consolidated version of the Treaty on European Union, article 49, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

³⁰ Accession Criteria (Copenhagen Criteria). Glossary of summaries, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html.

³¹ Наприклад, В.Ющенко свого часу наполягав на початку переговорів про приєднання України до ЄС у 2007р., П.Порошенко включив до своєї передвиборчої програми 2019р. зобов'язання розпочати такі переговори не пізніше 2023р. Президент В.Зеленський у публічному дискурсі наголошує на необхідності визначити перспективи приєднання до ЄС. Запроваджена практика укладення відповідних домовленостей з країнами ЄС щодо їх підтримки в перспективі вступу України до Євросоюзу. Про це більш детально йдеться у розділі 1 цієї доповіді.

³² Щодо питання, чи входження України посилить чи послабить безпеку Союзу, спостерігаються різні відмінності. У трактуванні безпеки порівняно новими членами ЄС з колишнього соціалістичного табору, це важливий вимір стримування неоімперських амбіцій Росії. Водночас більш західні країни-члени нерідко вбачають у швидкому інтеграційному поступі джерело небезпеки через провокування РФ до насильницьких дій.

³³ Про це більш детально йдеться у розділі 1 цієї доповіді.

³⁴ Більш детально про внутрішнє різноманіття угод ЄС про асоціацію з іншими країнами див.: Phinnemore D. *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?* – Sheffield Academic Press, 1999.

Негативний нідерландський референдум 2015р. щодо Угоди про асоціацію і подальші висновки Ради міністрів від грудня 2016р. додатково обмежили можливі трактування Угоди про асоціацію в інтеграційному ключі, зафіксувавши, що Угода не передбачає членства та не зобов'язує додатково ЄС щодо безпекової та економічної підтримки України³⁵.

Однак важливо, що Угода про асоціацію та Зона вільної торгівлі, яка нею створюється, вивела велику частину двосторонніх відносин за межі пошуку політичних компромісів серед країн-членів у рамках зовнішньої і безпекової політики ЄС. Натомість ми отримуємо більш технічний і вимірюваний рівень досягнення чи імплементації певних вимог *acquis*, рухаючись у сторону «фактичної інтеграції» чи «інтеграції без членства» в безпосередній співпраці власне з загальноєвропейськими інституціями.

Альтернативна **концепція стабілізації** почала окреслюватися на початку 2000-х років, коли ЄС готувався до «великої хвилі» розширення. Відтак вперше постало питання меж європейської інтеграції та способу вноормування відносин з країнами-сусідками. Це відобразилося в Європейській політиці сусідства (ЄПС)³⁶. Вона стосувалася зокрема країн Північної Африки та Близького Сходу, які, з одного боку, є торговельними та політичними партнерами, а з іншого — країнами-джерелами та транзитерами для міграційних потоків, джерелами політичної нестабільності. Ці країни за географічним визначенням не могли претендувати на членство в ЄС, лише на посилену співпрацю чи привілейовані відносини. Однак аналогічний підхід за первісним задумом стосувався і пострадянських країн Східної Європи та Кавказу, щодо яких логіка інтеграції «гальмувала» в короткостроковій перспективі, але не була виключеною.

ЄПС як намагання створити єдину «мережу друзів» навколо ЄС була першою пробою концепції стабілізації, яку ініціювала і підтримала **умовна «південно-західна» група**

країн, не готових говорити про реалістичні перспективи членства України (чи подальшого розширення загалом). До цієї групи країн можна віднести таких європейських «важковаговиків» як Німеччина та Франція, інших країн-засновниць, наприклад, Нідерланди та Італію, представників європейського Півдня, як то Іспанію, Грецію та ін.

До універсальних аргументів перевести Україну на рейки стабілізації насамперед належать т.зв. «втома від розширення» і необхідність поглиблення інтеграції та виправлення дисбалансів усередині Євросоюзу. Їх додатково посилив цілий ряд криз, з якими ЄС стикнувся за останні 10-15 років — фінансова криза, міграційна криза, зростання євроскептичного популізму, *Brexit*, громадянська війна в Сирії та російська агресія в Україні. **Усі ці фактори обумовлюють необхідність реформування самого ЄС аж до перегляду основоположних договорів, а відтак стимулюють його зосередженість на внутрішньому порядку денному.**

Серед специфічних чинників скепсису можна згадати великий розмір України та зміни в ухваленні рішень в ЄС у разі її прийняття, слабку економіку, яка хоч і переважно орієнтована на ЄС, однак досі має мінімальну частку в зовнішньоекономічних відносинах ЄС з рештою світу, а також найбільш помітну в публічному дискурсі проблему — невідповідність задекларованих амбіцій України скромному масштабу внутрішніх економічних і політичних перетворень.

Утім для найбільших європейських гравців — Франції та Німеччини — найважливішим чинником нехтування логікою інтеграції на пострадянському напрямі є пріоритетність налагодження відносин з Росією у політичному та енергетичному вимірах. Ще з початку 1990-х років спостерігалось налаштування узгодити оптимальний формат відносин з РФ до того, як буде вирішене питання формату відносин з Україною. А також не робити надто амбітних

³⁵ Панченко Ю., Сидоренко С. Нідерланди сказали «так» асоціації. Якою є ціна рішення для України? — Європейська правда, 30 травня 2017р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/05/30/7066453>.

³⁶ Стратегічний документ Європейської Комісії щодо Європейської політики сусідства прямо підкреслює альтернативність впроваджуваної політики логіці інтеграції: «Відтоді, як ця політика була впроваджена, ЄС наголошував, що вона пропонує інструменти, які посилять відносини між ЄС та країнами-партнерами, що відрізняються від можливостей, які надає європейським країнам ст.49 Договору про Європейський Союз». Див.: *Communication From The Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy paper, Brussels, 12 May 2004*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf.

речей на українському напрямі, який нерідко трактується як російська «зона впливу».

Отже глобальна стратегія ЄС, схвалена у 2003р. перед великим розширенням і впровадженням ЄПС, стверджувала, що ЄС повинен поширити вигоди від економічного та політичного співробітництва на східних сусідів, утім розширення не повинне створювати нових ліній поділу в Європі³⁷.

Російська проблема також суттєво обмежила амбітність згаданого вище двостороннього порядку денного після Помаранчевої революції, однак з найбільшою силою вийшла на перший план після російської агресії 2014р.

Загострилося старе питання: чи не стане інтеграція Східної Європи фактором дестабілізації? Є підстави стверджувати, що таке питання стає наріжним у сучасному ЄС, без Великої Британії та з чітким курсом на відособлення від США та їх політики та мріями про особливу суб'єктність у міжнародній політиці.

В аналітичних колах і публічному дискурсі почала порушуватися тема відповідальності ЄС за російську агресію — нібито з причин надмірної активності у стратегічно важливому для РФ регіоні, що супроводжувалося наполегливими рекомендаціями таку активність максимально зменшити.

Цікавим прикладом у цьому контексті є еволюція ЄПС. У 2008-2009рр. були виділені Союз для Середземномор'я (Північна Африка та Близький Схід) та власне Східне партнерство (Східна Європа і Кавказ, тобто «сусіди Європи» та «європейські сусіди» — ключова розбіжність у контексті потенційної інтеграції).

Відтоді концепції інтеграції та стабілізації почали змагатися всередині самої політики

Східного Партнерства. Прихильники першої наголошують на необхідності більш активного та диференційованого поступу для трьох найбільш амбітних членів Східного Партнерства, які підписали Угоду про асоціацію. Прихильники другої — намагаються змістити акцент з посилення активної співпраці окремих держав Східного Партнерства з ЄС на «багатосторонню співпрацю» між країнами в межах ініціативи, не зважаючи на рівень амбітності чи залученості його учасників.

Прикметно, що Глобальна стратегія ЄС 2016р. повертає визначення сусідства максимально широко, від Центральної Азії на Сході до Субекваторіальної Африки на півдні, та ставить головний наголос у політиці щодо сусідів на розбудові їх політичної та економічної стійкості (*resilience*)³⁸. Рамковий семирічний бюджет на 2021-2028рр. поєднав окремий фінансовий інструмент сусідства з іншими інструментами політики розвитку³⁹. Зрештою, символічним виразом кризи політики Східного партнерства стало скасування ювілейного саміту у 2019р.

Зрештою, вплив російського фактору на поточне визначення місця України в системі зовнішньої політики ЄС був нелінійним і частково відображав дилему застосування політики «стримування та діалогу» стосовно агресивних дій РФ. Відтак, з одного боку, агресія Кремля не лише стимулювала підписання й ратифікацію Угоди про асоціацію: ЄС також взяв активну організаційну та фінансову участь у підтримці політики реформ та допомоги ураженим конфліктом регіонам⁴⁰. З іншого боку, принципово уникалася розмова про майбутнє і кінцеву ціль партнерства. Визнання «європейських прагнень» України було конфліктним моментом на самітах Україна-ЄС, а безпекова співпраця обмежена досить вузькими рамками. Тож фокус двосторонніх відносин практично повністю переведено у вимір внутрішнього реформування України заради успішного втілення Угоди про асоціацію.

³⁷ European Security Strategy: A Secure Europe in Secured World, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

³⁸ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_review_web_0.pdf.

³⁹ Більш детально про особливості нового Інструменту сусідства, розвитку та міжнародної співпраці див.: The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. EU Budget for the Future, June 2020, [factsheet-mff-multiannual-financial-framework-v08-clean_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eeas_review_web_0.pdf) (europa.eu).

⁴⁰ Див. огляд наданої допомоги на сторінці Європейської служби зовнішніх зносин «Ukraine and the EU», https://eeas.europa.eu/regions/eastern-europe/1937/ukraine-and-eu_en та на сторінці Європейської Ради «Facts and Figures about EU-Ukraine relations», <https://www.consilium.europa.eu/media/44402/685-annex-5-f-ukraine-factsheet.pdf>.



Відтак, питання місця України в сучасній зовнішній політиці ЄС залишається без чіткої відповіді власне через те, що балансування між інтеграцією та стабілізацією не здатне знайти точку рівноваги. З одного боку, навіть віддалена в часі інтеграція неможлива без стабілізації, тобто докорінного внутрішнього реформування, насамперед інституційного, на основі спільних цінностей. Утім успішне та послідовне реформування потребує значно більшого масштабу залучення, адже здійснити неймовірну кількість потрібних перетворень самотужки напрочуд складно. Тому, хоча концепція стабілізації виглядає менш конфліктною та бажанішою для ЄС, на практиці вона вимагає фінансових і організаційних внесків, інакше залишається в межах риторики і не призводить до бажаної стабільності.

Ідея плану Маршала для України не вийшла за вузьке коло її ініціаторів, а обмеження, застосовані внаслідок нідерландського референдуму, вказують на малоімовірність більшого залучення найближчим часом. Але й утопічні проекти на кшталт «фінляндизації» України у статусі *no man's land*, де однаковий політичний вплив матимуть ЄС і Росія, політично нездійсненні і безпеково ризиковані. Отже, поки тривають намагання поєднати нормативний підхід з геополітичним, стратегічно відносини Україна-ЄС поставлені на паузу.

У ситуації України ключовим моментом є те, що право подати заявку на членство не означає автоматичного її прийняття, навіть за умови виконання усіх визначених критеріїв і запланованих реформ, покликаних зцілити старий «недуг» двосторонніх відносин — невідповідність проєвропейської риторики України змісту та характеру внутрішньої політики.

Утім очевидним плюсом і сприятливою можливістю залишається те, що в рамках виконання Угоди про асоціацію (яку треба суттєво оновлювати та посилювати) та з максимальним використанням усієї допомоги, яку Україна отримує від ЄС, на нинішньому етапі відбувається т.зв. інтеграція поза членством, яку слід ефективно використовувати для результативних внутрішніх трансформацій і наближення до ЄС.

3.4. Перспективи асоціації

Отже, тема визначення координат вступу України до ЄС у тому чи іншому вигляді присутня в європейському та українському політичному дискурсах, актуалізується під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Представники української експертної спільноти намагаються знайти відповідь на питання «що далі?», тобто як мають розвиватися відносини між ЄС та асоційованими країнами за відсутності чіткої перспективи членства для останніх, включно з Україною⁴¹. Останнім часом українське керівництво наполегливо просуває в європейському дискурсі тему визначення євроінтеграційних перспектив для України і паралельно запроваджує практику створення «платформ підтримки» ідеї вступу України до ЄС шляхом укладення відповідних домовленостей з керівництвом країн ЄС. Такі акценти в європейській політиці України можна пояснити як загальнонаціональними інтересами, так і внутрішньополітичними кон'юнктурними міркуваннями владної команди.

Наявні розбіжності в поглядах ЄС і України щодо майбутнього взаємовідносин не можуть не позначатися на атмосфері діалогу

⁴¹ Див.: Пріоритети розвитку асоціації з ЄС: очікування українських громадських експертів. — Проект «Громадська синергія», Київ, січень 2020р., <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Priorytety-rozvytku-asotsiatsiyi-z-YES-ochikuvannya-ukrayinskykh-gromadskykh-ekspertiv.pdf>; Emerson M., Blockmans S. 100 Ideas for Upgrading the Association Agreements and DCFTAs with Georgia, Moldova and Ukraine. — 3DCFTAs Project, February 2020, <https://3dcftas.eu/publications/100-ideas-for-upgrading-the-association-agreements-and-dcftas-with-georgia-moldova-and-ukraine/>; Non-Paper: Post-2020 Eastern Partnership deliverables for the three EU associated countries. — Georgia, Republic of Moldova and Ukraine, October 2020, <http://ipre.md/2020/10/30/non-paper-post-2020-eastern-partnership-deliverables-for-the-three-eu-associated-countries-georgia-republic-of-moldova-and-ukraine/?lang=en>; Emerson M., Blockmans S. Ceresa D., Kovziridze T., Movchan V. Balkan and Eastern European Comparisons: Building a New Momentum for the European integration of the Balkan and Eastern European associated states. — CEPS, Brussels, February 2021, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/balkan-and-eastern-european-comparisons>.

та перспективах політичної асоціації Києва і Брюсселя. Отже, як наголошувалося вище, ЄС з суто практичних міркувань зацікавлений у стабільній, демократично розвинутій і прозахідній Україні, яка «прикриватиме» його східний кордон.

Експертна думка

Найчастіше експерти зазначають, що ЄС тією чи іншою мірою зацікавлений у політичній асоціації з Україною — зокрема, «так» відповіли 9% опитаних, «скоріше так» — 41%. Однак, понад третину (36%) опитаних висловлюють сумніви.

Водночас, більшість (54%) респондентів переконані в тому, що найближчими роками відносини між Києвом і Брюсселем залишаться без змін. Розраховують на покращення 33% опитаних.

Стратегічна невизначеність у відносинах Києва і Брюсселя обумовлюється рядом факторів. З одного боку, одним з формальних індикаторів готовності до вступу до ЄС є рівень виконання Угоди про асоціацію і стан реалізації ключових реформ в Україні в різних сферах, у т.ч. і результативність компанії з деолігархізації країни, розпочатої владою у 2021р. Важливим моментом є адекватність внутрішньої політичної практики європейським принципам і стандартам. Але очевидно й те, що процес імплементації Угоди (яка має безстроковий характер), є рухом на зустрічних курсах і масштаб передбачених внутрішніх реформ в Україні загалом має бути співставним з масштабом підтримки з боку ЄС.

З іншого боку, багато залежить від політичних тенденцій і кон'юнктури всередині ЄС. Водночас, з огляду на те, що українська євроінтеграція має чітко визначений безпечовий вимір і геополітичну складову, знаходячись в епіцентрі протистояння на осі Захід-Росія, не можна оминати увагою як вплив НАТО і США, так і зростання спротиву Кремля європейській інтеграції України. Відтак на русі України до ЄС фокусуються кілька силових геополітичних ліній. Це не може не позначатися на позиції офіційного Брюсселя.

З огляду на розклад сил на теренах ЄС та існуючі тенденції у відносинах Києва і Брюсселя є підстави прогнозувати, що стратегічна невизначеність щодо української євроінтеграції може тривати, принаймні в середньостроковій перспективі. Але цілком очевидно, що така ситуація: (а) не повинна впливати на темпи євроінтеграції; (б) жодним чином не має слугувати підставою для

європесимізму, дискредитації ідеї приєднання до ЄС і пошуку примарних «альтернатив» євроінтеграції.

Окреслюючи ближчі перспективи відносин Києва і Брюсселя, слід зазначити, що навряд чи варто очікувати «проривів» і кардинальних змін у процесі просування України до ЄС. Триватиме переважно секторальна, але дуже важлива робота з імплементації Угоди про асоціацію, яка наближає Україну до євроспільноти. У цьому плані тактичними пріоритетами є оновлення Угоди з метою лібералізації економічних відносин Україна-ЄС, мінімізації бар'єрів у взаємній торгівлі. Також на порядку денному — укладення Угод про «промисловий безвіз» і про спільний авіаційний простір, інтеграція до єдиних цифрового та енергетичного ринків ЄС, розвиток аграрного діалогу, приєднання до Європейської зеленої угоди тощо. **Отже, успішну секторальну інтеграцію можна вважати і підґрунтям, і сприятливим фоном для поглиблення політичних відносин, зміцнення взаємної довіри та активізації руху до асоціації Україна-ЄС.**

Очевидно, що нинішній тимчасовий період «інтеграції без членства» містить для української сторони в т.ч. певний несприятливий політико-ідеологічний і соціально-психологічний аспект, зокрема пов'язаний із суспільними євроочікуваннями та рівнем підтримки євроінтеграційного курсу.

Але очевидно й інше — приєднання до ЄС є інструментом покращення життя громадян, а не політичною самоціллю влади і не кінцевим пунктом внутрішніх перетворень. Відтак, нинішній період має бути максимально ефективно використаний для: (а) зміцнення політичного діалогу, розширення галузевої інтеграції, посилення стійкості та здатності протидіяти безпековим викликам; (б) поступового та незворотного утвердження в політичній практиці європейських принципів, норм і правил; (в) розширення сфер посиленої співпраці, активного залучення до рамових програм та агенцій ЄС, забезпечення доступу до альтернативних фондів і ресурсів ЄС; (г) посилення співпраці з ЄС у сфері безпеки з особливим наголосом на протидії гібридним загрозам.

У перспективному плані важливим є також використання інструментів політичного діалогу та наявних інтеграційних форматів, зокрема Східного партнерства.

Варто відзначити проактивну позицію України, Грузії і Молдови, які неодноразово виступали зі спільним пропозиціями щодо посилення співробітництва між ЄС і трійкою країн та закликом щодо необхідності диференційованої інтеграції в рамках Східного партнерства⁴². Зокрема, у травні 2021р. міністри закордонних справ України, Грузії і Молдови уклали Меморандум щодо посиленого співробітництва з питань європейської інтеграції в рамках «асоційованого тріо». У документі задекларовані прагнення вступу до ЄС поєднуються з намірами розширення і зміцнення інструментів і засобів євроінтеграції, набуття нової якості відносин трьох країн з ЄС⁴³.

Іншою складовою відносин Києва і Брюсселя у ближчій перспективі залишатиметься спільне протистояння російській експансії. Для України вкрай важливим є те, що ЄС демонструє чітку та послідовну підтримку незалежності і суверенітету України⁴⁴. Керівні структури ЄС, зокрема Європарламент, у період 2014-2021рр. ухвалили низку заяв, рішень і резолюцій з вимогами зупинити російську агресію, забезпечити територіальну цілісність України.

Політика офіційного Брюсселя й надалі зосереджуватиметься на: (а) невизнанні анексії Криму і засудженні російської інтервенції на Донбасі; (б) наданні фінансово-економічної, матеріально-технічної допомоги Україні; (в) подовженні санкцій проти країни-агресора; (г) участі в «Нормандському форматі» та ін. Але при цьому не можна виключати потенційних небезпечних для України тенденцій в політиці ЄС на російському напрямі. В європейському державному та політичному істеблшменті наявними є як невизначеність щодо стратегії дій на російському напрямі, так і острах перед шантажем ядерної

країни, який підштовхує до пошуку спільної мови з Кремлем і відновлення відносин у форматі *business as usual*. На теренах Європи живучою є теза про те, що не слід дратувати В.Путіна і вторгтися у зону «привілейованих» інтересів Росії на пострадянському просторі.

З іншого боку, допомога ЄС має обмеження. У цьому плані показовою є заява Міністра оборони Німеччини Г.Мааса, який 1 червня 2021р. наголосив на тому, що «Конфлікт [війна на Донбасі — ред.] може бути вирішений лише політичним шляхом... Поставлення зброї цьому не допомагають»⁴⁵.

Загалом, реакція з боку ЄС на агресію Росії обмежуватиметься дипломатичними, політико-економічними заходами. Такий висновок можна зробити зокрема з резолюції Європарламенту (квітень 2021р.), яка пропонує у випадку ескалації агресії з боку РФ відключити Росію від світової платіжної системи *SWIFT*, «а всі активи в ЄС олігархів, наближених до російської влади та їх сімей у ЄС, потрібно заморозити та скасувати їх візи»⁴⁶.

Окреслюючи ближчі перспективи політичної асоціації Україна-ЄС, слід відзначити, що на фоні стратегічної невизначеності, партнерство сторін зосереджуватиметься переважно на поступовій поетапній інтеграції України до європейського простору в рамках Угоди про асоціацію. Головними пріоритетами є оновлення інструментарію співробітництва, комплексна секторальна інтеграція і лібералізація економічних контактів. Також важливою складовою політичних відносин є солідарність і пошук спільних відповідей на сучасні виклики та загрози у сфері безпеки, зокрема протистояння російській гібридній агресії на європейському континенті.

⁴² Див.: Joint Statement by the Ministers of Foreign Affairs of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine on the Future of Eastern Partnership. — Bratislava, 19 December 2019, <https://mfa.gov.ua/en/news/76418-ministri-zakordonnih-sprav-ukrajini-gruziji-ta-moldovi-vistupajuty-za-diferencijovanij-pidkhd-u-ramkah-inicijativi-jes-skhidne-partnerstvo>; Joint letter of Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine on enhanced cooperation with the Associated Partners within the Eastern Partnership, Tbilisi, Chisinau, Kyiv, 1 February 2021, <https://3dcftas.eu/library/documents/joint-letter-of-georgia-moldova-and-ukraine-on-enhanced-cooperation-with-the-associated-partners-within-the-eastern-partnership>.

⁴³ Меморандум про взаєморозуміння між МЗС України, Грузії та Молдови щодо започаткування посиленого співробітництва з питань європейської інтеграції — Асоційованого Тріо. — Міністерство закордонних справ України, 17 травня 2021р., <https://mfa.gov.ua/news/memorandum-pro-vzayemorozuminnja-mizh-mzs-ukrayini-gruziyi-ta-moldovi-shchodo-zapochatku-vannya-posilenoego-spirobitnictva-z-pitan-yevropejskoyi-integraciyi-asocijovanogo-trio>.

⁴⁴ Більш детально про підтримку ЄС України у протистоянні російській агресії див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.3-6, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

⁴⁵ Берлін не має наміру постачати Україні зброю — МЗС ФРН. — Інтерфакс-Україна, 1 червня 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/747705.html>.

⁴⁶ Європарламент у резолюції пропонує відключити Росію від системи *SWIFT* у випадку агресії проти України. — Радіо Свобода, 29 квітня 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-rosija-evroparlament/31230189.html>.



4. ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

У цьому розділі узагальнюються проблеми, тенденції і особливості політичних відносин Україна-ЄС, окреслені в доповіді, підсумовуються експертні спостереження і оцінки. У розділі також міститься ряд пропозицій внутрішнього характеру та рекомендації для можливих спільних заходів України та ЄС. Зокрема йдеться про вдосконалення дій державних інституцій на європейському напрямі, підвищення продуктивності політичних контактів Україна-ЄС, зміцнення безпекової складової діалогу Києва і Брюсселя. Також відзначаються деякі ініціативи, спрямовані на розвиток партнерства з ЄС у рамках «асоційованого тріо» — Україна, Молдова, Грузія.

Головна мета цих експертних рекомендацій — сприяння просуванню України на шляху до політичної асоціації з ЄС і забезпечення умов для входження до спільноти європейських країн.

4.1. Шлях до ЄС: особливості, виклики, перспективи

Еволюція відносин Києва і Брюсселя. Євроінтеграція є складним процесом, який має проблемні періоди, драматичні події, успіхи і здобутки. Початковий етап розбудови відносин Києва і Брюсселя характеризується налагодженням системного політичного діалогу, створенням комплексу партнерських відносин у різних сферах співробітництва, поступовим утвердженням євроінтеграційного курсу України. Паралельно формувалися договірно-правові засади партнерства Україна-ЄС — укладено Угоду про партнерство і співробітництво (1994р.), План дій Україна-ЄС (2005р.) та ін.

На шляху до ЄС Україна зіштовхнулася з масштабними проблемами та небезпечними

викликами. З одного боку, це складна соціально-економічна ситуація, слабкість демократичних інститутів, інерція пост-радянської психології, кон'юнктурні інтереси олігархічних груп. З іншого — неготовність і небажання країн-лідерів ЄС до повномасштабної євроінтеграції України. ЄС, обтяжений внутрішніми проблемами, скептично поставився до відкриття перед Києвом перспектив членства в ЄС, орієнтуючись на укладення партнерських угод, виконання яких не гарантувало перспектив вступу до ЄС. Водночас посилювався агресивний тиск Росії, яка не полишала спроб повернути колишні союзні республіки до зони власних «привілейованих» інтересів і нав'язувала альтернативу євразійської інтеграції.

З укладенням Угоди про асоціацію (2014р.) розпочався новий етап «політичної асоціації

і економічної інтеграції». Цей період відзначається набуттям нової якості партнерства Україна-ЄС, спільним протистоянням російській агресії, остаточним утвердженням і нормативно-правовим закріпленням незворотності євроінтеграційного курсу України.

Угода, відкривши шлях до політичної асоціації, є найбільш масштабним за всю історію відносин Україна-ЄС двостороннім договором, програмою українських реформ у різних секторах і галузях, а рівень її імплементації — індикатором ефективності євроінтеграційного курсу України. Цей документ встановив посилену багаторівневу інституційну систему контактів у вигляді спільних органів, на платформі яких відбувається політичний діалог.

Однак результати виконання Угоди за 2017-2020рр. викликають стурбованість — у 2017р. загальний прогрес виконання було оцінено в 41%. У 2020р. спостерігалось уповільнення темпів — 34%.

Зміст і пріоритети політичного діалогу. Загалом є підстави говорити про позитивну динаміку відносин Києва і Брюсселя — діючій українській владі вдалось утримати попередні надбання і позитивні тенденції у відносинах з ЄС, продовжити модернізацію нормативно-правової бази партнерства, активізувати секторальне співробітництво, зберегти політичну солідарність та економічну підтримку у протистоянні російській агресії.

Політичні відносини Україна-ЄС охоплюють чимало важливих сфер і напрямів, пов'язаних з внутрішньою і зовнішньою політикою, безпекою, юстицією тощо. Але очевидно, що найбільш актуальними для України є проблеми безпеки і здійснення внутрішніх реформ у пріоритетних, найбільш «чутливих» для ЄС сферах, — зокрема судочинство, боротьба з корупцією, демократія і верховенство права, державне управління тощо. Питання внутрішніх реформ значною мірою визначають зміст і характер політичних відносин Україна-ЄС. Отже, в резолюціях і рішеннях європейських інституцій, на засіданнях Ради асоціації, в щорічних звітах Європейської Комісії увага зосереджується на проблемах і недоліках втілення ключових реформ в Україні.

З іншого боку, загострення політико-безпекової ситуації в Європі і світі, зокрема, російська гібридна експансія, є фундаментальними викликами і загрозою для України та ЄС. Безпековий і зовнішньополітичний діалог нині фокусується на питаннях російської агресії, зокрема, — на переговорному процесі в рамках «Нормандської четвірки», консультаціях щодо застосування і продовження санкцій, перемовинах у рамках Тристоронньої контактної групи в Мінську, залучення місії ОБСЄ і т.ін. Наприклад, спільна заява за результатами останнього саміту Україна-ЄС від 6 жовтня 2020р., наголошує на засудженні дій РФ, підтримці Нормандського переговорного процесу тощо.

Виклики і загрози на шляху до ЄС. Серед зовнішніх загроз слід відзначити наступні.

Перша. У світі на фоні відцентрових тенденцій і пандемії посилюється геополітична турбулентність і конфронтація між світовими гравцями, зокрема, на осі Росія-Захід, між Китаєм і США тощо. Ці події і процеси впливають на порядок денний діалогу і в цілому на відносини Києва і Брюсселя.

Друга. Європа зіштовхнулася з новими загрозами. На континенті виникла нова «зона напруженості» — глибинний громадянський конфлікт у Білорусі. Складною є внутрішньополітична ситуація в Молдові і Грузії. Небезпечною є епізодична активізація «заморожених» конфліктів на пострадянському просторі (швидкоплинна війна між Вірменією і Азербайджаном).

Третя. На стан відносин з Брюсселем впливають (прямо чи опосередковано) небезпечні відцентрові процеси в ЄС, які уповільнюють співробітництво з Києвом, відштовхують на другий план українську тематику, деактуалізують питання перспектив інтеграції України до ЄС. Зокрема, йдеться про: (а) послаблення і ерозію традиційних демократичних інститутів, зростання суспільної недовіри до них і активізацію на цьому фоні праворадикальних, євроскептичних рухів; (б) небезпечні наслідки міграційної кризи, що ускладнюють соціально-економічну, демографічну ситуацію у країнах ЄС; (в) брак стратегії ЄС на східному напрямі, острах перед шантажем Росії, небезпечні поступки Кремлю і намагання знайти спільну мову з

країною-агресором; (з) недосконалий механізм ухвалення важливих зовнішньополітичних рішень тощо.

Четверта. Починаючи з 2014р., протидія російській агресії стала однією з центральних тем діалогу Києва і Брюсселя. Оцінюючи вплив російського фактору на європейський рух України, слід виокремити, з одного боку, *агресію проти України*, яка має на меті заблокувати західний дрейф Києва за допомогою у т.ч. прямої військової інтервенції, з іншого — *російську гібридну експансію на теренах ЄС*, яка містить загрозу єдності, політичному устрою і загалом існуванню Євросоюзу. Ситуація в зоні російсько-українського конфлікту (Крим, Донбас) містить загрозу ескалації. Росія продовжує воєнну, політичну, економічну, енергетичну, інформаційну агресію проти України.

Внутрішні українські проблеми знаходяться у фокусі політичного діалогу Києва і Брюсселя. Зокрема занепокоєння і критику з боку ЄС викликає зволікання з судовою реформою в Україні. Хронічним подразником у відносинах Україна-ЄС є проблема корупції, на чому традиційно наголошується у заявах і деклараціях європейської сторони.

Водночас, інтенсивність діалогу між Києвом і Брюсселем, перспектива його поглиблення прямо залежить від дотримання фундаментальних цінностей, зокрема норм демократії і верховенства права.

Своєю чергою, вразливими аспектами української сторони у відносинах з ЄС є брак концептуальних підходів, неналежна ефективність системи державного управління, недоліки координації дій гілок влади, слабка кадрова політика, дефіцит комунікації з суспільством, суперечності у владній команді, опір олігархічних кланів тощо.

На жаль, задекларований євроінтеграційний курс поки не вдалося належним чином конвертувати в позитивні, відчутні для громадян соціально-економічні зміни.

Ці та інші внутрішні проблеми та негаразди ускладнюють розвиток партнерства Києва і Брюсселя, уповільнюють просування до політичної асоціації.

Окремо слід зазначити, що політична складова партнерства Києва і Брюсселя істотно

впливає на поступ у реалізації торговельно-економічної частини Угоди. Стан, характер і атмосфера політичних відносин суттєво впливають на формування загального клімату економічної діяльності на території України в контексті рівня безпеки та існуючих ризиків, довіри, стану забезпечення верховенства права та прозорості рішень, що ухвалюються владними структурами України.

Засади, проблеми і передумови політичної асоціації. Політична асоціація з ЄС, разом з економічною інтеграцією є «серцевиною», «ядром», головною метою Угоди як такої. Політична асоціація виступає своєрідною платформою співпраці Києва і Брюсселя, насамперед у політико-правовій сфері. В її основу покладено такі фундаментальні демократичні принципи, як верховенство права, добре урядування, забезпечення прав людини та основоположних свобод, повага до людської гідності та ін. Усі ці засадничі положення виступають своєрідною світоглядною умовою й відграють роль основної рушійної сили.

Варто зазначити, що Розділ II Угоди «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» не містить чіткого тлумачення терміну «політична асоціація». Цей розділ є стислим, суто декларативним, містить винятково загальні формулювання на зразок «зміцнення політико-безпекової конвергенції», «сприяння міжнародній стабільності та безпеці». На відміну від «економічного блоку», політична частина Угоди не має чітких зобов'язань сторін, конкретних планів, часових орієнтирів та індикаторів виконання. Отже, цей розділ потребує комплексного оновлення і зміцнення з огляду на геополітичні, безпекові та політико-правові реалії.

Загалом є підстави говорити про наявні елементи політичної асоціації (об'єднання). *Перше.* Йдеться про активне приєднання до зовнішньополітичних заяв і рішень ЄС (у 2020р. цей показник становив близько 90%). *Друге.* Україна активно підтримує санкційну політику ЄС щодо третіх країн. Зокрема, у 2020-2021рр. офіційний Київ приєднався до ряду санкцій, які ЄС запровадив проти керівництва Білорусі та лідерів Придністров'я, а також до санкцій проти РФ та інших країн світу за порушення прав людини.

Третє. Ознакою привілейованих політичних відносин є наявність серед основних елементів Угоди таких положень як повага до суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів та незалежності.

Але слід зазначити інше. Асоціація між Україною та ЄС є «зовнішньою», а не «внутрішньою». Статус асоційованого члена і відсутність повноправного членства не дозволяють впливати на прийняття важливих зовнішньополітичних рішень ЄС, причому участь у розробці рішень зведена до мінімуму, лише в рамках спільних органів асоціації.

Також украї обмеженими є повноваження Ради асоціації щодо зміни основного тексту Угоди і доповнення її положень. Відтак процедура удосконалення/модернізації Угоди є вкрай ускладненою.

Перспективи асоціації Україна-ЄС.
З огляду на стан і тенденції відносин Києва і Брюсселя, ситуацію у країнах ЄС навряд чи слід розраховувати у ближчій перспективі на «прориви» і кардинальні зміни у процесі просування України до ЄС. Триватиме складна робота з імплементації Угоди про асоціацію, яка наближає Україну до євроспільноти. Тактичними пріоритетами є її оновлення з метою лібералізації економічних відносин Україна-ЄС, мінімізації бар'єрів у взаємній торгівлі, інтеграція до єдиного (у т.ч. цифрового, енергетичного) ринку ЄС, співпраця в рамках «Європейського зеленого курсу» тощо. У цьому контексті важливим є чітке визначення пріоритетів, орієнтація на ключові напрями і сфери, які можуть стати «локомотивами» євроінтеграції і надати швидкий та відчутний ефект.

Успішна секторальна інтеграція є сприятливим чинником поглиблення політичних відносин, зміцнення взаємної довіри та активізації руху до асоціації Україна-ЄС.

Проте наявними є розбіжності в поглядах ЄС та України щодо майбутнього взаємовідносин. Така стратегічна невизначеність перспектив української євроінтеграції не може не позначатися на атмосфері співробітництва. Це змушує українське керівництво просувати в європейському дискурсі тему визначення євроінтеграційних перспектив для України, легітимізувати ідею вступу

до ЄС шляхом укладення відповідних домовленостей з керівництвом окремих країн ЄС. У цьому контексті вагомим аргументом Києва є те, що в українському суспільстві та політикумі стабільно домінують проєвропейські орієнтації.

Очевидно, що така ситуація невизначеності не повинна впливати на темпи євроінтеграції. Нинішній «перехідний» період має бути максимально ефективно використаний, з одного боку, для оновлення інструментарію співробітництва, зміцнення політичних відносин, розширення і поглиблення галузевої інтеграції. З іншого — для поступового та незворотного утвердження у внутрішній політичній практиці європейських принципів, норм і правил, здійснення нагальних трансформацій у найбільш проблемних сферах.

Також пріоритетною складовою політичних відносин є солідарність і пошук спільних відповідей на сучасні виклики і загрози у сфері безпеки, зокрема протистояння російській гібридній агресії на європейському континенті.

4.2. Пропозиції

Після ратифікації Угоди про асоціацію та початку функціонування поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, політика європейської інтеграції України потребує нових ідей та стратегічних підходів для досягнення закріпленої в Конституції мети — повноцінного членства в ЄС.

В умовах «втоми від розширення» та обережності ЄС щодо можливого поглиблення відносин з асоційованими країнами Східної Європи в контексті російської агресії, найбільш продуктивною середньостроковою стратегією вбачається максимальне використання можливостей, передбачених Угодою про асоціацію, оновлення, осучаснення і поглиблення окремих елементів цієї Угоди та посилення секторальної інтеграції на найбільш перспективних напрямках.

При цьому базовими умовами успішного руху до ЄС залишаються посилення спроможності держави та її інститутів, у т.ч. і за фінансової та організаційної підтримки ЄС, здійснення результативних внутрішніх трансформацій, — насамперед це судова

реформа, ефективна боротьба з корупцією, вдосконалення системи державного управління, захист прав людини тощо.

Водночас майбутній формат відносин України з ЄС залежатиме від розвитку самого ЄС, від його внутрішньої дискусії щодо майбутнього Європи, способу вирішення криз та їх наслідків, творення нової інституційної архітектури. Тим часом Україні варто долучатися до європейського діалогу щодо майбутнього ЄС, готувати та лобіювати пропозиції розширення і поглиблення форматів взаємодії у рамках різних стратегічних моделей подальшого розвитку Євросоюзу.

У попередніх дослідженнях Центру Разумкова, присвячених відносинам Україна-ЄС¹, міститься комплекс пропозицій стосовно безпекової проблематики, розвитку секторальної інтеграції (зокрема у сфері економіки, енергетики, транспорту, банківській сфері, екології тощо). У цьому дослідженні пропонується ряд окремих рекомендацій загального та адресного характеру, сфокусованих на розвитку та активізації політичних відносин, системного діалогу Києва і Брюсселя, просуванні на шляху досягнення цілей асоціації. Зокрема йдеться про вдосконалення правових засад співробітництва з ЄС, інтенсифікацію контактів у різних сферах, насамперед у сфері безпеки, а в цілому — про підвищення якості партнерства і забезпечення умов для приєднання України до Євросоюзу².

Удосконалення законодавчо-правових засад процесу євроінтеграції

1. Розробити і затвердити Указом Президента Стратегію зовнішньої політики України.

1.1. Важливою складовою цієї стратегії, яка координуватиметься з іншими зовнішніми напрямками, має бути розділ про стратегію європейської інтеграції, де окреслюються довгострокові цілі, завдання, пріоритети, механізми державної політики на європейському напрямі та середньострокові віхи на шляху до членства в ЄС.

¹ Зокрема, див.: Україна після виборів: суспільні очікування, політичні пріоритети, перспективи розвитку. — Центр Разумкова, 2019р., с.11-12, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Koalits_Ugoda.pdf; Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. — Центр Разумкова, 2020р., с.51-56, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.

² У цьому переліку пропозицій також враховуються деякі попередні рекомендації Центру Разумкова, які не були враховані і нині залишаються актуальними.

Цей розділ стратегії має:

- ✓ враховувати різні варіанти подальшого розвитку ЄС загалом і його політики щодо асоційованих країн Східної Європи та РФ, пропонувати різні сценарії розвитку та поглиблення євроінтеграції з урахуванням цього контексту;
- ✓ містити сутнісні пропозиції щодо включення України до європейської системи безпеки в рамках курсу на стратегічну автономію ЄС, поєднання цього напрямку зі стратегічним курсом на членство України в НАТО;
- ✓ висувати ініціативи і заходи з нівелювання розбіжностей в позиціях між українською та європейською сторонами щодо кінцевих цілей інтеграції. Розглядати безпекову, політичну та економічну стабілізацію України як проміжний етап на шляху до повноцінного членства;
- ✓ поєднувати, з одного боку, збалансовану стратегію оновлення та посилення амбітності Угоди про асоціацію у пріоритетних секторах, з іншого — реалістичне внутрішнє реформування, необхідне для її успішного впровадження.

1.2. У рамках загальної Стратегії зовнішньої політики України слід забезпечити розробку і запровадження **середньострокових адресних стратегій дій (державних політик)** у відносинах з країнами Європейського Союзу, насамперед з державами Західної і Південної Європи, найбільш скептично налаштованими щодо подальшого розширення ЄС та євроінтеграції України. А також з тими країнами, які не мають чітко визначеної позиції з цього питання. Такі стратегії повинні враховувати і давати відповідь на «сумніви» кожної окремої країни в українському питанні (наприклад, рівень пріоритетності відносин з РФ, інше сприйняття безпекових викликів, побоювання міграційних ризиків,

стереотипи щодо стану і потенціалу внутрішнього розвитку України тощо).

2. Потребує вдосконалення існуюча система конституційно-правового забезпечення політичної асоціації Україна-ЄС. У зв'язку з цим доцільно внести окремі зміни до низки чинних законів та, можливо, підготувати нові нормативні акти щодо належного законодавчого забезпечення стратегічного курсу держави на набуття членства України в ЄС.

➤ **Внести низку змін і доповнень до Закону України «Про Кабінет Міністрів України».** Зокрема, ст.2 Закону (назва статті «Основні завдання Кабінету Міністрів України») слід доповнити пунктом «1-1» наступного змісту: «забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору».

➤ Частина 1 ст.6 Закону (назва статті «Склад Кабінету Міністрів України та статус його членів») доповнити словами «віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України» та викласти в наступній редакції: «1. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, віце-прем'єр-міністри та міністри України».

➤ У статті 11 Закону (назва статті «Програма діяльності Кабінету Міністрів України») ч.1 можна також доповнити положеннями, які б прямо зобов'язували Уряд вносити до програми його діяльності положення щодо забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО в коротко- та довгострокових перспективах.

3. **Внести деякі доповнення до Закону України «Про комітети Верховної Ради України».** Зокрема, перше речення ч.1 ст.5 (назва статті «Кількість, склад та предмети відання комітетів») викласти в наступній редакції: «1. Верховна Рада

України створює Комітет з питань інтеграції України до ЄС, затверджує кількість інших комітетів, їх назви та предмети відання».

➤ Внести зміни до Регламенту Верховної Ради, які передбачають унормування процедури проходження євроінтеграційних законопроектів. Визначити підставою для повернення законопроектів без включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради висновки щодо невідповідності законопроектів зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію з ЄС.

➤ Забезпечити першочерговий розгляд у Парламенті «євроінтеграційних» законопроектів у разі наближення крайніх строків їх імплементації до національного законодавства України.

4. **Розробити та ухвалити Закон України «Про гарантування Президентом України реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору».**

Закон міг би стати дієвим чинником механізму удосконалення системи нормативного регулювання політичної асоціації Україна-ЄС. У цьому документі, виходячи із сутності національних конституційних приписів і змісту положень відповідних міжнародно-правових актів, зокрема Угоди про асоціацію Україна-ЄС, могли б бути викладені основні засади та механізми такого гарантування, «деталізовані» питання повноважень глави держави та особливості його співпраці в цій сфері з Парламентом, Урядом, судами та правоохоронними органами.

Окремо розглянути можливість «передбачити» законодавчі положення щодо «деталізації» конституційних приписів настання підстав усунення Президента України з поста в порядку імпічменту з огляду на факти систематичного неналежного виконання ним його конституційних обов'язків щодо гарантування реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО.

5. **Вжити ряд нормативно-організаційних заходів з удосконалення дій державних**

органів на євроінтеграційному напрямі.
Зокрема, з цією метою:

- Віце-прем'єр-міністру з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України надати право вето на законопроекти, що розглядаються Урядом і які суперечать Угоді про асоціацію з ЄС.
- Удосконалити діяльність Урядового офісу з координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Невідкладно вирішити кадрові питання щодо керівника Урядового офісу. Внести зміни до Положення про Урядовий офіс, якими:
(а) підпорядкувати Урядовий офіс винятково віце-прем'єр-міністру з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
(б) надати Урядовому офісу повноваження з контролю за виконанням завдань щодо розробки міністерствами та іншими органами виконавчої влади законопроектів у сфері європейської інтеграції.
- Передбачити механізм консультацій щодо євроінтеграційних законопроектів у рамках профільних структур Ради асоціації перед внесенням їх до Парламенту.
- Включити до складу спільної парламентсько-урядової платформи з євроінтеграції заступника керівника Офісу Президента з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України.
- Запровадити практику розгляду Урядового звіту про виконання Угоди про асоціацію на пленарному засіданні Верховної Ради. Включити до структури щорічного звіту, який готує Урядовий офіс, інформацію про практичний вплив імплементації норм, директив і регламентів ЄС на ситуацію у відповідних галузях. Визначити серед індикаторів – стан обізнаності та підтримки громадянами процесу євроінтеграції, вплив виконання Угоди про асоціацію на рівень їх соціального самопочуття, добробуту.
- Здійснити структурне оновлення і перегляд Плану заходів з виконання

Угоди про асоціацію та Порядку денного асоціації з метою чіткої ієрархії і осучаснення пріоритетів, орієнтуючись, з одного боку, на ключові напрями і сфери, які можуть стати «локомотивами» євроінтеграції і надати швидкий та відчутний ефект. З іншого – на інституційні спроможності державних структур і наявні ресурси.

- Публікувати у відкритому доступі ухвалені Урядом і Парламентом списки пріоритетних законопроектів, направлених на імплементацію Угоди.

Активізація політичного діалогу та інституційного співробітництва з ЄС

Присвячений політичному діалогу Розділ II Угоди про асоціацію чітко демонструє нагальну необхідність приведення до спільного знаменника змісту та ідеології Угоди та реальної практики і пріоритетів нинішніх відносин Україна-ЄС, зокрема, нагальну потребу перегляду та оновлення політичної частини документа. Нові пріоритети, в т.ч. у сферах зовнішньої політики та безпечного співробітництва, доцільно зафіксувати у відповідному тематичному додатку до Угоди (дорожній карті).

Водночас, орієнтуючись на стратегічну мету поступового поглиблення різних складових політичного діалогу з ЄС, варто адресно запроваджувати такі заходи.

1. Просувати в діалозі з Європейським Союзом питання щодо більш повного залучення України до процесів вироблення рішень на рівні ЄС³. З цією метою:

- Запропонувати європейській стороні розглянути можливість: (а) участі української сторони (в якості спостерігача, без права голосу, а в перспективі повноцінного члена) в роботі двох консультативних органів ЄС – Економічного та соціального комітету ЄС (*Economic and Social Committee*) і Комітету регіонів (*Committee of the Regions*); (б) поступового долучення України до роботи окремих європейських програм і агенцій, які стосуються питань, визначених в Угоді про

³ Аналогічні заходи пропонують деякі дослідники для поглиблення політичного діалогу між партнерами. Див.: Emerson M., Blockmans S., Cenusă D., Kovziridze T., Movchan V. *Balkan and Eastern European Comparisons: Building a New Momentum for the European integration of the Balkan and Eastern European associated states*, CEPS, 2021.

асоціацію, зокрема впровадження відповідних положень *acquis communautaire* до національного законодавства.

Ініціювати питання присутності делегації українських парламентарів на засіданнях Європейського Парламенту, де розглядаються теми, що стосуються інтересів України. Запропонувати європейській стороні запровадити практику консультативних зустрічей профільних комітетів Європарламенту і Верховної Ради.

- Активно лобіювати структуровану участь України та інших асоційованих країн Східної Європи в розробці наступної Глобальної стратегії ЄС, Європейської стратегії безпеки, зокрема у визначенні пріоритетів співпраці з асоційованими країнами, Східним партнерством. Запропонувати нові варіанти поглиблення координації у зовнішньополітичних питаннях поза рамками механічного приєднання до заяв і позицій ЄС.

2. Зміцнювати інституційне забезпечення співробітництва з ЄС у сфері юстиції і внутрішніх справ. Для цього слід більш активно інтегруватися до системи профільних європейських інституцій. Зокрема: ініціювати отримання статусу спостерігача в Європейській мережі рад суддів, забезпечувати участь у роботі Міждисциплінарної платформи протидії кримінальним загрозам і спільних слідчих груп Європолу. Доцільним є розширення партнерства українських правоохоронних органів з Європейським бюро з протидії шахрайству (OLAF) і започаткування інституційного діалогу з новою Прокуратурою ЄС (EPPO). Також слід інтенсифікувати співпрацю з базами даних Шенгенської та візової інформаційних систем (SIS, VIS) і Європейською системою прикордонного спостереження.

3. Необхідно максимально активно в діалозі з ЄС використовувати синергію зусиль «асоційованого тріо» Східного партнерства для поглиблення політичних контактів і секторального співробітництва з ЄС. Україна разом з Грузією і Молдовою має зосередити зусилля на наступних напрямках:

- Спільно просувати ідею тіснішої секторальної співпраці в енергетиці, зеленій економіці, транспортній галузі, цифровій трансформації, сфері юстиції і внутрішніх справ, стратегічних комунікаціях, охороні здоров'я. Для цього слід запропонувати європейській стороні організацію неформальних спільних зустрічей профільних міністрів України, Грузії, Молдови з представниками Європейської Комісії.
- Виступити з ідеєю запровадження щорічного діалогу ««тріо»-ЄС» щодо економічної політики за зразком діалогу, який проходить між ЄС, країнами Західних Балкан і Туреччиною.
- Використовувати об'єднані зусилля «тріо» для залучення їх до рамкових програм та агенцій ЄС, забезпечення більш широкого доступу «тріо» до фондів і ресурсів Євросоюзу, зокрема для фінансування спільних проектів у рамках «тріо».
- Ініціювати участь урядовців «тріо» на засіданнях різних форматів Ради ЄС. Пропонувати європейській стороні запрошувати представників України, Молдови, Грузії в якості спостерігачів на окремі зустрічі робочих груп ЄС (наприклад, COEST) та комітетів Європейської Комісії.
- Сприяти більш продуктивній інтеграції «тріо» до *European Research Area*, розширювати участь їх дослідницьких структур у наступній рамковій програмі «Горизонт Європа» (2021-2027pp.) та програмі «Євратом» (2021-2025pp.).
- Запропонувати включення трьох асоційованих країн до Європейського Індексу цифрової економіки та суспільства (DESI).

Посилення співробітництва з ЄС у сфері безпеки

Сфера безпеки характеризується асиметрією амбіцій України та ЄС, який готовий запропонувати обмежену співпрацю із забезпечення стабілізації, стійкості, здійснення «м'яких» та гуманітарних безпекових заходів. Водночас, для самого ЄС назріла

необхідність переглянути безпекову політику в напрямі стратегічної автономії чи принаймні суттєвого посилення європейської складової євроатлантичної безпеки. Україна, як і інші країни Східного партнерства, ризикує залишитися осторонь цього процесу.

Відтак необхідно працювати над створенням зовнішніх і внутрішніх передумов посилення безпекової співпраці, паралельно максимально використовуючи та вдосконалюючи доступні інструменти. Відповідна політика української сторони має передбачати: (а) політичний діалог з окремими країнами-членами щодо переосмислення потенціалу безпекової співпраці (насамперед з Францією та Німеччиною); (б) внутрішнє реформування сектору безпеки і оборони в напрямі посилення взаємосумісності, боротьби з корупцією та впровадження демократичного цивільного контролю; (в) нові пропозиції для розширення безпекової співпраці з ЄС та його членами.

У цьому контексті доцільно розглянути питання щодо розробки тематичного додатка (дорожньої карти) до Розділу II Угоди про асоціацію, який може містити в т.ч деякі наступні ініціативи і заходи у сфері безпеки.

- Ініціювати розширення участі України в місіях та операціях СПБО географічно, кількісно, тематично. Розглянути можливі формати долучення до майбутньої «Європейської Інтервенційної ініціативи» (*European Intervention Initiative*).
- Забезпечити всі необхідні умови (відповідно до правил, визначених ЄС у листопаді 2020р.) для практичної участі у пріоритетних для України проектах у рамках Постійного структурованого співробітництва (*PESCO*).
- Продовжити практику укладання угод про двосторонню військову співпрацю і військово-технічну співпрацю з країнами-членами ЄС. Провести інвентаризацію чинних угод з огляду на їх оновлення і модернізацію в контексті реалій і сучасних загроз. Домагатися
- усунення політичних бар'єрів у сфері військово-технічного співробітництва з окремими країнами-членами ЄС.
- Практикувати широке залучення фахівців з країн ЄС для консультування з питань реформування українського ОПК, підвищення його привабливості для європейських інвесторів.
- Поглибити співпрацю у сфері обміну досвідом щодо подолання кіберзагроз, а також допомоги в забезпеченні безпеки урядових комунікацій і критичної інфраструктури в рамках започаткованого кібердіалогу між Україною та ЄС. Активізувати співпрацю з Європейською агенцією кібербезпеки.
- Створити в Україні Регіональний центр передового досвіду з подолання кіберзагроз (*Regional Cyber Partnership Centre of Excellence*); приєднатися до роботи Контактної мережі ЄС щодо подолання кібернетичних криз (*Cyber Crisis Liaison Organisation Network* (CyCLONe) та зміцнити співпрацю з Європейською групою з підготовки та навчання у сфері боротьби з кіберзлочинністю (*European Cybercrime Training and Education Group*).
- Сприяти налагодженню співпраці розвідувальних органів України та ЄС⁴, включно з обміном інформацією, технічною підтримкою та програмами для посилення потенціалу інституцій (за умови поглиблення реформ у цій сфері)⁵.
- Розширити практику участі України у тренувальних місіях і навчаннях країн ЄС, стимулювати залучення більш широкого кола країн ЄС у таких навчаннях.
- Поглибити співпрацю з Європейською оборонною агенцією та забезпечити участь у її тематичних заходах.
- Сприяти більш активному залученню ЄС до воєнної освіти, бойової підготовки, а також забезпечити допуск українських

⁴ Наприклад, Розвідувальний і ситуаційний центр ЄС (*The EU Intelligence and Situation Centre, EU INTCEN*) та Військове Управління розвідки ЄС (*European Union Military Staff – Intelligence Directorate, EUMS INT*).

⁵ Зокрема, співробітництво розвідувальних органів є однією зі складових пропозиції щодо створення «безпекового договору» між ЄС та країнами Східного Партнерства, висунутої деякими європейськими дослідниками. Див.: Gressel G., Popescu N. The best defence: why the EU should forge security compacts with its Eastern neighbours. – ECFR Policy Brief, November 2020, <https://ecfr.eu/publication/the-best-defence-why-the-eu-should-forge-security-compacts-with-its-eastern-neighbours>.

офіцерів до т.зв. «Військового Erasmus» – Європейської ініціативи з обміну молодими військовими офіцерами (EMILYO).

- Створити спільну платформу асоційованих держав з ЄС для боротьби з дезінформацією та гібридними загрозами, забезпечити системну співпрацю з Європейським центром з протидії гібридним загрозам (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*).
- Приєднатися до роботи в рамках діяльності Агентства ЄС з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) і Системи раннього оповіщення ЄС (*EU Rapid Alert*).
- Посилити співробітництво з Європейським коледжем безпеки та оборони (ЄКБО), зокрема стосовно проведення спільних науково-дослідницьких проєктів та адаптації навчальних програм ЄС.

Удосконалення моніторингових механізмів і оцінки виконання Угоди

- Запропонувати ЄС удосконалити методологію щорічної оцінки виконання Угоди подібно до тієї, яку ЄС використовує для країн Західних Балкан. Такі звіти є більш детальними, містять якісну та кількісну оцінку імплементації Угоди та реформ у тій чи іншій галузі, рекомендації щодо забезпечення прогресу у відповідних сферах та конкретні контрольні показники (*benchmarks*), які потрібно досягти протягом року.

➤ Запровадити з боку ЄС окремі інструменти оцінки забезпечення у країні верховенства права, а саме досягнутого прогресу в таких важливих сферах як судова реформа та боротьба з корупцією.

➤ Забезпечити активну участь державних структур та експертного співтовариства в періодичному дослідженні стану справ у судовому секторі країн Східного партнерства «*Justice Dashboard EaP*», що почав реалізовуватися Робочою групою щодо Західних Балкан Європейської Комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ)⁶.

➤ Запровадити «таблиці правосуддя» – періодичне дослідження стану справ у судовому секторі, подібне до *Justice Scoreboard*, що публікується ЄС для своїх країн-членів, або *Justice Dashboards*, що реалізуються Робочою групою щодо Західних Балкан Європейської Комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ).

➤ Створити окремий інструмент моніторингу антикорупційної сфери, подібний до *EU Anti-Corruption Report*⁷. З огляду на це, видається доцільним рекомендувати ЄС не здійснювати цей моніторинг власними силами (і не покладатися цілковито на Уряд України), а доручати оцінку антикорупційних реформ незалежним спеціалізованим організаціям.

➤ Створити новий Додаток до Розділу III «Юстиція, свобода та безпека»⁸, або затвердити Радою асоціації відповідний окремий порядок денний або

⁶ Support for a better evaluation of the results of judicial reform efforts in the Eastern Partnership («Justice Dashboard EaP»). – Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/cepej/justice-dashboard-eap>.

⁷ Проте, варто нагадати, що цей звіт був опублікований лише один раз у 2014р., а відповідна «антикорупційна» частина нещодавньої доповіді ЄК щодо стану верховенства права у країнах ЄС була розкритикована деякими експертами через брак оцінки реального стану справ у сфері боротьби з корупцією у державах-членах. Див.: Mungiu-Pippidi A. Unresolved Questions on the EU Rule of Law Report. – Carnegie Europe, 20 October 2020, <https://carnegieeurope.eu/2020/10/20/unresolved-questions-on-eu-rule-of-law-report-pub-82999>.

⁸ Такий метод запропонував Уряд, представивши стороні ЄС новий порядок денний у сфері ЮСБ. Проте, з огляду на відсутність прогресу в цьому питанні через необхідність погодження такого нововведення всіма країнами-членами ЄС, пропонуються відповідні альтернативи.

закріпити відповідні інструменти в оновленому порядку денному асоціації. Нова версія цього документа має прийти на заміну вже неактуальному порядку денному 2015р., визначивши конкретні короткострокові та середньострокові цілі і пріоритети виконання Угоди.

Зміцнення економічного підґрунтя політичної асоціації Україна-ЄС⁹

Слід скорегувати зміст Угоди таким чином, щоб вона стала більш інноваційно орієнтованою і сприяла піднесенню конкурентоспроможності України в сучасних сферах економічної діяльності. Пріоритетами взаємодії у цьому контексті мають стати: (а) поглиблення співробітництва в науково-технологічній сфері та впровадження нових безконтактних технологій; (б) розширення взаємодії у сфері охорони здоров'я та фармацевтики; (в) посилення взаємодії у сфері бізнесу та забезпечення зайнятості.

Серед конкретних заходів щодо реалізації вказаних пріоритетів слід зазначити:

- Закріпити за Україною певну мінімальну квоту в доступі до коштів, які виділяються в рамках дослідницьких програм ЄС та розширення існуючих можливостей доступу до інших програм ЄС, пов'язаних з технологічним розвитком та підвищенням конкурентоспроможності.
- Переглянути положення Угоди в частині завдань цифрового розвитку з повноцінною адаптацією до процесу формування єдиного цифрового ринку (ЄЦР) ЄС та визначенням шляхів і механізмів інтеграції України до ЄЦР, включно із забезпеченням спільної протидії зростаючим викликам у сфері кібербезпеки.

Активно сприяти розвитку стартапів та цифровізації промисловості та секторів послуг на основі комплексної стратегії цифровізації європейської промисловості та впровадження нових технологій надання фінансових послуг (*FinTech*).

- Сформувати платформу постійної взаємодії українського бізнесу з бізнесом країн-членів ЄС як невід'ємної частини інституцій, що керують процесом асоціації. Такі зміни мають бути спрямовані на істотне якісне підвищення рівня ухвалення рішень щодо процесу асоціації та євроінтеграції.
- Розробити і впровадити до тексту Угоди інституційні рамки взаємодії у сфері підготовки фахівців для нових професій економіки майбутнього, в т.ч. на основі розширення можливостей для обмінів у високотехнологічних сферах з метою запозичення передового досвіду організації вискоелективних і конкурентоспроможних виробництв у сфері високих технологій.
- Вивчити можливості проведення переговорів щодо приєднання України до окремих механізмів, запроваджених у рамках Банківського союзу ЄС, у спосіб, подібний до того, який застосовується до країн-учасниць Європейської економічної зони. Це сприяло б створенню передумов для більш ефектної взаємодії України та ЄС у фінансовому секторі та втіленню в українську практику нових підходів до подальшого оздоровлення банківської системи та підвищення її спроможності фінансувати масштабні інвестиційні проекти та структурні перетворення в українській економіці.

⁹ Більш детально див.: Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. – Центр Разумкова, 2020р., с.52, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.

ШЛЯХ ДО ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС

(Заочний круглий стіл представників влади і незалежних експертів)

Цей Заочний круглий стіл проведений у квітні-травні 2021р. в рамках проекту «Україна-ЄС: чинники і перспективи політичної асоціації», який реалізується Центром Разумкова за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні. Заочний діалог державних діячів і незалежних експертів присвячений проблемам і перспективам розвитку політичних відносин Києва і Брюсселя. Зокрема учасники оцінювали стан, тенденції і зміст політичного діалогу, визначали чинники, що сприяють і заважають політичним відносинам сторін, а також окреслювали шляхи та перспективи політичної асоціації.

Зрозуміло, що на зміст і характер політичного діалогу, на його порядок денний впливають багато зовнішніх і внутрішніх чинників. Нині серед пріоритетних напрямів партнерства Україна-ЄС можна виокремити: оновлення чинної Угоди про асоціацію з метою подальшої лібералізації торгово-економічних відносин з ЄС, входження до європейського цифрового ринку, подальша інтеграція енергетичних систем України з енергетичним ринком ЄС, участь в «Європейському зеленому курсі», запуск «промислового безвізу» тощо.

Водночас, важливою складовою партнерства Україна-ЄС є спільне протистояння російській агресії. Для України важливими є політична солідарність та економічна підтримка з боку ЄС, здійснення політики санкцій проти країни-агресора.

На думку учасників Заочного круглого столу, умовами успішного просування України у напрямі політичної асоціації з ЄС є імплементація спільних цінностей і норм, реалізація базових реформ, передбачених Угодою, вирішення комплексу внутрішніх проблем, що уповільнюють наближення до євроспільноти. Але зрозуміло й інше, партнерство Україна-ЄС — це шлях з двостороннім рухом, і безумовно важливими є кроки ЄС назустріч Україні.

Очевидно, що в цьому заочному діалозі неможливо охопити всі сфери співробітництва з ЄС, але думки та оцінки його учасників дають уявлення як про проблеми і важливі пріоритети подальшої євроінтеграції України, так і про заходи, яких слід вжити для прискорення руху на цьому напрямі.

Євроінтеграція — це фундаментальні реформи, які наближають нас до стандартів ЄС



Ольга СТЕФАНШІНА

Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України

— Якими є стан, тенденції і основні питання порядку денного політичних відносин Україна-ЄС? Які чинники сприяють і які заважають політичному діалогу Києва і Брюсселя?

Партнерство України та ЄС базується на спільних інтересах і цінностях — демократії, верховенстві права, повазі до міжнародного права та прав людини. Координація зусиль у протидії російській агресії, підтримка з боку ЄС у боротьбі з пандемією COVID-19 свідчать про міцність наших зв'язків. Незважаючи на обмеження, які накладає на світ коронакриза, у 2020р. нам вдалося підтримувати інтенсивний діалог з ЄС на всіх рівнях, а також привнести в нього питання, важливі для українського бізнесу та суспільства.

Попри те, що інституції ЄС уникають «офлайнових» заходів, а в самому Брюсселі діє жорсткий локдаун у зв'язку з пандемією, і Саміт Україна-ЄС, і Рада асоціації відбулися за фізичної участі учасників. Зроблений для України виняток ще раз засвідчив вагу, яку ЄС надає нашим відносинам. Як, до

речі, і безпрецедентний обсяг звіту Європарламенту щодо виконання Угоди про асоціацію, який був проголосований у лютому 2021р. Сьогодні практично немає сфер внутрішньої політики, які б не були охоплені євроінтеграційним процесом. Отже перелік питань порядку денного України-ЄС з кожним роком розширюється.

На Саміті Україна-ЄС у жовтні 2020р. було прийнято ключове рішення — ми підтвердили намір зробити всебічний огляд досягнення цілей Угоди про асоціацію, як це передбачено у ст.481. Першим кроком з кожної сторони стане внутрішня оцінка, результати якої будуть презентовані на Саміті Україна-ЄС у 2021р. Нашим основним завданням є виокремлення тих «вузьких місць», які заважають повною мірою розкрити потенціал Угоди — щоб можна було почати роботу з їх усунення. Важливим елементом оцінки стане і визначення сфер, де Україна та ЄС можуть поглибити співпрацю через оновлення Угоди.

Крім того, на зустрічі Ради асоціації ми запустили консультації щодо подальшої лібералізації торгівлі товарами в рамках зони вільної торгівлі, відповідно до ст.29 Угоди, та почали роботу над оновленням відповідних Додатків. Позиція України в переговорах з ЄС розроблена з урахуванням інтересів української бізнес-спільноти, діалог з якою Уряд розпочав минулого року за моєї ініціативи.

Ми активно працюємо над інтеграцією нашої країни до Єдиного цифрового ринку ЄС та майбутнім поширенням на Україну режиму внутрішнього ринку ЄС у секторі телекомунікаційних послуг. Також фокусуємося на посиленні економічного та регуляторного зближення України з ЄС у таких сферах, як цифрова економіка, спрощення торгівлі, митне співробітництво, юстиція та внутрішні справи.

Україна очікує на початок переговорів щодо укладення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів — т.зв. «промислового безвізу».

На порядку денному перебуває інтеграція енергетичних систем України з енергетичним ринком ЄС на основі ефективного впровадження оновленого Додатка XXVII до Угоди про асоціацію.

Ще одним важливим сигналом про визнання України як учасника внутрішніх політик ЄС є наше головування у Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону з листопада 2021р. Україна стала першою країною-не членом ЄС, яка головуватиме у Стратегії. Її завданням стане визначення пріоритетних напрямів співпраці придунайських країн.

Україна також заявила про намір брати участь у новій політико-економічній ініціативі ЄС «Європейський зелений курс», мета якої — досягти нульових показників викидів вуглецю до 2050р. Ми вже визначили пріоритетні сфери співпраці: енергоефективність, водень, трансформація вугільних регіонів, промислові альянси та розвиток кліматичної архітектури. Україна приєдналась до Європейського альянсу сировини та Європейського альянсу акумуляторів і розпочала діалог з ЄС щодо такого застосування механізму вуглецевого коригування імпорту (CBAM), який мінімізує його вплив на нашу двосторонню торгівлю.

Розвиток діалогу Україна-ЄС базується на наших досягненнях у проведенні євроінтеграційних реформ, адаптації законодавства до вимог ЄС, інституційних змін, спрямованих на забезпечення ефективної імплементації Угоди про асоціацію.

Ми сформували карту пріоритетних євроінтеграційних законопроектів, які відкривають для нас нові економічні сектори. Наприклад, Верховна Рада схвалила в цілому закон про сертифікацію «Укренерго», який дозволить сертифікувати НЕК «Укренерго» як оператора системи передачі електроенергії європейського зразка, від'єднатися від Росії і переорієнтуватися на європейський ринок електроенергії та системи *ENTSO-E*.

Запрацював закон про внутрішні водні шляхи для інтеграції наших водних шляхів до загальноєвропейських. Це важливо, оскільки сектор транспорту тривалий час був серед євроінтеграційних аутсайдерів. Верховна Рада також ухвалила закон про електронні комунікації, необхідний для подальшої інтеграції до Цифрового ринку ЄС.

Велику вагу в діалозі Україна-ЄС має питання забезпечення верховенства права та

встановлення чесних і прозорих «правил гри» в економічній сфері. На прес-конференції за підсумками засідання Ради асоціації саме судову реформу Верховний представник ЄС Ж.Борель назвав «матір'ю всіх реформ» — ключовою для успіху України. Утім, це не позиція лише ЄС, а наше спільне розуміння. Ситуація, коли судова влада діє проти інтересів держави, є загрозою нацбезпеці. Ми продовжуємо спільно з іноземними партнерами зміцнювати антикорупційну інфраструктуру та завершуємо судову реформу. Хоча маємо визнати, що інколи нашим крокам бракує системності та послідовності, і це, на жаль, дещо відтерміновує досягнення поставленої мети.

— Як би Ви охарактеризували шляхи і перспективи політичної асоціації Україна-ЄС?

Сьогодні Україна та ЄС — це партнери і друзі, об'єднані спільним баченням майбутнього. У 2020р. Україна приєдналася до майже 90% заяв Європейського Союзу щодо міжнародних подій та підходів до їх врегулювання. Водночас, Європейський Союз підтримує санкції проти Росії за агресію на Донбасі та окупацію АР Крим.

Заяву за результатами засідання Ради асоціації можна так перекласти з дипломатичної мови: Європейський Союз стоїть разом з Україною — в питаннях територіальної цілісності, подолання пандемії COVID-19 та поглиблення секторальної інтеграції. Україна готова бути надійним партнером у реалізації глобальних і регіональних ініціатив ЄС. Зокрема ми перша держава - не член ЄС, що заявила про бажання долучитися до «Європейського зеленого курсу». Адже амбітні плани Євросоюзу досягти кліматичної нейтральності неможливі без України.

Євроінтеграція це, насамперед, фундаментальні реформи, які наближають нас до стандартів Європейського Союзу.

В Україні розпочалася реформа державного управління, яка дозволить створити міцний управлінський скелет з інституційною пам'яттю, брак якої завжди гостро відчувався в держуправлінні. Нещодавно Верховна Рада проголосувала законопроект, який повертає конкурси на державні посади для добору кращих кандидатів. Також унеможливлено звільнення

державних службовців вищої категорії за політично вмотивованими рішеннями.

Реформа децентралізації стала однією з найбільш успішних в Україні. І це відзначають наші партнери. Європарламент закликав Єврокомісію вивчити український досвід для застосування в інших країнах. В Україні також створено майже 900 центрів надання адміністративних послуг, що надають зручні державні послуги нашим громадянам.

Верховна Рада ухвалила Виборчий кодекс України, запроваджено механізм державного фінансування політичних партій, покликаний забезпечити їх незалежність.

Наші правоохоронці активно співпрацюють з Консультативною місією ЄС (EUMC) з питань реформування цивільного сектору безпеки. Місія допомагає у проведенні комплексної реформи української правоохоронної системи відповідно до європейських стандартів. До речі, минулого року регіональний офіс Місії був відкритий у Маріуполі. Це стало важливим знаком підтримки в розбудові безпечної України, де кожен громадянин почуватиметься захищеним.

Співпраця з такими структурами як Інтерпол, Європол та Європейське бюро протидії шахрайству розширює можливості для ефективної роботи правоохоронних органів України та ЄС. На Раді асоціації було підписано угоду між Офісом Генпрокурора та Європейським бюро протидії шахрайству (OLAF), що створює правову підставу для спільної боротьби з шахрайством із коштами ЄС. Наступний крок — укладення адміністративних домовленостей між OLAF та Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України та Службою безпеки України.

Інтенсивність інтеграції України та ЄС дозволяє нам говорити про «Євроінтеграцію 2.0», її вихід на новий рівень. Наш діалог більше не обмежується кількома зустрічами на рік (навіть такими високими як Саміт чи Рада асоціації). Новий формат взаємодії складають регулярні «секторальні діалоги», які поступово синхронізують стандарти нашої країни з Європейським Союзом. Україна стає важливою частиною не лише економічного, але й політичного, правового, безпекового європейського простору.

Водночас наші амбіції виходять за модель політичної асоціації й економічної інтеграції, обумовлені лише сусідством та Східним партнерством. Іншими словами, Україні вже тісно в рамках політики сусідства ЄС. **Мета держави — досягнення всіх критеріїв членства в ЄС і включення до політики розширення.**

Зміна політичних рамок, передбачених ЄС для східних сусідів, передусім тих, що імплементують Угоду про асоціацію, створить передумови для набуття у перспективі повноправного членства України в Європейському Союзі.

Продовження внутрішніх реформ — запорука успіху



**Іванна
КЛИМПУШ-
ЧИНЦАДЗЕ**

Голова Комітету
Верховної Ради України
з питань інтеграції України
до Європейського Союзу

Цього року ми святкуватимемо десятиріччя, коли було офіційно оголошено про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію. Чого ми досягли? Які є проблеми? Що треба робити? Відповіді на ці питання вимагає суспільство. Відповіді на ці питання вимагає порядок денний виживання нашої країни.

Ми маємо спільні цінності з ЄС, саме тому продовження внутрішніх реформ є запорукою успіху. Серед найважливіших з них — судова та конституційна реформи, реформи державного управління та децентралізація, дотримання стабільності та незалежності банківської системи, реформи корпоративного управління, незалежне та ефективне функціонування антикорупційної інфраструктури та ін.

Мені дивно, що ми досі дискутуємо про те, як нам повернутися додому, до нашої європейської родини. Мені дивно, що українська влада продовжує запитувати, що саме маємо для цього зробити.

Відповідь проста. Насамперед, маємо повноцінно, не фрагментовано, виконати свої зобов'язання. Ми маємо імплементувати

Угоду про асоціацію. А потім здійснювати всі кроки для набуття членства відповідно до чинного законодавства ЄС.

Серед основних підсумків 2020р. можна відзначити, що прогрес виконання Угоди про асоціацію, на жаль, знизився та складає 34% виконаних завдань за рік¹. При цьому ми могли спостерігати, що за рік роботи Верховної Ради було прийнято близько 30 євроінтеграційних законів. Очевидно, що цього прогресу не було достатньо. Обговорюючи поточні та наступні завдання, необхідно розуміти, що спроможність Верховної Ради є обмеженою, порівняно з урядовими інституціями, під час підготовки законопроектів, спрямованих на наближення нашого законодавства до комплексних директив та чітких регламентів ЄС.

Саме тому, звертаючись до досвіду держав-членів ЄС, необхідно інтенсифікувати роботу міністерств та Уряду в цілому для підготовки якісних законопроектів. Особливу увагу я би приділяла таким сферам як фінансове співробітництво та боротьба з шахрайством (виконано 24% за весь період), сільське господарство (виконано 26% за 2020р.), енергетика (виконано 37% за 2020р.)².

З сумом доводиться констатувати, що за останні два роки, попри гучні гасла, сама ідея євроінтеграції була суттєво дискредитована. Хочу нагадати, що саме політична частина Угоди була підписана першою. А це — частина про цінності, про засади та основи демократичного розвитку, про наше майбутнє. І саме її сьогодні вперто намагаються не помічати на найвищих щаблях української влади.

Катон Старший закінчував усі свої промови в римському сенаті фразою «Карфаген має бути зруйнований», навіть, якщо його виступи не стосувалися Карфагену. Кожен свідомий політик України має жити з переконанням: «Російська імперія має бути зруйнована, а для цього Україна повинна бути в ЄС і НАТО». Бо, як казав З.Бжезінський, російської імперії без України не існує. І я переконана, що так і буде. Російська імперія зникне, а Україна буде частиною вільного західного світу. Ми повернемося додому.

¹ Див.: Урядовий сайт Пульс Угоди, <https://pulse.kmu.gov.ua>.

² Там само.

Це просто питання часу. Але при цьому ми маємо усвідомлювати, що без виконання домашнього завдання наші претензії на членство в ЄС чи НАТО матимуть об'єктивну відповідь — ні. Наші вимоги щодо членства в ЄС мають супроводжуватись якісним виконанням Угоди та ефективними демократичними реформами, а не їх імітацією.

Євросоюз підтримує нашу незалежність, територіальну цілісність та спрямовує зусилля для стійкого політичного вирішення ситуації, пов'язаної з агресією РФ на Донбасі. Підхід ЄС полягає в поєднанні тиску через обмежувальні заходи разом із дипломатичними зусиллями та продовженням діалогу. Цінуючи ці зусилля, водночас вважаю, що саме розвиток безпекового сектору має бути важливою складовою для взаємовідносин України з ЄС.

Довгий час велися перемовини щодо участі третіх держав у проектах у рамках Постійного структурованого співробітництва (PESCO). Сьогодні тривають активні консультації, на предмет того, до яких проектів і в якому обсязі може долучитись Україна. Ми розуміємо, що ці ініціативи мають сприяти більшій інтегрованості наших установ та компаній до безпекового сектору ЄС, і цей напрям співпраці необхідно неухильно розширювати.

Прикро, що протягом останніх років спостерігаємо маніпулювання та метання нашої влади. Минулого року нам казали, що дипломати — це «інвестиційні банкіри» країни і їх єдине завдання — нарощування економічної співпраці та залучення нових інвестицій. Ми чули, що Угода — це інструмент економічної інтеграції і нічого більше. Політичні амбіції були на нулі.

А зараз, будемо відверті, влада шантажує західний світ. За словами очільника держави, реформи нас не врятують від російської агресії, тому нам треба виключно членство і негайно. Але набагато легше було б говорити про членство, якби реформи продовжувались. Якби у країні було дійсно верховенство права, справжня боротьба з корупцією. Якби в Україні не було повзучої узурпації влади та переслідування опозиції.

Ми маємо усвідомлювати, що колективного Брюсселя немає. Існує об'єднаний голос країн, де різні країни мають різний вплив.

Важливо вести предметний і системний діалог з кожною державою-членом ЄС для забезпечення подальшої політичної єдності в підтримці України.

І хоча ми, найвірогідніше, знаходимося перед політичною європейською кризою, бо канцлерка А.Меркель йде, Президент Е.Макрон ризикує програти проросійській опонентці, важливо в ці непрості часи не втрачати шансів через власну неспроможність і самонавіювання.

Тому, так — Україна має бути в ЄС, але не шляхом інфантильного шантажу та дитячих заяв можновладців. Важливо, щоб наша влада зрозуміла просту річ. Реформи потрібні не лише для вступу до ЄС чи НАТО. Реформи потрібні для того, щоб змінити країну задля реального добробуту громадян. А європейська інтеграція — дорожня карта таких реформ.

Найповніше реалізувати потенціал Угоди про асоціацію як дорожньої карти реформ



Матті МААСІКАС

Посол ЄС,
Голова Представництва
ЄС в Україні

З часів Революції Гідності «політичний порядок денний» та політичний діалог між ЄС та Україною залишається одним з найбільш інтенсивних з тих, які ми, ЄС, ведемо з будь-якою країною світу. Це відображається у моїй повсякденній роботі як представника ЄС в Україні, чиїм завданням є сприяння зближенню України та ЄС. Це також знаходить своє відображення у діяльності моїх колег у Брюсселі та в Представництві ЄС у Києві, а також в інтенсивному та багаторівневому співробітництві та підтримці, що також підкреслює важливість України для нас як близького сусіда та ключового партнера.

Зазначений порядок денний закріплено в нашій Угоді про асоціацію, метою якої є постійне політичне співробітництво та

економічна інтеграція України та ЄС, і це також проявляється в нашій активній політичній та дипломатичній взаємодії, від найвищого рівня — через регулярні візити, саміти та телефонні розмови між нашими президентами, до рівня міністерств — через участь у засіданнях Ради асоціації та Комітету, і до технічного рівня — через засідання підкомітетів та реалізацію проектів на місцях.

Наш унікальний політичний порядок денний також проявляється в існуванні та постійній підтримці Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України (EUAM) та її діяльності в усій країні, а також унікальних спеціальних експертних груп у Брюсселі, зокрема Групи ЄК з підтримки України.

Про це свідчить й фінансова допомога на суму понад €16 млрд. — грантів і позик на підтримку програм реформ в Україні, а також гуманітарної допомоги, що були мобілізовані ЄС для України з 2014р. Ця підтримка допомогла Україні впроваджувати життєво важливі реформи, наприклад, у сферах верховенства права та боротьби з корупцією, державного управління, державних фінансів, децентралізації та інтегрованого управління кордонами.

Минулого року ми надали додаткові €190 млн. для підтримки зусиль Уряду України у відповідь на глобальну пандемію COVID-19. Наша підтримка також постійно адаптується до власних пріоритетів України щодо реформ, як-от діджиталізація та «зелений» енергетичний перехід, що наразі реалізуються у країні.

Звичайно, наш політичний порядок денний та політичний діалог враховують неохитну підтримку ЄС незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України, наше невизнання незаконної анексії Криму та Севастополя, наші санкції та дипломатичну участь і підтримку діяльності Тристоронньої контактної групи та Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні, що відображає нашу спільну позицію.

Що стосується імплементації Угоди про асоціацію, яка є конкретним вираженням нашого політичного порядку денного, то вона, головним чином, полягає у здійсненні Україною реформ, розпочатих після Революції Гідності. Щороку, напередодні зустрічі

Ради асоціації з Прем'єр-міністром та Урядом, ЄС публікує Звіт про виконання Угоди про асоціацію, що містить наші оцінки досягнутого прогресу.

Зазначений звіт є основою для спільної позиції ЄС у Раді асоціації та висвітлює перебіг реформ. Виходячи з останнього звіту, деякі речі заслужили на оцінку «добре», зокрема такі знакові досягнення, як закон про невідворотність виведення банків з ринку, ухвалений у травні 2020р., а також прогрес цифрового сектору України, що розвивається випереджаючими темпами. Натомість в інших сферах не все так добре.

Зокрема, подальших узгоджених зусиль потребує енергетика та корпоративне управління державними підприємствами. Ми також очікуємо, що Україна утримається від прийняття законів, що суперечать Угоді, як-от пропозиції щодо запровадження локалізації у сфері державних закупівель.

ЄС приділяє багато уваги питанням правосуддя, верховенства права та боротьби з корупцією, що продовжують становити серйозний виклик. Поряд із зусиллями з відновлення системи електронного декларування після минулорічних рішень Конституційного Суду, ключовою у цьому сенсі стає всебічна і стала судова реформа, і ми разом з нашими міжнародними партнерами, включно з МВФ та іншими членами G7, чітко артикулювали свою позицію з цього приводу українській владі, з якою ми продовжуємо тісно взаємодіяти.

У більш широкому сенсі, ми вітаємо оновлені ініціативи Уряду щодо пріоритетності законодавчих реформ на виконання зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію, а також щодо залучення українського громадянського суспільства до цих реформ. Відповідно до умов Угоди, цього року ми плануємо її оновлення — через п'ять років після набуття нею чинності. Водночас ми продовжуємо спільну роботу над тим, щоб якнайповніше реалізувати її потенціал як дорожньої карти реформ. Ми також працюємо над оновленням додатків до Угоди, щоб належним чином відобразити еволюцію положень і норм обох сторін.

Насамкінець варто додати, що хоча COVID-19 наразі не дозволяє більшості з нас подорожувати, безвізовий режим, наданий

Україні три роки тому, є прикладом виконання ЄС наших зобов'язань перед Україною. З тих пір українці здійснили понад 50 млн. поїздок до ЄС, і наші громадяни дійсно стали ближчими. Ми щиро сподіваємося, що ці процеси незабаром відновляться.

Долати виклики пліч-о-пліч з ЄС



Микола ТОЧИЦЬКИЙ

Представник України
при ЄС (лютий 2016р. -
квітень 2021р.)

— Якими є стан, тенденції і основні питання порядку денного політичних відносин Україна-ЄС? Які чинники сприяють і які заважають політичному діалогу Києва і Брюсселя?

Почну з того, що Україна є пріоритетним партнером для Європейського Союзу: здійснюється як підтримка України в забезпеченні стабільного, процвітаючого та демократичного майбутнього для наших громадян, так і підтримка незалежності, територіальної цілісності та суверенітету України, що важливо в умовах триваючої окупації Росією окремих територій нашої країни.

Угода про асоціацію, включно з поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі (ПВЗВТ), підписана у 2014р., є головним інструментом зближення України та ЄС, сприяння поглибленню політичних зв'язків, зміцнення економічних відносин та поваги спільних цінностей. ЄС залишається найбільшим торговельним партнером України. Навіть в умовах сповільнення світової торгівлі внаслідок спалаху у 2020р. пандемії COVID-19, ЄС зберіг свою частку у 40,8% у зовнішній торгівлі нашої держави³.

Євросоюз підтримує нас на шляху імплементації внутрішніх реформ, серед яких пріоритетними є боротьба з корупцією, судова реформа, конституційна та виборча реформи, поліпшення ділового клімату та енергоефективності, а також реформа державного управління та децентралізації.

Важливо зазначити, що починаючи з 2014р., ЄС та фінансові установи мобілізували понад €15 млрд. грантів і позик на підтримку процесу реформ, що суттєво обумовлено подальшим прогресом.

У червні 2017р. набув чинності безвізовий режим для громадян України з біометричними паспортами, який став результатом успішного завершення діалогу про лібералізацію візового режиму, що охоплював значні реформи, починаючи від верховенства права та закінчуючи комплексним управлінням кордонами.

Лібералізація візового режиму є одним з найпотужніших інструментів ЄС для полегшення контактів між людьми та зміцнення зв'язків між громадянами третіх країн та ЄС. І хоча через пандемію громадяни України не можуть наразі скористатися всіма перевагами безвізового режиму, це явище тимчасове. Головне, що цей унікальний механізм діє. Наразі в ЄС актуальним питанням є запровадження сертифікатів вакцинації, воно знаходиться також і на порядку денному Україна-ЄС.

Наступною амбітною метою є наближення України до т.зв. «промислового безвізу». Нам вдалося досягти значного прогресу з цього питання. Вперше на XXII Саміті Україна-ЄС на високому рівні зафіксовано домовленість про започаткування місії з попереднього оцінювання готовності України до укладення АСАА, т.зв. «промисловий безвіз».

Значного прогресу вдалося досягти також у наближенні до взаємного визнання електронних довірчих послуг та уповноважених економічних операторів. Такі кроки наближають нас до ЄС.

Наш особливий інтерес наразі полягає в подальшому просуванні процесу оновлення Угоди про асоціацію Україна-ЄС, а також питань з цифрової економіки, «зеленого» курсу та посилення енергетичної безпеки.

Очікуємо також на підписання у 2021р. Угоди між Україною та ЄС про спільний авіаційний простір, що матиме позитивні наслідки для ринку авіаперевезень.

³ Показники торговельно-економічного співробітництва Україна-ЄС. – Представництво України при ЄС, 15 квітня 2021р., <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/torgovelnno-ekonomichne-spirobitnictvo-ukrayina-yes/pokazniki-torgovelnno-ekonomichnogo-spirobitnictva-ukrayina-yes>.

Безпеку звісно також не оминати. **ЄС наполегливо підтримує зусилля, спрямовані на відновлення територіальної цілісності України в її міжнародно визнаних кордонах.** Від початку збройної агресії Росії у 2014р. ЄС послідовно підтримує територіальну цілісність України, засуджуючи порушення українського суверенітету і територіальної цілісності.

Євросоюз повністю підтримує ініціативи, спрямовані на досягнення стійкого політичного вирішення ситуації, пов'язаної з агресією на Донбасі, використовуючи всі наявні засоби. Підхід ЄС полягає у поєднанні тиску через обмежувальні заходи разом із дипломатичними зусиллями та продовженням діалогу. Дипломатичні обмеження щодо РФ вперше були запроваджені в березні 2014р. ЄС поступово посилив обмежувальні заходи, спрямовуючи санкції проти осіб, відповідальних за дії проти територіальної цілісності, суверенітету та незалежності України.

Тривалість дії санкцій ЄС проти РФ чітко пов'язана з повною імплементацією Мінських домовленостей. У рамках своїх зусиль щодо політичного вирішення ситуації на Донбасі ЄС активізував допомогу ОБСЄ. Указ Президента Росії від 24 квітня 2019р., що дозволяє спростити видачу російських паспортів в окремих окупованих районах Донецької та Луганської областей України, суперечить духу та цілям Мінських домовленостей. Саме тому Євросоюз розробив Рекомендації для держав-членів щодо того, як розглядати заявки на отримання візи жителями тимчасово непідконтрольних Уряду України територій.

Свого роду унікальною є політика невизнання ЄС окупації Криму. Європейська Рада в березні 2014р. рішуче засудила незаконну окупацію Криму та Севастополя Російською Федерацією. Лідери ЄС підкреслили, що у XXI ст. немає місця застосуванню сили та примусу для зміни кордонів у Європі. Сім років поспіль ЄС не визнає і продовжує засуджувати це порушення міжнародного права.

ЄС застосував політику невизнання окупації Криму, яка призвела до запровадження персональних і секторальних суттєвих санкцій, які постійно подовжуються.

Важливим є трек розвитку діалогу з актуальних питань забезпечення кібербезпеки. Скажу лише, що за результатами XXII Саміту Україна-ЄС, який відбувся у жовтні 2020р., ми досягли принципової згоди на започаткування кібердіалогів. Сьогодні ми активно готуємося до першого раунду таких діалогів. Якщо це відбудеться, Україна стане сьомою державою – не членом ЄС, яка матиме такий формат співпраці з Євросоюзом.

Ми розпочали роботу над посиленням безпекового компоненту в рамках Східного партнерства. Переконали, що досягти готовності з боку ЄС розглядати проблеми безпеки у ширшому контексті як частину політики Східного партнерства можна лише шляхом реалізації політики «малих кроків». Такі кроки якраз і опрацьовуються.

В умовах ескалації конфлікту на Донбасі, для нас актуальним є забезпечення залученості України до імплементації проектів ЄС у безпековій сфері. Наприкінці 2020р. Євросоюз ухвалив довгоочікуване рішення про можливість для третіх країн брати участь у реалізації проектів у рамках Постійного структурованого співробітництва (PESCO). Сьогодні тривають активні консультації на предмет того, до яких проектів і в якому обсязі може долучитись Україна. Але і без важливих технічних деталей стає зрозумілим, що цей напрям має сприяти більшій інтегрованості наших компаній і структур до безпекового сектору Євросоюзу.

Суттєве накопичення Збройних сил РФ на кордонах України становить нову реальну загрозу не лише для нашої держави, але й також для усієї системи міжнародної безпеки. І хоча Євросоюз не є військовою організацією, питання загострення ситуації на кордонах є одним із ключових на порядку денному діалогів Україна-ЄС з політичних питань. Останній приклад – обговорення цього блоку питань під час засідання Ради ЄС 19 квітня 2021р., участь в якому також взяв Міністр закордонних справ Д.Кулеба на запрошення Високого представника ЄС Ж.Борреля.

Міністр детально поінформував учасників заходу про загострення Росією безпекової ситуації у зоні російсько-українського конфлікту та вздовж українського державного

кордону, ознайомив колег із комплексом загроз, які несуть нинішні дії РФ для української та європейської безпеки. Міністр також запропонував покроковий план дій задля стримування Москви від подальшої ескалації, ключовим елементом якого є розробка нового пакета секторальних санкцій, який буде негайно запроваджений у разі нового етапу агресії з боку РФ. Загострення ситуації в районі Азовського моря також стало предметом для обговорення з партнерами з ЄС.

Безумовно, вагомим чинником, який загалом заважає поступальному розвитку України, є російська агресія. І той факт, що не дивлячись на семирічну війну з РФ, нам з ЄС вдалося досягти історичних рішень, багато про що свідчить.

Успіхи України у процесі реформ, відданість імплементації Угоди про асоціацію Україна-ЄС, боротьба з корупцією є саме тими чинниками, які неодмінно сприяють політичному діалогу Києва і Брюсселя.

Безпрецедентний рівень підтримки і солідарності ЄС з Україною у протистоянні агресії РФ, а також інтенсивний політичний діалог попри COVID-19, вказують на рух України у вірному напрямі.

У ці складні часи Україна пліч-о-пліч з європейськими партнерами долає поточні виклики: безпекові, економічні та безпрецедентні наслідки пандемії коронавірусу.

Свідченням стратегічної важливості для ЄС розвитку політичного діалогу з Україною став той факт, що XXII Саміт Україна-ЄС був першим фізичним самітом для Євросоюзу у 2020р., проведеним в умовах пандемії з третьою державою. Результативне та успішне проведення Саміту Україна-ЄС та Сьомого засідання Ради асоціації в лютому 2021р. сприяло зміцненню політичного діалогу та надало значного поштовху просуванню амбітного порядку денного відносин Україна-ЄС.

Потужним сигналом політичної підтримки Європейським Союзом України стали також перші візити Президента ЄР Ш.Мішеля на Схід України в березні ц.р. та візит Високого представника ЄС Ж.Борреля до Києва у вересні 2020р.



Хотів би зазначити, що Україна та ЄС доклали надзвичайних зусиль для створення та забезпечення функціонування антикорупційної системи в нашій державі. Україна залишається відданою розвитку взаємодії з ЄС у питаннях боротьби з корупцією і подальшому зміцненню антикорупційних органів держави та розраховує на подальше сприяння ЄС у цій сфері.

У нас діють низка антикорупційних органів, зокрема Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП). Було здійснено деполітизовані процедури добору кандидатур на посади в САП, що ґрунтується на конкурсній основі та усуненні будь-якого політичного впливу під час роботи конкурсної комісії.

Функціонує Національне антикорупційне бюро (НАБУ), і навіть незважаючи на відомі рішення Конституційного Суду України, НАБУ як інституція продовжує працювати у штатному режимі і виконувати свої функції.

Мені приємно відзначити, що ЄС позитивно відзначає рівень співпраці Європейського бюро протидії шахрайству (OLAF) з НАБУ, зокрема в частині обміну інформацією щодо боротьби з контрабандою. Належним чином функціонує Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, Вищий антикорупційний суд. Я б хотів у цьому контексті підкреслити налаштованість ЄС укласти адміністративні домовленості між OLAF та МВС України, Нацполіцією України, СБУ. Важливо, що така

домовленість уже підписана в лютому 2021р. з Офісом Генпрокуратури.

Окремо підкреслю судову реформу, успішна реалізація якої має стати запорукою подальшого розвитку співпраці з Євросоюзом, в першу чергу в економічній площині. Судова реформа — серед найскладніших викликів, але сподіваюсь, що протягом трьох років ми повністю її завершимо і створимо прозору, ефективну судову систему в Україні.

Здійснюється реформування Вищої ради правосуддя (ВРП), яка передбачає зокрема прозорий процес добору членів ВРП, який забезпечить високі стандарти щодо вимог до професійної етики та доброчесності, з ефективним змістовним залученням міжнародних представників до цього процесу. Здійснюється прозоре перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККСУ) із залученням до цього процесу міжнародних представників та створенням незалежної конкурсної комісії з повноваженнями встановлювати свої внутрішні правила для конкурсного добору членів ВККСУ.

Президент також представив «Стратегію розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки», розроблену Комісією з питань правової реформи із залученням представників експертного середовища.

Підсумовуючи, хотів би підкреслити, що у процесі реалізації цих реформ ми тісно співпрацюємо з Європейським Союзом, який виступає нашим надійним партнером на шляху створення історій успіху проєвропейських змін та перетворень в Україні.

— Як Ви охарактеризуєте шляхи і перспективи політичної асоціації Україна-ЄС?

Україна вже досягла значних успіхів у напрямі політичної асоціації з ЄС. У нас дуже хороші перспективи. І саме спільні виклики та загрози обумовлюють необхідність подальшого поглиблення нашої співпраці в різних сферах, зокрема зовнішньої, безпекової та оборонної політик.

Звісно, Україна прагне до більш тісної політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС. Залишаючись відданими амбітному порядку денному євроінтеграційних реформ

на основі Угоди про асоціацію, ми працюємо з ЄС у напрямі реалізації ще амбітніших прагнень та цілей на майбутнє. Передусім йдеться про надання Україні перспективи членства. Цей шлях звичайно є нелегким, враховуючи настрої в ЄС стосовно подальшого розширення. Однак неоптимістичні тенденції нас не лякають, а навпаки надають рішучості сміливо рухатися до нашої мети.

У цьому контексті важливим для України стало підтвердження на XXII Саміті Україна-ЄС визнання Євросоюзом європейських прагнень України та нашого європейського вибору, а також незмінної відданості сторін зміцненню політичної асоціації та економічної інтеграції України з Європейським Союзом на основі Угоди про асоціацію. Лідери підтвердили прагнення використовувати повний потенціал Угоди з метою забезпечення максимального зближення України та ЄС. Запуск всеохоплюючого огляду досягнення цілей Угоди та початок діалогу щодо оновлення параметрів ПВЗВТ свідчить про гарні перспективи поглиблення інтеграційних процесів Україна-ЄС вже у короткостроковій перспективі.

Показовим прикладом конвергенції зовнішніх політик також є практика приєднання України до більшості декларацій Високого представника ЄС від імені ЄС з широкого кола питань, у т.ч. санкцій. За останній період рівень приєднання складає близько 90%, що свідчить про суттєве зміцнення нашої політичної асоціації останніми роками.

Політичному діалогу з ЄС сприятиме реальне наближення України до європейських цінностей



Микола КАПІТОНЕНКО

Доцент кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин КНУ

— Якими є стан, тенденції і основні питання порядку денного політичних відносин Україна-ЄС? Які чинники сприяють і які заважають політичному діалогу Києва і Брюсселя?

Відносини України та ЄС у політичній сфері водночас прості й заплутані. Прості тому, що начебто все зрозуміло: Україна є важливим елементом політики сусідства ЄС, націленої на створення по периметру кордонів стабільних демократичних держав із ринковою економікою, які б виступали для самого ЄС джерелом можливостей та партнерами у взаємовигідній співпраці, а не безпековими ризиками. Заплутані ж ці відносини тому, що Україна декларує прагнення до членства в ЄС і навіть робить це конституційно закріпленим пріоритетом зовнішньої політики — але водночас залишається джерелом значних ризиків. Більше того, українська тема та в цілому перспективи проекту Східного партнерства залишаються питаннями дебатів усередині самого ЄС. Єдиної стратегії стосовно цього немає.

Замість неї є спільний знаменник у вигляді дипломатичної та політичної підтримки України в боротьбі за відновлення територіальної цілісності та антиросійських санкцій, а також набір українських політик різноманітних держав-членів ЄС. Для деяких факторів України важливий, приміром для Польщі, Угорщини, Румунії. Для деяких, наприклад, Німеччини або Франції, він похідний від російської політики. А для багатьох є другорядним.

Спільна зовнішня політика та політика безпеки традиційно залишаються слабким місцем Європейського Союзу, а тенденції та виклики останніх років ще більшою мірою зсунули прийняття рішень у цих сферах на національний рівень. Завдяки цим особливостям навряд чи Україні найближчим часом варто розраховувати в діалозі з ЄС на щось принципово більше, ніж те, що вже зафіксовано в Угоді про асоціацію.

Ключовими питаннями політичного порядку денного відносин Україна-ЄС є наступні.

«Вічне питання» реформ в Україні. Для ЄС важливо, щоб країни-партнери, а тим більше ті, що розташовані по периметру його кордонів, були якомога ближчими до європейських політичних стандартів. Ці стандарти є доволі простими: верховенство права, захист прав людини, функціонує демократія та захист прав

меншин. Це політична частина тих самих «європейських цінностей», які так часто згадують у самій Україні. Вони передбачають наближення до конкретних стандартів та цілком можуть бути вимірюваними. І вимірювання демонструє, що повноцінною демократією Україна ще не є — і взагалі траєкторія її руху в рейтингу демократій останніми роками є доволі заплутаною. Це залишає питання нерозв'язаним, а шлях України до членства в ЄС закритим на найближчі роки.

Протидія російській агресії. Ця проблема є спільною, хоча нюанси, звичайно, розставлені по-різному. Для України агресія Росії стала і довго залишатиметься прямою загрозою державності. Окупація Криму, що триває, а також конфлікт на Сході України виснажують українську державу, послаблюють і розколюють суспільство, суттєво перешкоджають європейській та євроатлантичній інтеграції. Для Європи російсько-український конфлікт є викликом, що насамперед підриває регіональну безпеку, погіршує середовище та таїть приховані ризики: економічні та торговельні втрати, а за умов ескалації — транснаціональні виклики, наприклад, проблему біженців. ЄС хотів би «заморозити» конфлікт та звести до нуля ймовірність нового протистояння. Задля цього Франція та Німеччина, політичні лідери ЄС, беруть участь у Норманському форматі; ЄС підтримує режим антиросійських санкцій, а також надає Україні значні обсяги фінансової допомоги.

Шляхи використання цієї допомоги і зокрема проблема корупції також є важливою частиною порядку денного двосторонніх політичних відносин. Європейці розглядають масштабну корупцію як фактор, що знижує ефективність будь-якої допомоги Україні та консервує інституційну слабкість. Водночас, уже очевидно, що подолати цю проблему Україна не може — і суперечки навколо шляхів і методів цієї боротьби стали вже окремим сюжетом у політичному діалозі Києва та Брюсселя.

Більш широкий контекст регіональної безпеки та майбутнє Східного партнерства. Україна є ключовим елементом безпеки Східної Європи та Чорноморського басейну — важливих для ЄС регіонів.

— Як Ви охарактеризуєте шляхи і перспективи політичної асоціації Україна-ЄС?

Загальний стан політичних відносин можна охарактеризувати як задовільний та передбачуваний. Водночас у середньостроковій перспективі можна помітити кілька тенденцій, що впливатимуть на нього в майбутньому.

По-перше, перебудова пріоритетів у самому ЄС через вихід Великої Британії. Це змінює співвідношення сил між основними полюсами Союзу, а також впливає на географію його політичних і геополітичних інтересів.

По-друге, загострюється протистояння США та Китаю — і стає системним чинником міжнародної політики. У цих умовах ЄС доведеться шукати власну роль на глобальному рівні міжнародної політики, переглядаючи під цим кутом зору основні пріоритети політики безпеки.

По-третє, є певна невизначеність у майбутньому трансатлантичних відносин. Цілком ймовірно, що криза, яка виникла за часів Адміністрації Д.Трампа, буде подолана або пом'якшена, але на порядку денному залишатимуться важливі та часом суперечливі питання енергетики, торгівлі та безпеки.

Політичному діалогу України з ЄС більш за все сприятиме реальне наближення України до європейських цінностей: побудова правової, демократичної держави з ефективним захистом прав меншин. Саме така Україна знайде найширшу підтримку серед населення держав-членів ЄС. Поряд з цим важливим буде знаходження спільних проблем, де співпраця є змістовною та взаємовигідною. Насамперед це стосується сфери енергетики, де відкривається значний потенціал у зв'язку з «Європейським зеленим курсом»; транзитного потенціалу; інвестицій та торгівлі. Чим більше на порядку денному буде питань прагматичної співпраці замість гасел, тим більш змістовним буде й політичний діалог.

Текст Угоди про асоціацію між Україною та ЄС встановлює загальні рамки, пріоритети

та напрями політичної та безпекової взаємодії. З одного боку, він містить достатньо важливих напрямів для політичної співпраці. З іншого боку, цей текст, скоріше, окреслює потенціал й загальний характер співробітництва, ніж задає точний алгоритм його поглиблення.

Більшість цілей політичного діалогу між Україною та ЄС віддзеркалюють важливість ролі України саме у сфері безпеки. І сприяння міжнародній безпеці, і антикризове управління, і безпека Європи — це ті питання, де Україна може зробити дієвий внесок, а значить і ті сфери, де можна очікувати на розвиток співпраці. Водночас, не зовсім зрозуміло, як може виглядати те поглиблення політичної асоціації, про яке йдеться у ст.4 Угоди. За умови, що членство в ЄС для України залишається поки поза межами досяжності, варто думати про те, якими можуть бути інституції такої поглибленої співпраці.

Україна-ЄС: розвивати взаємодію політичних еліт і спільнот



Петро БУРКОВСЬКИЙ

Старший аналітик Фонду
«Демократичні ініціативи»
ім. Ілька Кучеріва

— Якими є стан, тенденції і основні питання порядку денного політичних відносин Україна-ЄС? Які чинники сприяють і які заважають політичному діалогу Києва і Брюсселя?

Політичні відносини між Україною та Європейським Союзом формуються та розвиваються великою мірою незалежно від стану двосторонньої торгівлі. Якщо вірити даним Евростату, найбільше політичне зближення між сторонами припало на період 2014-2018рр., коли в товарообміні спостерігався спад, зумовлений російською агресією⁴. Якби ЄС у своїй політиці стосовно України керувався винятково міркуваннями вигоди та економічної експансії, відносини

⁴ Ukraine-EU — international trade in goods statistics. March 2021. — Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Ukraine-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#EU-Ukraine_most_traded_goods.

з Україною були б надовго та надійно заморожені до остаточного врегулювання конфлікту з Росією. Адже саме така логіка підказує прагматично обрати зовнішнього партнера, який є більш економічно привабливим і здається більш стабільним, а в нашому випадку це Росія.

Варто зауважити, що протягом останніх семи років саме такий утилітарний підхід сповідувався у низці країн, що належать до ЄС. Зокрема, підтримку російському проекту «Північний потік-2» послідовно висловлювали німецькі соціал-демократи та їх міністри в Уряді А.Меркель; австрійські праві в першому Уряді С.Курца ставили під сумнів антиросійські санкції; італійські націоналісти з «Ліги» та популісти «5 зірок» в першому Уряді Д.Конте закликали до повного відновлення торгівлі з РФ. У цих та в деяких інших державах ЄС такі погляди поділяють опозиційні партії (наприклад, французьке «Національне об'єднання»), що мають гарні шанси на перемогу на виборах і зможуть у такому разі впливати на порядок денний всього Євросоюзу. Це реальність, яку Україна має враховувати, розробляючи зовнішньополітичні рішення.

Водночас саме російська агресія стала і стрес-тестом, і поштовхом для розвитку двосторонніх відносин Україна-ЄС, що спираються на цінності та спільне уявлення про безпеку та розвиток. Повстання проти авторитарного «повороту від ЄС» у 2013р.⁵ та війна за незалежність, що триває досі, за право приєднатися до спільноти європейських націй були яскравим доказом і свідченням на користь європейського способу життя. Нічого подібного в Європі не траплялося з часу «оксамитових революцій» у Центрально-Східній Європі та об'єднання Німеччини.

Приклад України та українців, готових збройно захищати європейський вибір, показав європейським елітам, наскільки цінними, попри всі внутрішні проблеми, є досягнення європейської інтеграції. І водночас — які потужні, зовнішні руйнівні сили прагнуть цей експеримент припинити, розколоти Європу та поділити її на нові сфери впливу.

У такому разі поступки агресору — Росії чи компроміс на її умовах ставав би першим кроком до подальшого розпаду всього Європейського Союзу. Натомість стійкість та послідовна підтримка України дозволяла поступово, на практиці формувати спільну зовнішню та безпекову політику, яка впливає не на долю віддалених країн, а безпосередньо стосується безпеки і стабільності багатьох держав-членів ЄС.

Проте і така позиція Європейського Союзу має вади та слабкості, за що її активно критикують із середини. Адже неможливо, щоб складний механізм узгодження інтересів та позицій об'єднання 27 дуже різних держав залежав від успіху країни, що вже тривалий час знаходиться на східних кордонах ЄС і демонструє дуже повільний внутрішній політичний та економічний прогрес. Тому поряд із серйозною дипломатичною підтримкою України, що виражається насамперед у реальних секторальних санкціях проти Росії, ЄС висуває низку вимог до внутрішніх перетворень.

Зв'язок між необхідністю підтримки Києва та проведенням судової чи антикорупційної реформи в Україні від самого початку створював значну напруженість у двосторонніх відносинах. Попри довгострокові переваги цих змін, для частини еліт і громадян такі вимоги виглядають як втручання у внутрішні справи. І це враження активно використовують треті сторони (Росія, Китай), щоб ослабити та розірвати співробітництво між ЄС і Україною. Проте ці проблеми, що можуть загостритися під час пандемії, вирішуються активною публічною дипломатією та спільними зусиллями в боротьбі з підливною пропагандою та дезінформацією. Для цього є гарна основа і підстава для оптимізму, зважаючи на пануючі суспільні настрої.

Адже, як показало спільне дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» та Київського міжнародного інституту соціології в рамках глобального дослідження Міжнародної асоціації Геллап, для половини (50%) українських громадян ЄС є стабілізуючим чинником глобальної політики та

⁵ На Вільнюському саміті Східного партнерства 29 листопада 2013р. Президент України В.Янукович відмовився від підписання Угоди про асоціацію з ЄС. — *Ред.*

центром позитивного впливу та привабливих цінностей (це, до речі, перевищує «середньосвітовий» показник у 42%)⁶.

Формат політичних відносин не завжди передбачає для України можливість так само наполегливо висувати зустрічні вимоги, коли поведінка чи «коротка» історична пам'ять окремих держав-членів ЄС, наприклад, Польщі чи Угорщини, зачіпає питання внутрішньої безпеки та стабільності. Важливо, щоб європейські інституції не використовували окремі держави-члени як важелі додаткового тиску на Україну та отримання певних ексклюзивних преференцій у торговельних чи інших питаннях. Тим більше, що значною мірою звинувачення України не мають підстав.

Наприклад, як показало регіональне дослідження Фонду «Демократичні ініціативи», на Закарпатті в серпні-вересні 2020р. становище угорської громади за попередні п'ять років скоріше покращилось, ніж погіршилось⁷.

У найважливішому для України питанні припинення війни та врегулювання майбутнього тимчасово окупованих територій ЄС зволікає з принциповим вибором політики стосовно Росії: згортання відносин та поворот до політики стримування чи продовження політики «стратегічного терпіння» провокацій та агресії Кремля. Цей вибір є важливим і для єдності та стійкості самого ЄС, адже за процесом стежать й інші держави ЄС — сусіди Росії.

— Як Ви охарактеризуєте шляхи і перспективи політичної асоціації Україна-ЄС?

Значним викликом для розвитку політичних відносин між ЄС та Україною в середньостроковій перспективі стала пандемія коронавірусу. Спільна позиція, справжнє партнерство передбачає не передачу вакцин у рамках гуманітарної допомоги, а трансфер технологій та знань для їх виробництва в Україні. Це дозволить не лише

подолати COVID-19, але й закласти основи для швидкого та ефективного попередження нових, більш небезпечних пандемій майбутнього. Йдеться про створення в Україні сучасних виробництв, пов'язаних з науково-дослідними центрами. Тому до простору «чотирьох свобод» має бути додана «свобода руху ідей і технологій». Це дозволить уникнути побудови нових «залізних завіс» і «санітарних кордонів», які засвідчили свою неефективність.

Крім рівня «високої політики», відносини між Україною та ЄС розвиваються у взаємодії політичних еліт та різних спільнот. Політичний діалог Україна-ЄС був би багатшим і багатоманітнішим, якби українські політичні партії та політики більш активно включалися в європейські міжпартійні мережі та об'єднання. Важко переоцінити важливість діалогу, який відбувався між керівництвом України та лідерами політичних сил, об'єднаних у Європейській народній партії, для запровадження і підтримки процесу візової лібералізації, вільної торгівлі та стримування російської агресії на Донбасі та в Азовському морі. На часі розбудова відносин з європейськими соціал-демократами, лібералами та «зеленими». Але чи є в Україні сили, здатні вести цей діалог на рівні та запропонувати транснаціональні проекти взаємної користі?

На цьому тлі більш просунутими виглядають комунікації між українськими та європейськими науковими та культурними спільнотами. На підтримку цього напрямку відносин Україна-ЄС почав працювати Український інститут⁸: відбуваються академічні, експертні та культурні події, що зокрема, знайомлять європейців із невідомим раніше обличчям сучасного українського мистецтва, спорідненістю української культурної спадщини з європейською культурою та відмінністю від російської. Українська держава, а не іноземні донори має сприяти та підтримувати виробництво знань та культурного продукту, який буде цікавим для європейців, створюватиме довгострокову основу для підтримки прийняття України до європейської спільноти.

⁶ Глобальні держави вже не гарантують безпечний світ. — Фонд «Демократичні ініціативи» ім.І.Кучеріва, 12 березня 2021р., <https://dif.org.ua/article/globalni-derzhavi-vzhe-ne-garantuyut-bezpechnishiy-svit>.

⁷ Аналітичний звіт за підсумками опитування в Закарпатській області. — Фонд «Демократичні ініціативи» ім.І.Кучеріва, 19 листопада 2020р., <https://dif.org.ua/article/analitichniy-zvit-za-pidsumkami-opituvannya-v-zakarpatskiy-oblasti>.

⁸ Державна установа «Український інститут» створена для презентації України у світі засобами культурної дипломатії. Див.: <https://ui.org.ua> — Ред.

ПОЛІТИЧНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНА-ЄС ОЧИМА ЕКСПЕРТІВ

Експертне дослідження Центру Разумкова, проведене за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, присвячене проблемам і особливостям євроінтеграції України, зокрема стану та перспективам політичних відносин Україна-ЄС¹.

Під час опитування представники експертної спільноти оцінювали темпи просування України до ЄС, характер і специфіку євроінтеграційної політики українського керівництва, стан і проблеми політичних відносин Києва і Брюсселя.

Фахівці оцінювали цілі (у т.ч. рівень досягнення, визначених в Угоді про асоціацію), пріоритети та ефективність політичного діалогу сторін, а також чинники, що йому перешкоджають. Наскільки ЄС зацікавлений у політичному об'єднанні з Україною? Чи існує на практиці задекларована в Угоді асоціація Києва і Брюсселя? На ці та інші питання експерти намагалися відповісти в рамках цього дослідження.

Експертні оцінки в широкому сенсі стосуються характеру і рівня політичної солідарності Україна-ЄС. Відтак, результати опитування становлять інтерес, з одного боку, з огляду на зовнішні чинники і внутрішні процеси, що впливають на динаміку та перспективи політичного партнерства Києва і Брюсселя. З іншого, — зростає актуальність пошуку спільних відповідей на традиційні та нові виклики і загрози глобального та континентального масштабу.

При цьому необхідно констатувати важливий факт. В українському експертному середовищі спостерігається стабільно високий рівень підтримки європейського курсу України, ідеї приєднання до ЄС.

Результати опитування дають підстави для наступних спостережень і висновків.

Темпи та особливості інтеграції до ЄС

Узагальнюючи результати експертних опитувань за період 2006-2021рр. слід звернути увагу на наступні тенденції. *По-перше, стабільно критичними є оцінки фахівцями темпів інтеграції України до ЄС.* Найчастіше респонденти характеризують ці темпи як «низькі». Максимальний показник 81% зафіксовано в лютому 2010р. (слід згадати, що саме тоді у другому турі президентських виборів переміг проросійський політик В.Янукович).

Можна припустити, що загальний скепсис експертних думок пояснюється значною мірою тим, що курс на євроінтеграцію відбувався переважно декларативно, на рівні гасел і не конвертувався у практичні соціально-економічні результати. Водночас і внутрішня політика влади не відповідала європейським нормам і стандартам.

Більше того, наприкінці 2013р. на Вільнюському саміті В.Янукович спробував згорнути європейську інтеграцію, відмовившись від підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

По-друге, євроінтеграція не є лінійним процесом з незмінною швидкістю. Хронологія відносин Києва і Брюсселя містила складні, суперечливі і драматичні періоди, зокрема прискорення та уповільнення темпів співробітництва. Рух України до ЄС гальмувався комплексом несприятливих зовнішніх факторів, серед яких найнебезпечнішим є російська гібридна агресія.

По-третє, порівняно з попереднім періодом (2006-2012рр.), за останні три роки (2019-2021рр.) фахівці дещо краще оцінюють темпи наближення України до ЄС. Отже, якщо у квітні 2012р. співвідношення оцінок «середні», «низькі» і «нульові» складало відповідно — 18%-65%-14%, то в березні

¹ Експертне опитування проведене Центром Разумкова 16-31 березня 2021р. Опитано 104 експерти у 16 областях України та Києві — представники профільних міністерств і відомств, регіональних органів влади, державних і неурядових дослідницьких структур, викладачі ЗВО, незалежні експерти, громадські діячі. Деякі результати цього опитування порівнюються з результатами попередніх досліджень Центру Разумкова.

2021р. – 40%-50%-8%. Тобто помітно зросла частка відносно позитивних оцінок за рахунок зменшення негативних. Загалом таку динаміку можна пояснити, з одного боку, інерцією важливих позитивних зрушень на європейському напрямі – зокрема, ухваленням базової Угоди про асоціацію Україна-ЄС, запровадженням режиму безвізових поїздок до країн ЄС, закріпленням курсу на вступ до ЄС в Конституції України тощо.

З іншого боку, нинішня українська влада, продовжуючи євроінтеграційний курс, намагається активізувати діалог з ЄС, поглибити секторальну інтеграцію, забезпечити оновлення Угоди про асоціацію, лібералізувати торговельно-економічні контакти з Євросоюзом тощо. Отже, експерти вбачають позитивні тенденції, але вважають їх недостатніми для забезпечення належних темпів євроінтеграції.

Водночас, окреслюючи результати останніх досліджень, слід констатувати, що **в експертному середовищі загалом переважає доволі критичне ставлення до євроінтеграційної політики нинішнього українського керівництва**. Найчастіше фахівці характеризують цю політику як недостатньо ефективну, незрозумілу для суспільства і країн-партнерів, таку, що не має чіткої стратегії дій. На думку респондентів, державній політиці на європейському напрямі бракує також послідовності та виваженості. Водночас, слід зазначити, що більш позитивно оцінюється прозорість і відкритість політики щодо ЄС.

Якими є мотиви і причини таких оцінок? Можна припустити, що спрацьовує загальна тенденція поступового зниження суспільної довіри до діючої влади і зростання критичних настроїв. Це традиційна тенденція всієї новітньої історії України і, очевидно, вона позначається у т.ч. й на оцінках дій влади на базовому євроінтеграційному напрямі.

Очевидним мотивом критичного ставлення експертів є те, що в діях владної команди на євроінтеграційному напрямі спостерігалися помилки і прорахунки, які відзначалися в попередніх дослідженнях Центру Разумкова і які, на жаль, залишаються актуальними². Зокрема йдеться про: (а) дефіцит

стратегічного бачення імплементації євроінтеграційного курсу (й досі в Україні немає чіткої комплексної стратегії зовнішньої політики, невід'ємною складовою якої має бути європейська інтеграція); (б) суперечлива реорганізація профільних владних структур, слабка кадрова політика. Зокрема тривалий час залишається вакантною посада керівника Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; (в) прорахунки в законотворчій діяльності, що відбувалася у форматі «турборежиму»; (г) брак координованості органів влади на європейському напрямі тощо.

Також гострою проблемою є незадовільне інформаційне забезпечення державної євроінтеграційної політики. Ідеться про дефіцит ефективної, публічної діяльності влади в медіа-просторі, слабкі позиції в мережі національних ЗМІ. Бракує відкритої, детальної і регулярної інформації про перебіг подій у відносинах Україна-ЄС, про труднощі, досягнення і прорахунки у сфері євроінтеграції тощо. Можна припустити, що це є причиною того, що значне число фахівців під час опитування утрималися від оцінок політики влади на європейському напрямі.

Паралельно ускладнює ситуацію загострення публічного протистояння влади з опозиційними політичними силами, що поділяють європейські цінності і підтримують курс на євроінтеграцію. Водночас слід зазначити, що на ефективність євроінтеграційної політики впливає ряд інших внутрішніх і зовнішніх факторів, про які йтиметься нижче.

Політичний діалог Україна-ЄС: характер і результати

Діалог Києва і Брюсселя в політичній площині має багаторівневий характер і охоплює різні напрями, пов'язані з міжнародною проблематикою, внутрішніми українськими реформами, питаннями безпеки, захисту прав людини тощо.

Представники експертних кіл України в цілому стримано оцінюють ефективність політичного діалогу Україна-ЄС – середній бал 2,9³. Це кореспондується з оцінками темпів євроінтеграції. Але при цьому, характеризуючи стан відносин і

² Докладно див.: Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. – Центр Разумкова, 2020р., с.75-76, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.

³ За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає, що діалог є неефективним, а «5» – дуже ефективним.

продуктивність діалогу Україна-ЄС разом з внутрішніми і зовнішніми обставинами, слід зважати на загальний критичний фактор — світову пандемію *COVID-19*, яка кардинальним чином змінила порядок денний європейської і світової спільноти, соціально-економічну ситуацію. Пандемія безпосередньо вплинула на тематику та інтенсивність діалогу Україна-ЄС — були обмежені політико-дипломатичні контакти, відкладені ряд важливих зустрічей і нарад (зокрема засідання Ради асоціації), різко скоротилася кількість політичних, інформаційно-культурних акцій України на теренах ЄС. Унаслідок карантинних обмежень загалом знизилась активність української публічної дипломатії на європейському напрямі.

Привертають увагу експертні думки про найбільш важливі складові політичного діалогу — тобто інструменти здійснення контактів з ЄС. Фахівці віддають пріоритет (62%) візитам і переговорам на високому і вищому рівнях. Слід зазначити, що попри карантинні обмеження, цей формат діалогу активно використовується — відбувалися візити європейських високопосадовців до України і відвідування Брюсселя керівництвом України. Наступним за важливістю (48%) фахівці вважають щорічні саміти Україна-ЄС. Саміт — знакова подія у відносинах Києва і Брюсселя, під час якої підбиваються підсумки та окреслюються ближчі перспективи співробітництва. Зокрема, в цьому плані, останній XXII Саміт Україна-ЄС (жовтень 2020р.) можна вважати успішним.

Третю позицію (44%) опитані відводять діалогу в рамках місій (програм) ЄС в Україні. Це одна з пріоритетних складових відносин з огляду на важливість допомоги, наприклад, у рамках Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні, що діє з 2014р. Також в Україні реалізується комплекс програм ЄС, спрямованих на підтримку внутрішніх реформ у різних сферах.

Серед інших форматів діалогу фахівці відзначають контакти на рівні міністерств і відомств (37%), співробітництво в рамках робочих органів Асоціації (32%). Загалом ці напрями кореспондуються, оскільки секторальна інтеграція, що реалізується профільними виконавчими структурами, є невід'ємною складовою Угоди про асоціацію, перебіг і ефективність якої контролюється і корегується спільними робочими органами. Серед

інших напрямів експерти також відзначають відносини на рівні дипломатичних представництв, міжпарламентські контакти, діалог на експертному рівні тощо.

Експертні оцінки досягнення цілей політичного діалогу, визначених в Угоді про асоціацію, складаються в неоднозначну картину. По-перше, частіше (55%) експерти згодні з тим, що сторонам у рамках діалогу вдається сприяти принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності. Це незмінна і послідовна спільна позиція Києва і Брюсселя, найважливіша політична складова протистояння російській агресії. Своєю чергою, майже навіпіл розділилися думки респондентів стосовно: (а) поглиблення політичної асоціації та зміцнення політико-безпекової конвергенції; (б) поглиблення співробітництва у сфері безпеки і оборони. Очевидно, що стан і перспективи партнерства Україна-ЄС у сферах політики і безпеки залежать від багатьох факторів, що розглядатиметься нижче.

Скоріше критичними є оцінки фахівців стосовно зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування і внеску у консолідацію внутрішніх політичних реформ. Очевидно, це пояснюється тим, що тема демократичних свобод і ефективності правової системи є доволі чутливою у відносинах Україна-ЄС, так само як і результативність внутрішніх українських трансформацій. Водночас, тема демократії і верховенства права є актуальною й на теренах ЄС, зокрема з огляду на гостру критику з боку інституцій ЄС змін у судовій системі в Польщі і внутрішніх процесів в Угорщині.

Окреслюючи стан досягнення цілей політичного діалогу, фахівці переважно негативно характеризують зусилля сторін зі сприяння міжнародній стабільності в цілому і досягнення миру та безпеки на європейському континенті зокрема. Такі оцінки можна пояснити небезпечними процесами зростання турбулентності та конфліктності на глобальному та регіональному рівнях. Ідеться про загострення протистояння між основними світовими гравцями — США, Китаєм, ЄС, Росією. Зокрема останнім часом відносини між Брюсселем і Москвою сягнули найнижчої позначки, особливо після провального візиту Високого представника ЄС Ж.Борреля до Москви в лютому 2021р.

Водночас, на європейському континенті ускладнилася ситуація довкола тривалої кризи в Білорусі, протистояння проєвропейських і проросійських сил у Молдові. Слід згадати і про конфлікт Вірменії і Азербайджану.

Стан і специфіка політичних відносин Києва і Брюсселя

У широкому сенсі політичні відносини Україна-ЄС мають комплексний характер і стосуються різних напрямів співробітництва. Еволюція цих відносин та етапи розвитку окреслені в попередніх дослідженнях Центру Разумкова⁴. А якими є стан, особливості та якість відносин Україна-ЄС в політичній площині?

Загалом позиції фахівців є неоднозначними, що обумовлюється складним характером відносин Києва і Брюсселя, внутрішніми чинниками, геополітичними обставинами, історичними особливостями та ін. Підсумовуючи оцінки експертів, можна виокремити позитивні і негативні аспекти. Характеризуючи політичні відносини Україна-ЄС, респонденти найчастіше відзначають, що ці відносини є прозорими і відкритими. До такої думки схиляються 55% опитаних експертів⁵. Дійсно політичний діалог сторін позбавлений якихось кулурних домовленостей, утаємничених перемовин, непрозорих рішень. Є підстави говорити про публічний характер спільних дій і співробітництва в цілому.

Також половина (49%) експертів характеризують політичні відносини Україна-ЄС як такі, що мають тенденцію розвитку, зміцнення. Це важливий момент, який свідчить про висхідну динаміку партнерства і подальші позитивні перспективи. Таку оцінку можна віднести до активу євроінтеграційної політики влади, насамперед, з огляду на нестабільність і ускладнення ситуації в Європі і світі.

Серед негативних аспектів, насамперед слід звернути увагу на те, що більшість (68%) фахівців не вважають політичні відносини Україна-ЄС рівноправними і паритетними. Причини цього зрозумілі і впливають з реального стану справ. *По-перше,*

об'єктивно соціально-економічні та науково-технологічні потенціали сторін суттєво відрізняються, причому Україна є реципієнтом фінансової допомоги з боку ЄС. *По-друге,* саме Україна прагне приєднатися до ЄС і дотримуватись європейських норм і стандартів, а Угоду про асоціацію Україна-ЄС можна розглядати в т.ч. як «домашнє завдання» для України. *По-третє,* Україна, здійснюючи власну політику, принаймні, на європейському континенті, тією чи іншою мірою орієнтується на позицію ЄС. Усе це обумовлює певну «асиметрію» відносин.

Своєю чергою, 52% фахівців висловлюють сумнів щодо «щирості і довірливості» політичних взаємовідносин. Скоріше у сфері політики має йтися про прагматизм і взаємну вигоду. Зрозуміло, що і Київ, і Брюссель мають власні національні інтереси. Можна припустити, що скептичне ставлення фахівців до «щирості відносин» разом з іншими мотивами, певною мірою обумовлене й фактором національного егоїзму та «вакцинного ізоляціонізму», які проявилися під час пандемії не лише у відносинах ЄС з третіми країнами, але й всередині самого Євросоюзу.

Експерти загалом критично оцінюють ефективність політичних відносин Києва і Брюсселя. Можна припустити, що це пов'язане з недоліками державної політики на європейському напрямі, про що уже йшлося. Водночас очевидно й те, що ЄС обтяжений комплексом гострих внутрішніх проблем, які відсувають тему партнерства Києва і Брюсселя на другий план. Також слід враховувати несприятливі зовнішні впливи, що опосередковано позначаються на продуктивності партнерства Києва і Брюсселя.

Результати дослідження дають можливість визначити комплекс чинників, які перешкоджають політичним відносинам Києва і Брюсселя. Очікуваним є те, що фахівці в переліку перешкод перше місце відводять «комплексу внутрішніх українських проблем» — 4,1 бала⁶. Це є хронічною проблемою у відносинах Україна-ЄС. Відповідні документи Єврокомісії і Європарламенту, спільні резолюції самітів і засідань Ради асоціації, підсумки переговорів на високому і вищому рівнях значною мірою сфокусовані

⁴ Більш докладно див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.3-6, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

⁵ Тут і далі підсумовуються оцінки «так» і «скоріше так» або «ні» і «скоріше ні».

⁶ За шестибальною шкалою від 0 до 5, де «0» означає, що чинник зовсім не перешкоджає, «5» — максимально перешкоджає.



на внутрішній українській проблематиці. Зокрема йдеться про незадовільний рівень боротьби з корупцією, розбалансованість системи антикорупційних органів, недосконалість реформи судової гілки влади, олігархізацію країни тощо.

На другому місці (3,7 бала) також внутрішній чинник — «неналежна ефективність дій органів влади на європейському напрямі, брак професійних кадрів». У цьому контексті можна згадати про дефіцит досвіду співпраці з ЄС у новій президентській команді і в депутатському корпусі, проблеми кадрової політики та недосконалість системи забезпечення зовнішніх відносин у цілому. До цих внутрішніх чинників слід додати також відзначений експертами брак стратегії нинішнього керівництва України на європейському напрямі.

Значним (3,6 бала) негативним чинником експерти вважають «гібридну агресію Кремля, перешкоджання євроінтеграційному руху України»⁷. Окреслюючи вплив російського фактора, слід відзначити наступне. *По-перше*, опір гібридній інтервенції Росії потребує величезних матеріально-фінансових і людських ресурсів, які могли б бути ефективно задіяні для розвитку країни, в т.ч. на шляху євроінтеграції. *По-друге*, країна-агресор через проросійські сили всередині України,

мережу агентів впливу намагається дестабілізувати внутрішню ситуацію, інспірувати недовіру в суспільстві до діючої влади, її євроінтеграційного курсу, зневіру в європейську ідею. *По-третє*, Росія здійснює активний системний вплив на теренах ЄС, зокрема, через праворадикальні, екстремістські рухи, проросійських політиків і громадських діячів з метою дискредитації України, її євроінтеграційних прагнень.

Також фахівці звертають увагу на внутрішню ситуацію в ЄС, різне ставлення з боку країн-членів до України. Зрозуміло, що для офіційного Брюсселя беззаперечними пріоритетами є, з одного боку, збереження стабільності і безпеки самого ЄС, подолання загрозливих відцентрових тенденцій, пов'язаних з внутрішніми проблемами і конфліктами. А з іншого — просування власних інтересів і зміцнення позицій на європейському континенті і світі. При цьому, попри спільну підтримку України у протистоянні російській агресії, у країнах-членах ЄС ставлення до України дещо різняться — наприклад, у країн Балтії і Польщі, які виступають союзниками і своєрідними «адвокатами» України, — і Італії та Франції, що тяжіють до діалогу і відновлення контактів з путінським режимом.

Серед інших факторів, що перешкоджають відносинам Україна–ЄС, респонденти відзначають несприятливі геополітичні тенденції, небажання ЄС поглиблювати політичну асоціацію з Україною і відсутність гарантій щодо майбутнього членства України в ЄС та ін. Ці чинники не є другорядними або незначними, — вони помітно впливають на стан і перспективи відносин Києва і Брюсселя. Водночас, слід зазначити, що, на думку експертів, найменшою мірою заважають відносинам сторін загально цивілізаційні, культурні відмінності України від ЄС.

Що сприятиме зміцненню політичних відносин України та ЄС? Відповіді фахівців на це питання обумовлені логікою попередніх оцінок. Відтак, на їх думку, **ключовим напрямом є вирішення внутрішніх проблем і здійснення реальних проєвропейських реформ** (78%). Далі респонденти відзначають зміцнення економічного партнерства, ефективну секторальну інтеграцію (41%). Не менш

⁷ Детально ця тема аналізується в: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.23-66, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

важливим (40%) є поглиблення співробітництва у сфері безпеки і оборони (що для України є очевидним пріоритетом в умовах російської агресії). Це кореспондується з іншим пунктом, який передбачає активізацію євроатлантичної інтеграції України. Слід зазначити, що серед заходів, які зміцнюватимуть політичні відносини Україна-ЄС, майже третина (31%) опитаних називають визначення перспектив членства України в ЄС.

Реалії і тенденції політичної асоціації

В Угоді про асоціацію Україна-ЄС чітко-го визначення цього терміну немає, окреслюються лише загальні цілі асоціації. Отже, чи реально існує таке політичне об'єднання Києва і Брюсселя? **Більшість (67%) представників експертного середовища України вважають, що політична асоціація Україна-ЄС частково існує.** Таку позицію можна пояснити тим, що, з одного боку, Київ координує з Брюсселем політичні позиції і дії з ряду зовнішньополітичних напрямів, здійснюється стала практика приєднання України до заяв і рішень ЄС. Тобто є підстави говорити про наявні елементи асоціації (об'єднання). Але з іншого боку, Україна не є членом ЄС і не бере участь у розробці важливих зовнішньополітичних рішень і скоріше рухається у фарватері політики ЄС.

Але очевидно й інше – в сучасних умовах зростання геополітичної конфронтації, національного ізоляціонізму та правового нігілізму на державному рівні вкрай важливим для України є збереження і зміцнення солідарності та асоціації з ЄС як важеля для внутрішніх реформ і основного інструменту протистояння російській агресії.

Половина (50%) експертів зазначають, що ЄС тією чи іншою мірою зацікавлений у політичній асоціації з Україною. 36% опитаних висловлюють сумніви. Очевидно, що навіть з суто практичних міркувань ЄС (насамперед країни Східної Європи) зацікавлений у стабільній, демократично розвинутій і «прозахідній» Україні на власних кордонах. На це спрямована європейська політика сусідства і проект «Східного партнерства». На жаль, нині Брюссель бачить Україну скоріше як найближчого союзника і партнера, а не члена Євросоюзу.

Фахівці загалом стримано оцінюють рівень досягнення загальних цілей асоціації Україна-ЄС, визначених в Угоді про асоціацію. На їх думку, стан реалізації чотирьох з шести цілей можна оцінити у 3 бали⁸. Отже, такі оцінки стосуються: зближення сторін і участі України у програмах та агентствах ЄС; забезпечення посиленого політичного діалогу; запровадження умов для поглиблення торгово-економічних відносин; розвитку співробітництва в інших сферах.

Дещо нижче експерти оцінили забезпечення верховенства права та поваги до прав людини (2,9 бала) і збереження миру і стабільності в регіональному та міжнародному вимірах (2,7 бала).

Підсумовуючи ці результати, слід зазначити наступне. *По-перше*, зрозуміло, що експерти фіксують «проміжний» стан досягнення визначених цілей. Попереду ще багато років імплементації Угоди про асоціацію. Відтак, скоріше йдеться про темпи просування до окреслених орієнтирів. Однак при цьому слід зауважити, що цілі сформульовані досить загально і в цьому контексті слід звертати увагу на ряд конкретних індикаторів (у т.ч. у вигляді додатків), які містяться в різних розділах Угоди. *По-друге*, стримане ставлення експертів до досягнення цілей асоціації пояснюється насамперед повільними темпами євроінтеграції і станом нинішніх відносин Києва і Брюсселя. Зокрема, якщо політичний діалог триває досить активно, то участь України в агенціях ЄС не є задовільною. Водночас, обмеженим є доступ українських товаровиробників на внутрішній ринок ЄС, є проблеми із забезпеченням верховенства права. *По-третє*, найбільш критично оцінюється збереження миру і стабільності на континенті. Як уже зазначалося, безпекова компонента відносин Україна-ЄС є найбільш важливою і найбільш проблемною.

Говорячи про проблеми безпеки, слід звернути увагу на наступні результати експертного опитування. 89% фахівців переконані в тому, що слід оновити та конкретизувати Розділ II Угоди про асоціацію, присвячений співробітництву у сфері зовнішньої та безпекової політики, з огляду на реалії, зокрема російську збройну агресію проти України.

⁸ За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає мінімальний рівень досягнення, «5» – ціль досягнуто.

Цей розділ Угоди, на відміну від інших, є надзвичайно стислим, має надто загальний, рамковий характер і не відповідає теперішній ситуації у сфері безпеки. Але це тема для окремого дослідження.

Перспективи відносин Україна-ЄС

Оцінюючи перспективи відносин Києва і Брюсселя на найближчі роки, експерти найчастіше (54%) наголошують на тому, що ці відносини залишаться без змін. Навряд чи це слід сприймати як «вирок» європейській інтеграції, оскільки нинішній стан партнерства має тенденцію розвитку і зміцнення. Але очевидно й інше — темпи євроінтеграції, на думку фахівців, не є задовільними, відтак, необхідними є дієві заходи для активізації співробітництва Україна-ЄС. Своєю чергою, третина (33%) респондентів налаштовані більш оптимістично, прогножуючи ближчим часом покращення відносин. Лише 8% опитаних прогножують погіршення контактів Києва і Брюсселя.

Такі прогнози можна пояснити тим, що ближчим часом не очікується якихось «проривів», кардинальних змін у відносинах Україна-ЄС, на кшталт запровадження «безвізу» для українців. Триватиме рутинна робота з імплементації Угоди про асоціацію. Загалом можна виокремити наступні напрями співробітництва: (а) оновлення Угоди про асоціацію з метою лібералізації та подолання бар'єрів у взаємній торгівлі; (б) секторальна інтеграція, зокрема, запровадження «промислового безвізу», входження України до енергетичного, цифрового ринків ЄС, приєднання до «Європейського зеленого курсу» тощо; (в) спільне протистояння російській агресії, що набуває актуальності з огляду на збільшення військового контингенту РФ на кордонах з Україною.

Тобто йдеться про практичні короткострокові перспективи. При цьому невідомо як розвиватимуться контакти Києва і Брюсселя після закінчення дії Угоди про асоціацію. **Відтак, є підстави говорити про відсутність чітко визначених стратегічних цілей у відносинах Україна-ЄС.** Слід нагадати, що Угода про асоціацію, яка містить загальну формулу політичної асоціації та економічної інтеграції України та ЄС, не

надає жодних перспектив приєднання до Євросоюзу.

Останнім часом з боку України дедалі частіше лунають заклики до Брюсселя стосовно визначення чітких перспектив членства України в ЄС. Отже, чи слід питання членства України в ЄС вносити до порядку денного офіційних перемовин з ЄС? На це питання ствердно відповідають більшість представників експертного середовища — 71% (у 2020р. — 65%). 14% опитаних переконані, що цього робити не треба.

Така позиція більшості фахівців зрозуміла, оскільки «вакуум» стратегічних перспектив євроінтеграції є фактором, що уповільнює і стримує рух до ЄС, дезорієнтує громадськість, грає на користь євроскептиків. Очевидно, що формалізовані та узгоджені перспективи членства матимуть потужний мобілізуючий ефект для українського суспільства.

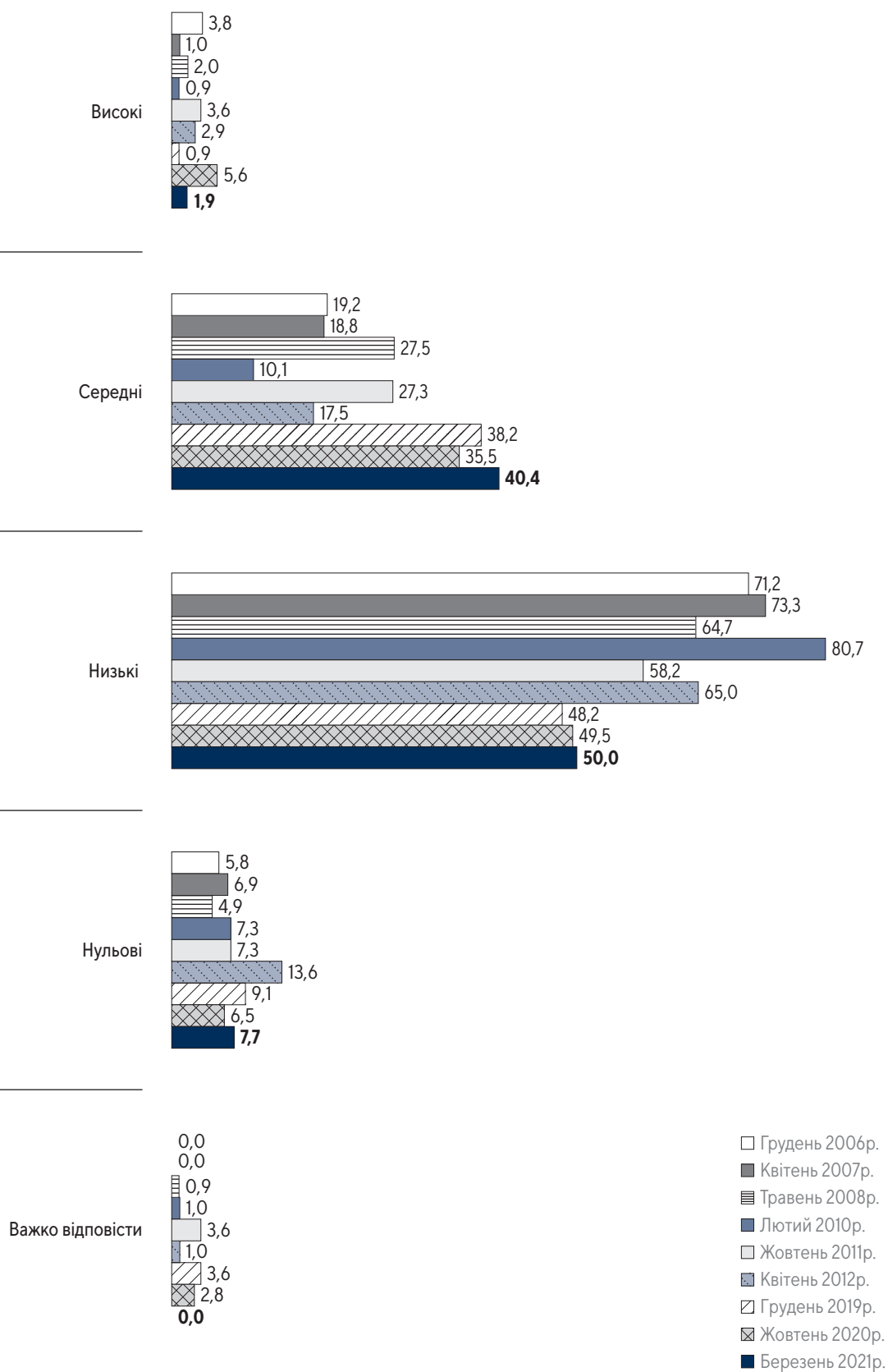
Водночас слід констатувати, що серед країн-членів ЄС з цього питання немає єдиної позиції, в європейському співтоваристві помітним є скепсис щодо перспектив євроінтеграції України. Причин тому чимало — від першочерговості для ЄС внутрішніх проблем до деструктивного російського впливу, спрямованого на дискредитацію України.

Підсумовуючи результати опитування, слід зазначити наступне. Експерти досить критично оцінюють темпи євроінтеграції, дії влади на європейському напрямі, загалом політичні відносини Україна-ЄС. Це обумовлюється як зовнішніми обставинами, так і внутрішніми чинниками. Отже рух до ЄС потребує активізації і вдосконалення.

Водночас, головним результатом цього дослідження є те, що попри критичні оцінки, в експертних колах України домінує стабільна та послідовна підтримка євроінтеграційного курсу України, ідеї повноправного входження до європейської спільноти. 80% експертів підтримують вступ України до ЄС (у 2019-2020р. — по 78%). Важливо й те, що й в українському суспільстві також переважають проєвропейські настрої.

ЯК БИ ВИ ОЦІНИЛИ ТЕМПИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС?

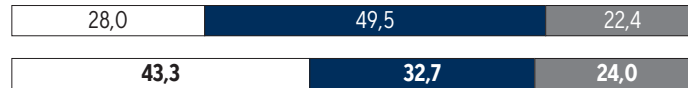
% опитаних експертів



ЯКОЮ Є ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА НИНІШНЬОГО КЕРІВНИЦТВА УКРАЇНИ?

% опитаних експертів

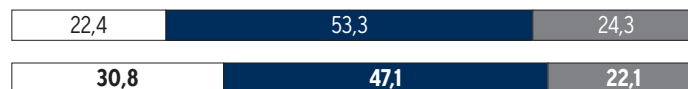
Прозорою, відкритою



Жовтень 2020р.

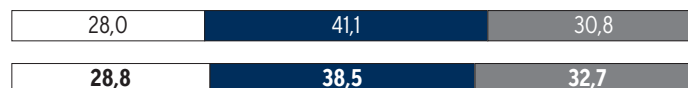
Березень 2021р.

Послідовною, виваженою



Жовтень 2020р.

Березень 2021р.

 Зрозумілою для
країн-партнерів


Жовтень 2020р.

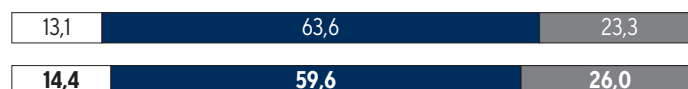
Березень 2021р.

Має чітку стратегію дій



Жовтень 2020р.

Березень 2021р.

 Зрозумілою для
суспільства


Жовтень 2020р.

Березень 2021р.

Ефективною



Жовтень 2020р.

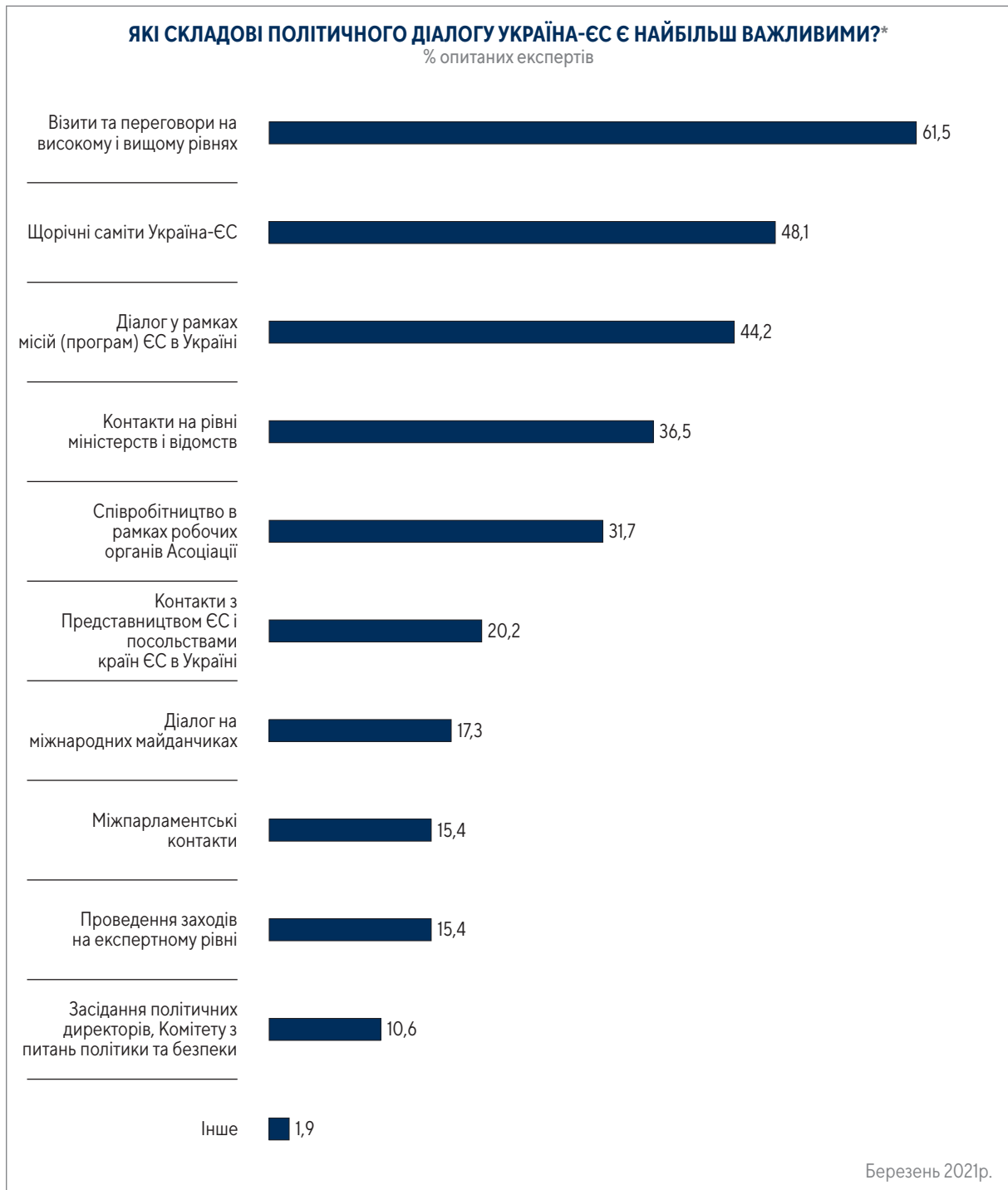
Березень 2021р.

□ Так ■ Ні ■ Важко відповісти



* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає, що діалог є неефективним, а «5» – дуже ефективним.

Березень 2021р.



Березень 2021р.

* Експертам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.

ЧИ ВДАЛОСЯ ДОСЯГТИ ЦІЛЕЙ ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ УКРАЇНА-ЄС, ВИЗНАЧЕНИХ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ?

% опитаних експертів

Сприяння принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів



Розвиток діалогу та поглиблення співробітництва між сторонами у сфері безпеки та оборони



Поглиблення політичної асоціації та зміцнення політико-безпекової конвергенції та ефективності



Зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ



Посилення співробітництва та діалогу між сторонами з питань міжнародної безпеки та антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні та регіональні виклики та основні загрози



Сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багатосторонності



Пришвидження практичного співробітництва між сторонами для досягнення миру, безпеки й стабільності на Європейському континенті



☐ Так*
 ☒ Ні**
 ☐ Важко відповісти

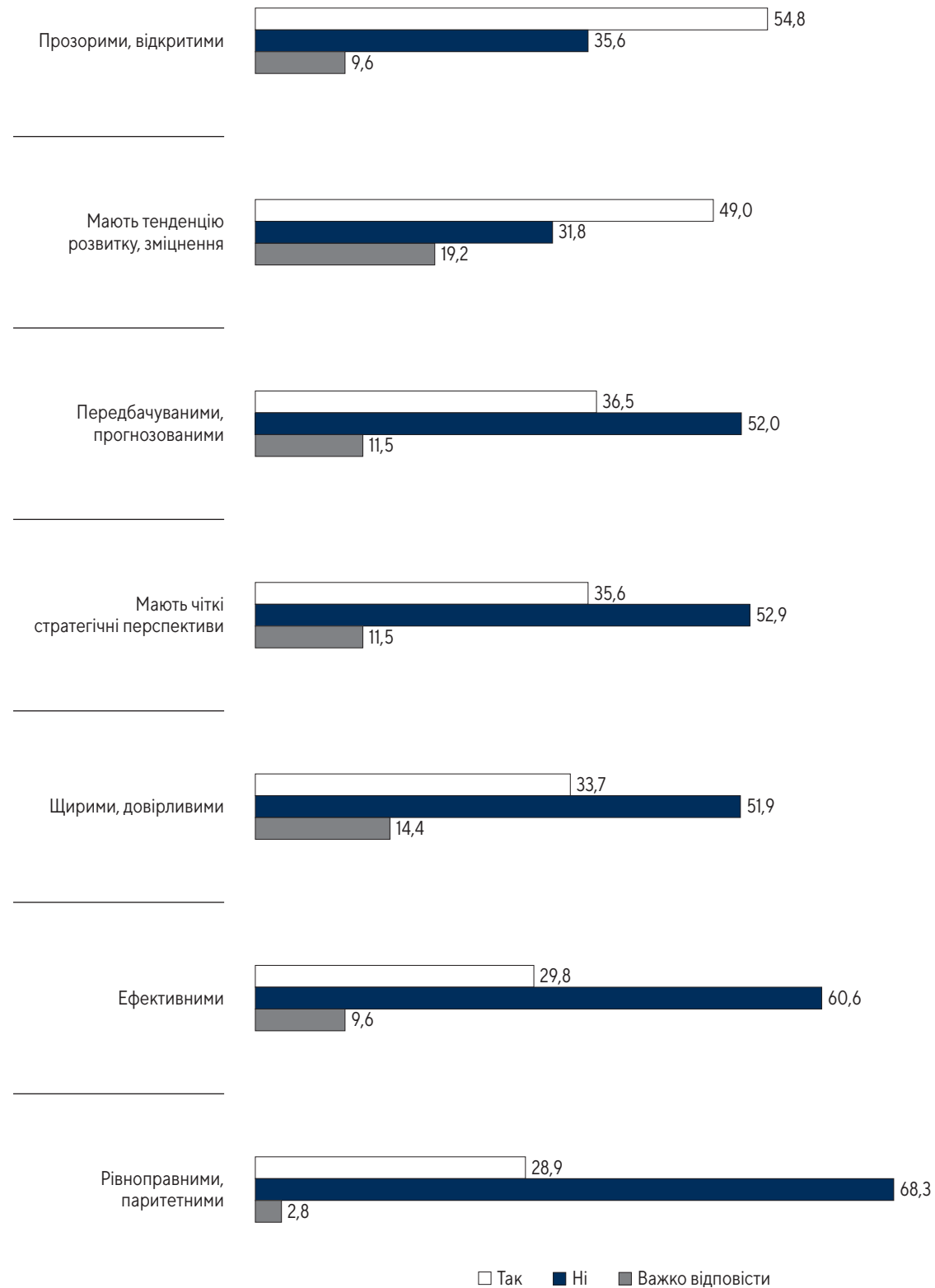
Березень 2021р.

* Сума варіантів відповіді «так» і «скоріше так».

** Сума варіантів відповіді «ні» і «скоріше ні».

ЯКИМИ Є ПОЛІТИЧНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ ТА ЄС?

% опитаних експертів



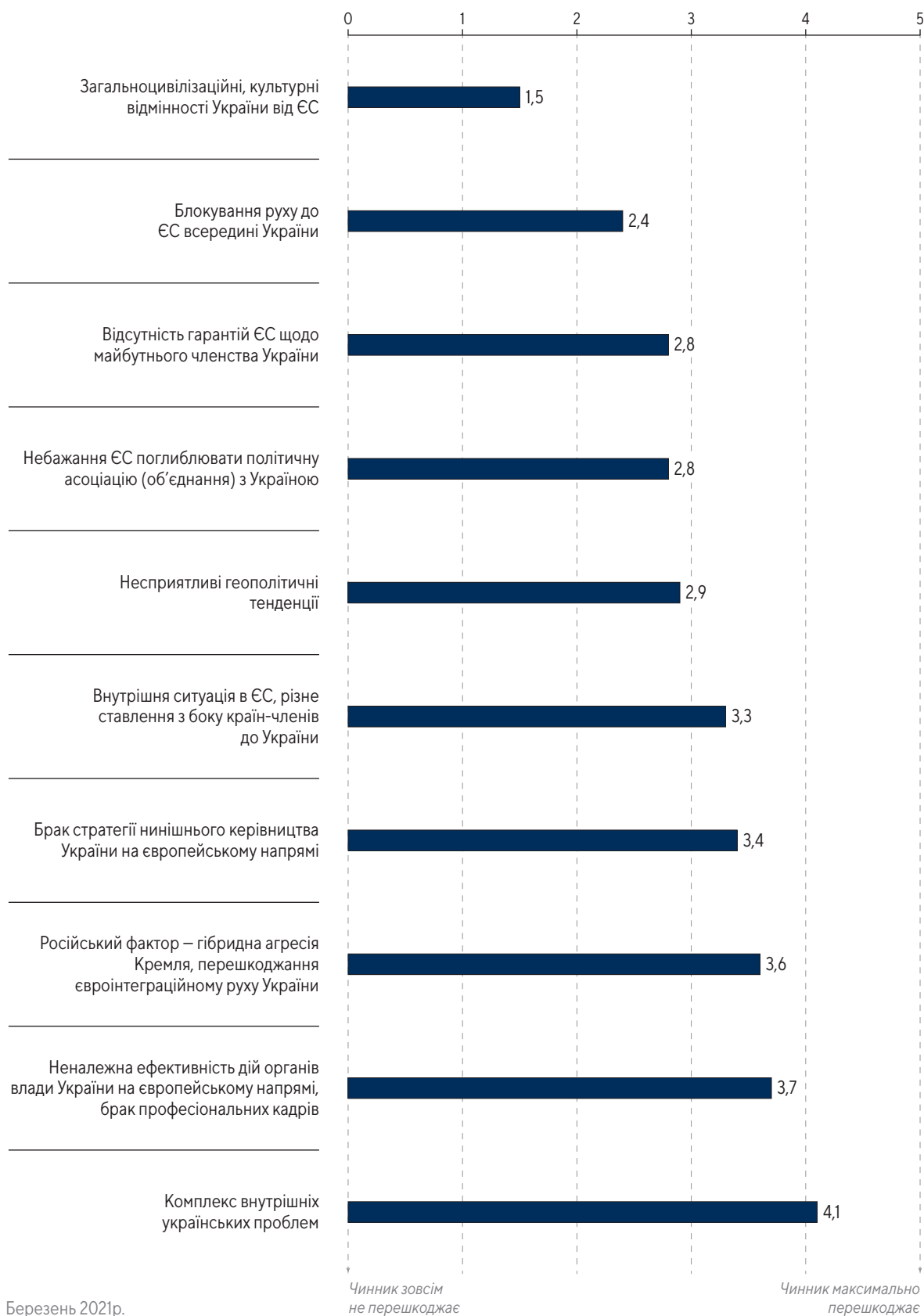
* Сума варіантів відповіді «так» і «скоріше так».

** Сума варіантів відповіді «ні» і «скоріше ні».

Березень 2021р.

НАСКІЛЬКИ НАВЕДЕНІ ЧИННИКИ ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ПОЛІТИЧНИМ ВІДНОСИНАМ УКРАЇНА-ЄС?

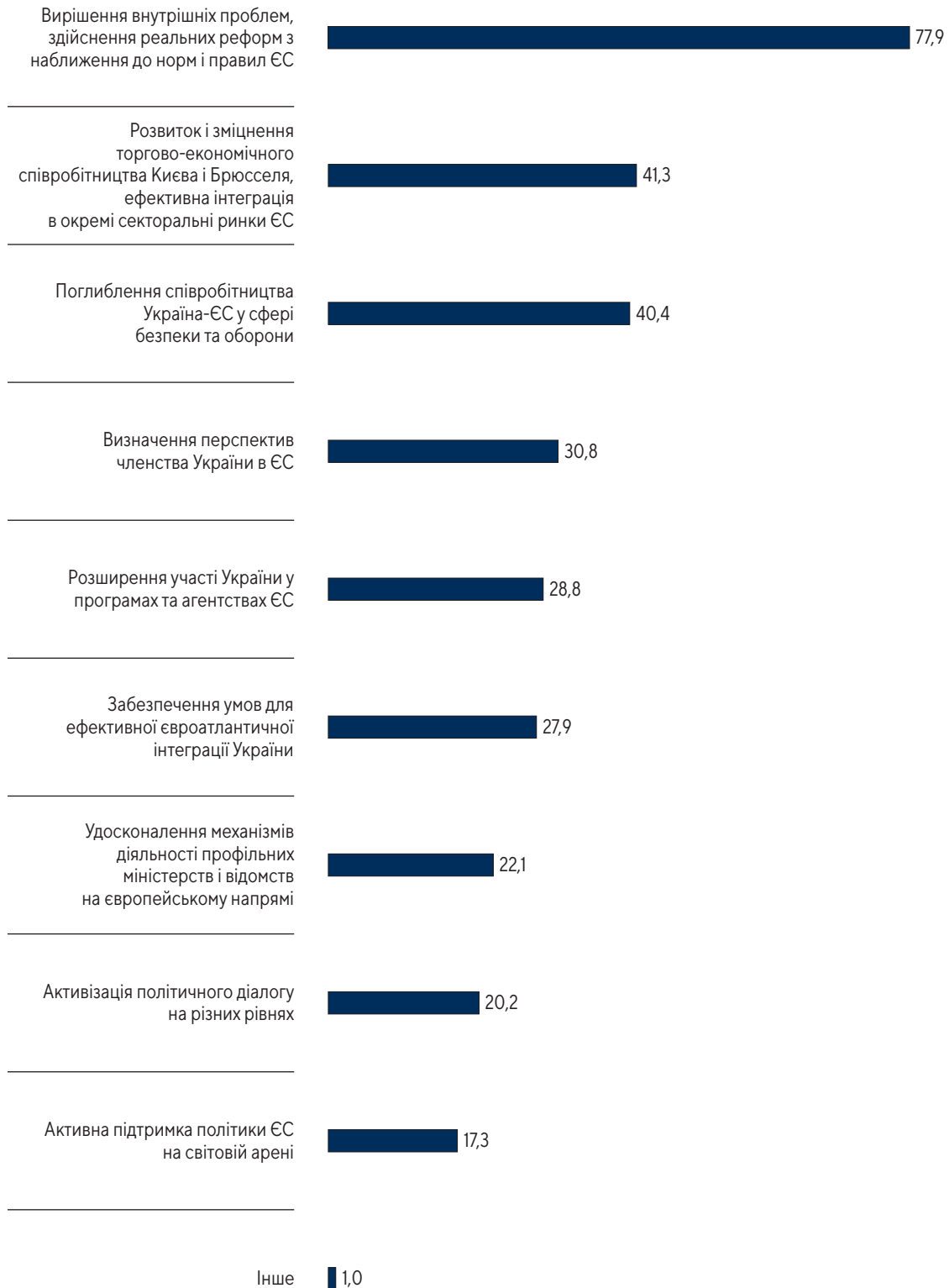
середній бал*



* За шестибальною шкалою від 0 до 5, де «0» означає, що чинник зовсім не перешкоджає, «5» – максимально перешкоджає.

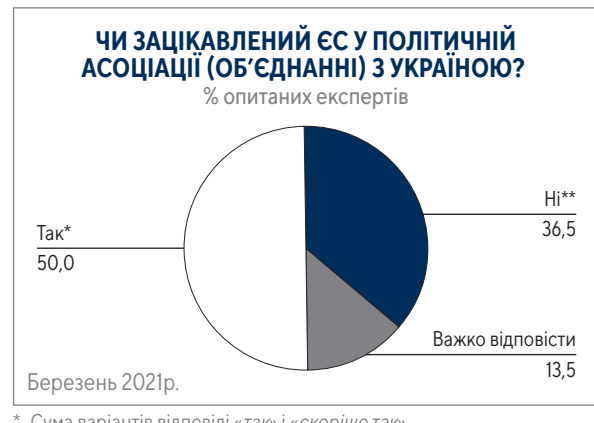
ЯКІ ЗАХОДИ НАЙБІЛЬШОЮ МІРОЮ СПРИЯТИМУТЬ ЗМІЦНЕННЮ ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА ЄС?*

% опитаних експертів



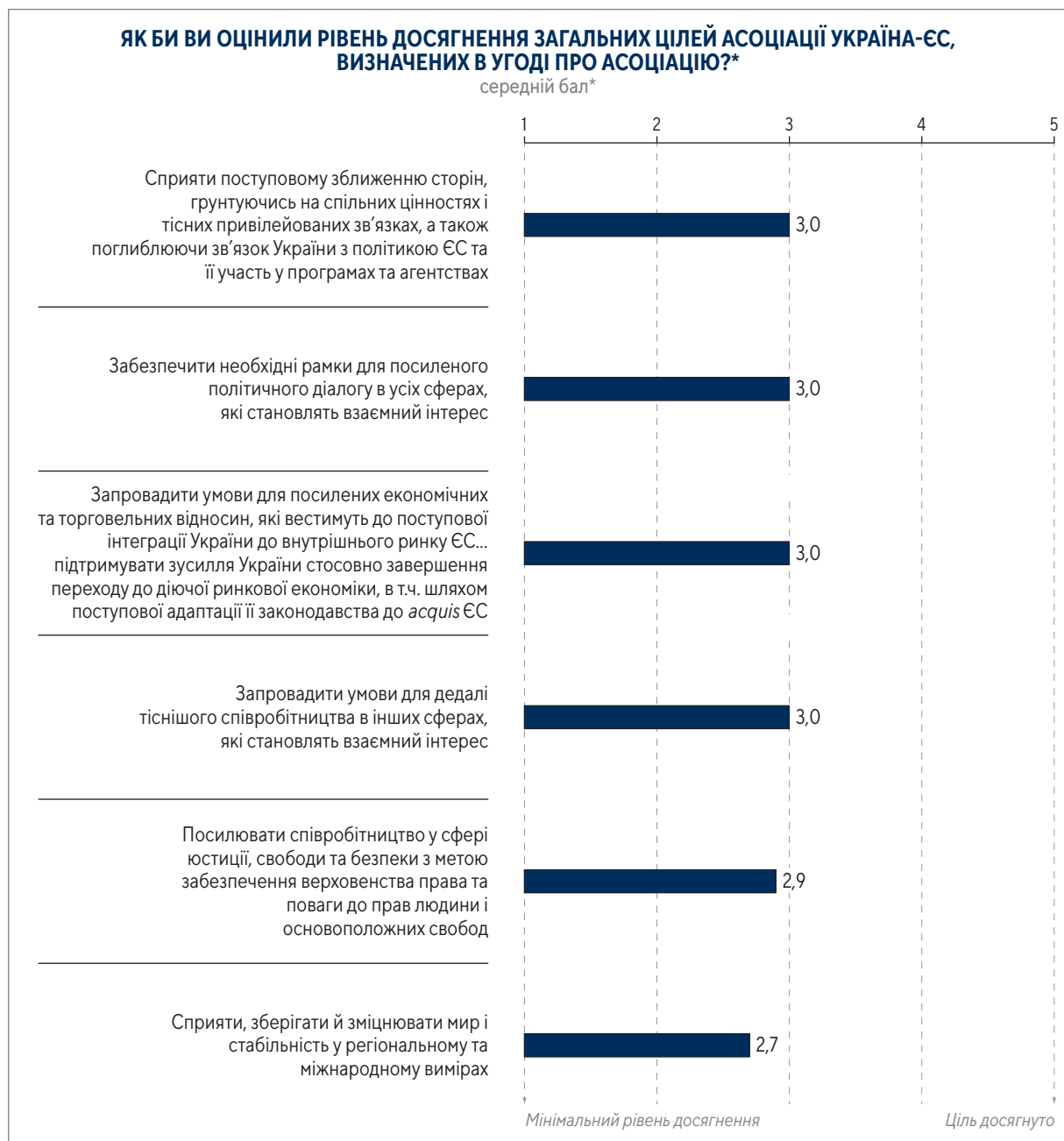
Березень 2021р.

* Експертам пропонувалося відзначити три прийнятні варіанти відповіді.



* Сума варіантів відповіді «так» і «скоріше так».

** Сума варіантів відповіді «ні» і «скоріше ні».

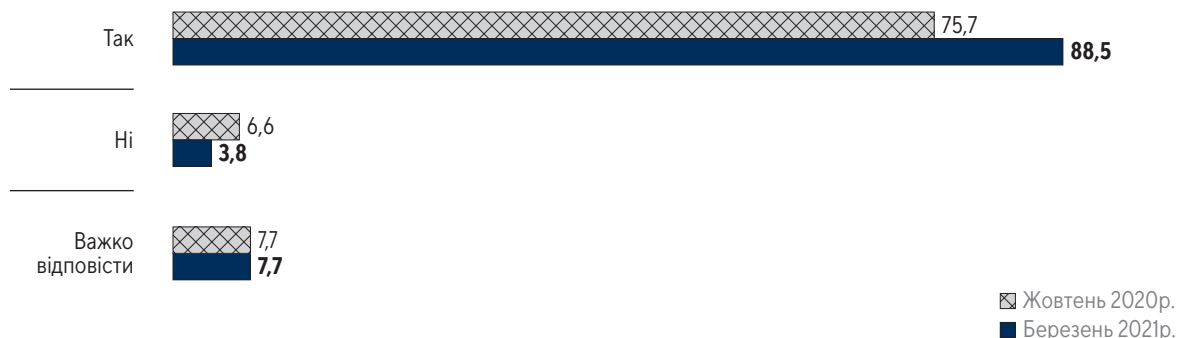


* За п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає мінімальний рівень досягнення, «5» – ціль досягнуто.

Березень 2021р.

ЧИ СЛІД ОНОВИТИ ТА КОНКРЕТИЗУВАТИ РОЗДІЛ II УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС, ПРИСВЯЧЕНИЙ СПІВРОБІТНИЦТВУ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ, З ОГЛЯДУ НА РЕАЛІЇ, ЗОКРЕМА РОСІЙСЬКУ ЗБРОЙНУ АГРЕСІЮ ПРОТИ УКРАЇНИ?

% опитаних експертів

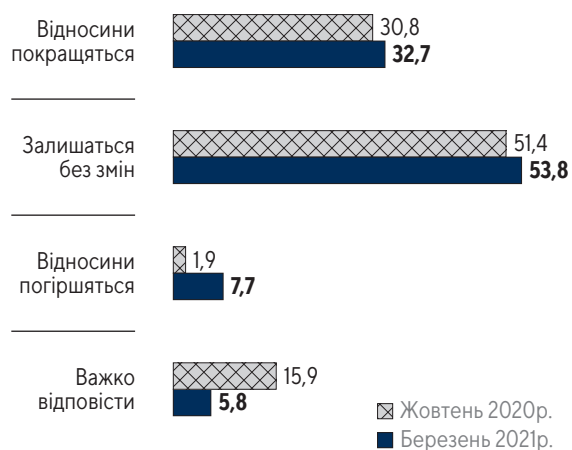


* Сума варіантів відповіді «так» і «скоріше так».

** Сума варіантів відповіді «ні» і «скоріше ні».

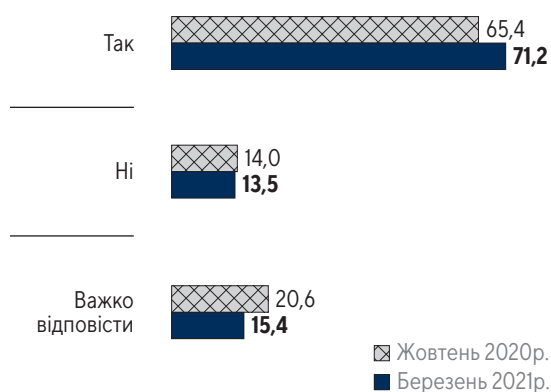
ЯК БИ ВИ ОЦІНИЛИ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА ЄС НА НАЙБЛИЖЧІ РОКИ?

% опитаних експертів



ЧИ СЛІД УКРАЇНІ В ПЕРЕМОВИНАХ З ЄС СТАВИТИ НА ОФІЦІЙНОМУ РІВНІ ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРСПЕКТИВ ЇЇ ЧЛЕНСТВА В ЄВРОСОЮЗІ?

% опитаних експертів



ЧИ ПОТРІБНО УКРАЇНІ ВСТУПИТИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ?

% опитаних експертів



РУХ УКРАЇНИ ДО ЄС: ДУМКИ ТА ОЦІНКИ ГРОМАДЯН

Це опитування, проведене в рамках проекту «Україна-ЄС: чинники і перспективи політичної асоціації», є продовженням попередніх соціологічних досліджень Центру Разумкова, присвячених темі європейської інтеграції¹. Мета опитування — визначити думки громадян України, відслідкувати динаміку їх оцінок стану сучасних відносин Києва і Брюсселя, темпів і характеру євроінтеграції, факторів, що гальмують рух України до євроспільноти. Також оцінюється рівень суспільної підтримки вступу України до ЄС, перспективи розвитку відносин Києва і Брюсселя.

Зрозуміло, що це локальне опитування не претендує на визначення повної картини позицій громадян. Ідеться про окремі важливі тенденції суспільної думки стосовно партнерства України і ЄС. Водночас, отримані результати становлять інтерес як з огляду на динаміку оцінок респондентів на фоні подій у відносинах Україна-ЄС, так і в контексті регіональної специфіки ставлення респондентів до європейської інтеграції України².

Отже результати дослідження дають можливість зробити ряд спостережень і висновків.

Особливості відносин Києва і Брюсселя

Протягом усього періоду дослідження (2005–2021рр.) громадяни України найчастіше оцінюють відносини Києва і Брюсселя як нестабільні. Загалом це стала тенденція. Навіть у 2005р. в період сплеску «євро-оптимізму» після Помаранчевої революції і приходу до влади команди євроінтеграторів був зафіксований найвищий (35%) показник позитивних оцінок відносин України і ЄС. Але й тоді 43% опитаних охарактеризували їх як «нестабільні».

У березні 2021р., порівняно з попереднім дослідженням (листопад 2020р.), оцінки респондентів кардинально не змінилися. Отже, половина (50%) опитаних оцінюють відносини Києва і Брюсселя як «нестабільні», 16% — як «добрі» і 17% — вважають їх поганими.

Таку неоднозначну картину оцінок можна пояснити як внутрішніми чинниками (деякі з яких мають хронічний характер), так і зовнішніми обставинами. По-перше, нестабільність у відносинах з ЄС значною мірою обумовлена українськими проблемами — зокрема, незадовільністю боротьби з корупцією, повільними реформами судової системи, низьким рівнем соціально-економічного розвитку та ін. Водночас, ускладнюють відносини з ЄС внутрішні конфлікти в Україні.

У цьому контексті слід звернути увагу на помітне зростання негативних оцінок відносин Україна-ЄС у листопаді 2020р., що пояснюється тим, що Конституційний Суд України в жовтні 2020р. ухвалив неоднозначне, політизоване рішення щодо надзвичайно чутливої теми боротьби з корупцією. Це викликало різко негативну реакцію з боку офіційного Брюсселя і саме тоді в українському інформаційному просторі з'явилося чимало апокаліптичних прогнозів стосовно руйнування відносин з ЄС. При цьому ситуація довкола КСУ й досі залишається невизначеною.

По-друге, очевидно, що на стан відносин Києва і Брюсселя впливають й внутрішні проблеми в ЄС. Зокрема йдеться про небезпечні відцентрові тенденції, пов'язані з наслідками міграційної кризи, зростанням впливу праворадикальних рухів. На теренах ЄС спостерігається зростання тенденцій «національного егоїзму» та ізоляціонізму.

По-третє, в цілому помітно зросла конфронтація і нестабільність як на європейському континенті, так і у світі. Очевидно, що це не може не позначатися й на контактах Києва і Брюсселя, які залежать від світової кон'юнктури.

По-четверте, новим негативним фактором стала пандемія COVID-19, що обмежила

¹ Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова 5-9 березня 2021р. в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки — 2,3%.

У матеріалі також використані результати попередніх та грудневого 2020р. опитувань Центру Разумкова.

² Застосовується наступний розподіл областей за регіонами: **Захід:** Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Центр:** Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області; **Південь:** Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід:** Дніпропетровська, Запорізька, Харківська, Донецька та Луганська (за винятком окупованих територій) області.

як офіційні політико-дипломатичні відносини України та ЄС, так і туристичні потоки, міжлюдські контакти внаслідок запровадження жорсткого карантину на кордонах ЄС.

Говорячи про регіональні відмінності в оцінках респондентів, слід звернути увагу на деякі регіональні особливості. На Заході і в Центрі громадяни найчастіше характеризують відносини Києва і Брюсселя як нестабільні (61% і 50%, відповідно). На Півдні і Сході, порівняно з іншими регіонами, дещо більше опитаних, які оцінюють ці відносини як «погані» — 18% і 25%, відповідно.

Темпи інтеграції до ЄС

Очевидно, що загальна картина оцінок якості стану відносин Україна-ЄС корелюється з характеристиками темпів руху України до євроспільноти. Загалом найчастіше респонденти згодні з тим, що темпи просування України до ЄС є низькими. Проте, порівняно з попереднім дослідженням, спостерігається невелике зростання позитивних оцінок. Зокрема, частка оцінок темпів руху до ЄС, визначених як «середні», зросла з 23% до 30%, а частка «низьких» — зменшилася з 44% до 38%. Однак це суттєво не впливає на загальну динаміку ставлення громадян до швидкості, з якою Україна рухається до ЄС.

Окреслюючи суспільні настрої за останні роки слід констатувати, що громадяни загалом не задоволені темпами євроінтеграції, оцінюючи їх частіше як «низькі». Амплітуда таких характеристик — від 55% в листопаді 2009р. до 38% у 2021р. Причин для скепсису чимало. З одного боку, проголошений українською владою євроінтеграційний курс залишався скоріше «декларацією про наміри», ніж чіткою програмою практичних дій. При цьому, в повсякденному суспільному житті бракує конкретних наявних результатів співробітництва України та ЄС. Зокрема, досить гостро це відчувається у нинішній пандемічний період.

Отже, громадяни усвідомлюють значну соціально-економічну відстань України від ЄС. Загалом така ситуація відставання від країн Євросоюзу (вкупі з тривалою інформаційною агресією Росії) дискредитує європейську ідею всередині країни, підживлює в суспільстві розчарування і зневіру щодо євроінтеграції.

У регіональному аспекті кардинальних відмінностей загалом не спостерігається. Однак варто звернути увагу на більш критичну налаштованість жителів Півдня і Сходу країни, де помітно вищим є рівень негативних оцінок. Якщо 10% і 14%, відповідно, жителів Заходу і Центру характеризують темпи євроінтеграції як «нульові», то на Сході і Півдні ці показники складають відповідно по 27%.

Очевидно, що з критичної оцінки характеру і темпів євроінтеграції логічно випливає питання про перешкоди, що заважають руху на європейському напрямі. Отже, які чинники найбільшою мірою гальмують євроінтеграційний процес?

Чинники, що перешкоджають євроінтеграції

Підсумовуючи дані останніх опитувань (2019-2021рр.), слід відзначити, що в ієрархії негативних чинників, що заважають розвитку контактів з ЄС, респонденти незмінно перше місце віддають високому рівню корупції в Україні. Причому «вага» цього чинника за три останні роки зростає — 58% — 65% — 72%. Такі оцінки громадян вповні кореспондуються із заявами і деклараціями офіційних структур ЄС щодо України, де ця проблема визначається головною як у контексті подальшого розвитку партнерства Києва і Брюсселя, так і стосовно внутрішнього розвитку України. Очевидно, що незадовільний рівень боротьби з корупцією, розбалансованість системи антикорупційних органів є хронічною проблемою, що найбільшою мірою гальмує євроінтеграційний процес, несприятливо позначається на атмосфері і характері відносин Україна-ЄС.

Іншою внутрішньою перешкодою на шляху до ЄС респонденти відзначають низький рівень економічного розвитку та недостатні темпи реформ (відповідна динаміка оцінок — 53% — 52% — 57%). Цей фактор ускладнює торговельно-економічні контакти Києва і Брюсселя, інтеграційні процеси в різних секторах співробітництва, і в цілому виконання Угоди про асоціацію Україна-ЄС³. На відміну від попереднього дослідження респонденти третє місце відводять проблемі демократії в Україні, рівень якої не відповідає європейському. Це один з проблемних факторів у відносинах Києва і Брюсселя, пов'язаний з ефективністю державних

³ Більш докладно див.: Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. — Центр Разумкова, 2020р., с.3-55, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.

інституцій із забезпечення надійного захисту прав і свобод громадян.

Разом з внутрішніми проблемами, громадяни виокремлюють ряд зовнішніх чинників, які гальмують процес євроінтеграції. Насамперед це «гібридна війна», розв'язана Кремлем проти України. Це відзначають 28% опитаних. Очевидно, що опір російській агресії потребує величезних матеріально-фінансових ресурсів, людського потенціалу, політико-дипломатичних зусиль, які можна було б ефективно задіяти на євроінтеграційному напрямі⁴. Отже, тривала «гібридна війна», розв'язана Кремлем проти України, не лише виснажує кадровий і економічний потенціал України та уповільнює темпи євроінтеграції, але й ускладнює внутрішню ситуацію у країні, послаблює її позиції на світовій арені тощо.

21% респондентів наголошують на намаганнях Москви блокувати євроінтеграційний шлях Києва. Протидія руху України до ЄС — основний мотив і причина російської агресії. Кремль задіяв весь арсенал «гібридної війни» для утримання України в зоні «привілейованих інтересів» і силової переорієнтації інтеграції України з європейської на євразійську.

Слід звернути увагу й на те, що кожен п'ятий (20%) респондент переконаний у тому, що ЄС не бажає конфліктувати з Росією через Україну. З одного боку, такі думки є слушними з огляду на те, що на теренах Євросоюзу досить поширеними є проросійські настрої, які підживлюються через мережу «агентів впливу», проросійські, екстремістські рухи, які розхитують політичну систему Євросоюзу.

Але, з іншого боку, очевидним фактом є й те, що останнім часом відносини ЄС–Росія перебувають у критичному стані, сягнувши найнижчої точки падіння за всю новітню історію відносин Брюсселя і Москви. ЄС намагається максимально уникнути широкомасштабної ескалації конфлікту з агресивною імперською Росією, залишаючи вікно для діалогу. Але при цьому, офіційний Брюссель дотримується послідовної і досить чіткої політики засудження російської агресії проти України, вимагаючи звільнення окупованих територій на Сході України і не визнаючи незаконної анексії Криму. ЄС здійснює вагомий фінансово-економічний допис

Україні і запроваджує відповідні санкції проти РФ.

Разом з наведеними чинниками, чверть (24%) респондентів звертають увагу на неготовність ЄС до інтеграції України. Очевидно, така думка обумовлена тим, що офіційний Брюссель уникає діалогу з Києвом стосовно визначення чітких умов і перспектив членства України в Євросоюзі. ЄС, обтяжений внутрішніми проблемами і загрозами, зорієнтований насамперед на їх подолання. Це значною мірою нівелює пріоритетність української тематики. Також першочерговими для Євросоюзу (і для України) є проблеми боротьби зі світовою пандемією.

На регіональному рівні в позиціях громадян простежуються як тотожні підходи, так і певні відмінності. Відтак, в усіх регіонах респонденти найчастіше відзначають головними перешкодами на шляху до ЄС саме проблеми корупції і низький рівень економічного розвитку. Але, якщо на Заході і в Центрі третім важливим негативним чинником опитані відзначають «гібридну війну», розв'язану Росією, то в очах респондентів Сходу і Півдня більш вагомими чинниками є невідповідний європейському рівень демократії в Україні і неготовність ЄС до інтеграції. Причому на Сході російський фактор відзначається помітно менше, ніж у середньому по Україні, а культурна відмінність від ЄС — частіше.

Перспективи євроінтеграції

Слід констатувати, що рух до ЄС, закріплений в Конституції, є базовим публічним наративом, ідеологічною позицією більшості провідних політичних партій України. За результатами останнього опитування, 59% громадян вважають, що Україні потрібно вступити до ЄС. У цілому в суспільстві стабільно переважає підтримка ідеї вступу України до ЄС.

За останні майже 20 років (2002–2021рр.) спостерігалось кілька випадків певного зниження рівня підтримки вступу України до ЄС (мінімум — 40% зафіксовано у вересні 2005р.). Водночас, максимальний показник підтримки було зафіксовано в листопаді 2002р. — 65%. Отже слід констатувати домінування проєвропейських настроїв, незважаючи на те, що рух до євроспільноти мав складну і драматичну еволюцію.

⁴ Більш докладно див.: Європейська інтеграція України: російський фактор. Аналітична доповідь Центру Разумкова. — Національна безпека і оборона, 2020р., №1-2, с.2-65, https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD181-182_2020_ukr.pdf.

З 2014р. вже стабільна більшість громадян України підтримують вступ країни до ЄС. Очевидно, що російська агресія, націлена на блокування євроінтеграційного руху та забезпечення контролю над Україною, посилила європейські та євроатлантичні симпатії в українському суспільстві. Загалом за сім років війни у громадській свідомості відбулися суттєві зміни, в т.ч. стосовно геополітичних орієнтацій — очевидними є тенденції як зневіри у «миролюбність братської Росії», так і зростання усвідомлення важливості та безальтернативності курсу країни на інтеграцію до ЄС. Безумовно, основою і фундаментом євроінтеграційного курсу країни є свідома і стабільна підтримка громадян, їх цивілізаційний вибір на користь приєднання до ЄС.

Однак, не можна оминати увагою помітні регіональні розбіжності. Отже, традиційно найвищий рівень підтримки вступу України до ЄС демонструють жителі Заходу. У березні 2021р. частка прихильників приєднання до ЄС в цьому регіоні склала 84%. Серед жителів Центру також спостерігається явне домінування проєвропейських симпатій — 63%.

Проте, на Півдні та Сході країни ситуація є іншою. На Півдні думки респондентів поділилися навпіл — по 42% прихильників і противників вступу до ЄС. Своєю чергою, на Сході дещо частіше опитані виступають проти входження України до ЄС — 46% і 38%, відповідно. Очевидно, це можна пояснити рядом зовнішніх і внутрішніх факторів, — зокрема, залишками певних соціокультурних традицій у сусідніх з Росією українських областях, усталеними геополітичними орієнтаціями насамперед жителів старшого віку, в т.ч. певними проросійськими настроями, психологічною втомою від воєнного конфлікту, що триває поблизу, а також дезорієнтацією від інформаційної агресії Росії.

Важливим показником євроінтеграційних настроїв громадян є їх готовність взяти участь і проголосувати на гіпотетичному референдумі стосовно вступу України до ЄС. Відтак, якщо би найближчим часом відбувся такий референдум, то 72% громадян України взяли б у ньому участь. З них 80% проголосували б за вступ України до ЄС. Це досить показовий результат, який свідчить про те, що більшість громадян підтримують курс країни на інтеграцію до ЄС і бачать майбутнє України як повноправного члена євроспільноти.

Зрозуміло, що в нинішніх умовах важко прогнозувати перспективи відносин Києва і Брюсселя, зокрема наступні етапи євроінтеграції і часові рамки приєднання України до ЄС. Як наголошувалося вище, це обумовлене багатьма внутрішніми і зовнішніми обставинами. Громадяни неоднозначно оцінюють розвиток відносин Києва і Брюсселя найближчими роками. Отже, найчастіше (39%) респонденти наголошують на тому, що відносини залишаться без змін. З одного боку, таку думку можна вважати скептичною, оскільки загалом йдеться про стагнацію контактів і відсутність просування вперед.

Але з іншого боку, в умовах негативної світової і регіональної динаміки, ускладнення соціально-економічного середовища на європейському континенті, стабільність і незмінність партнерських відносин, не є негативним фактором. Тим паче, якщо йдеться про незмінність політики ЄС щодо політичної солідарності та економічної підтримки України у протистоянні агресії Росії, продовженні антиросійських санкцій тощо. Отже в цьому контексті відсутність змін має й позитивний аспект.

26% опитаних переконані в тому, що відносини Україна-ЄС покращаться. Можна припустити, що такі оптимістичні прогнози обумовлюються активним політико-дипломатичним діалогом Києва і Брюсселя, що нині триває, започаткуванням процесу оновлення Угоди про асоціацію Україна-ЄС, ймовірним запровадженням «промислового безвізу», поживавленням співробітництва з ЄС у різних секторах тощо.

Лише кожен десятий (10%) респондент прогнозує погіршення відносин.

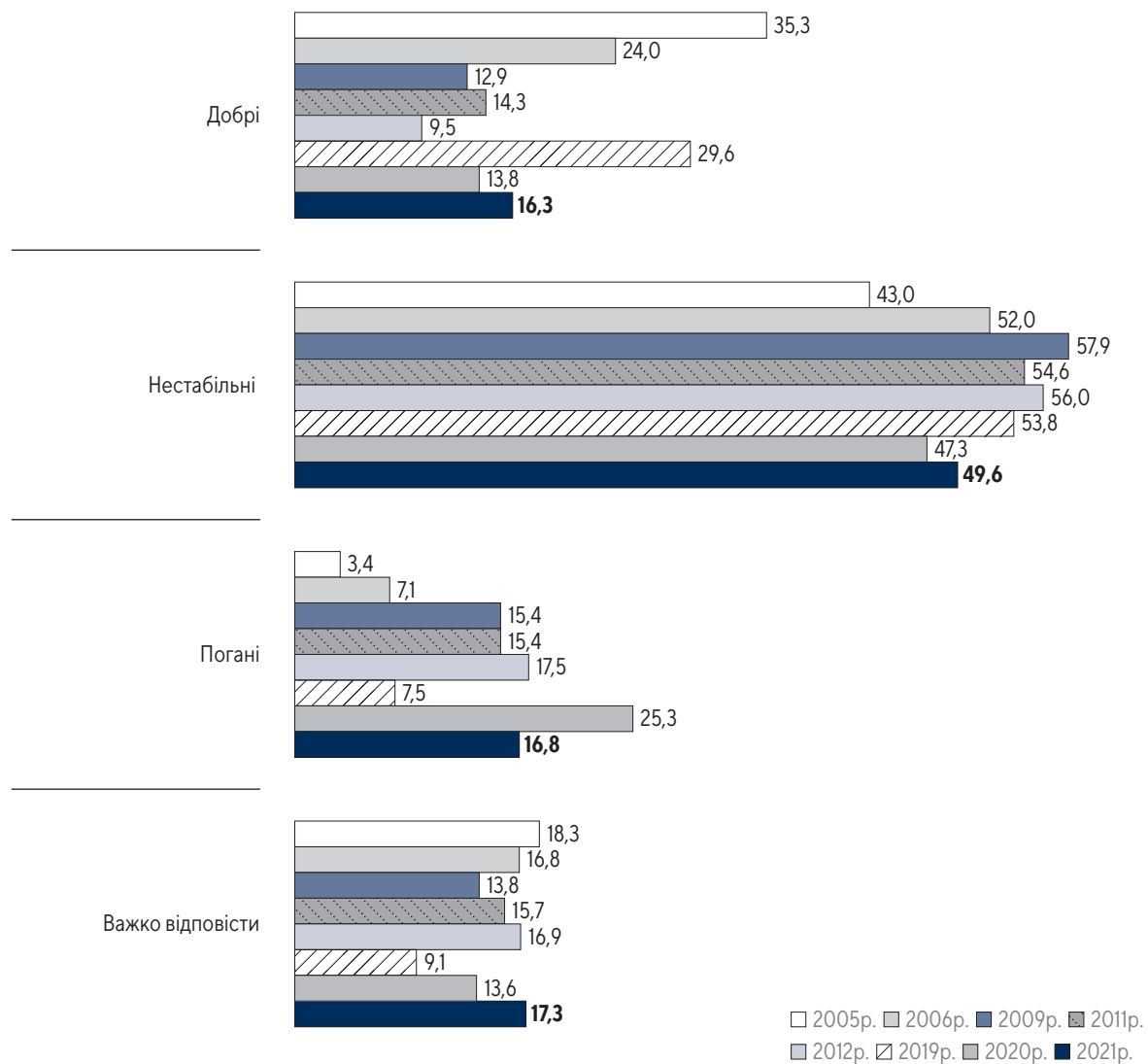
Підсумовуючи результати дослідження, слід зазначити, що громадяни України достатньо критично оцінюють як стан відносин Україна-ЄС, так і загалом темпи євроінтеграції. Це обумовлюється, на їх думку, рядом внутрішніх і зовнішніх факторів, серед яких респонденти насамперед відзначають проблему корупції і низький рівень економічного розвитку. Серед зовнішніх факторів, що гальмують євроінтеграційний рух — російська гібридна агресія.

Найважливішим є те, що в українському суспільстві стабільно домінує підтримка європейського курсу і вступу до ЄС.

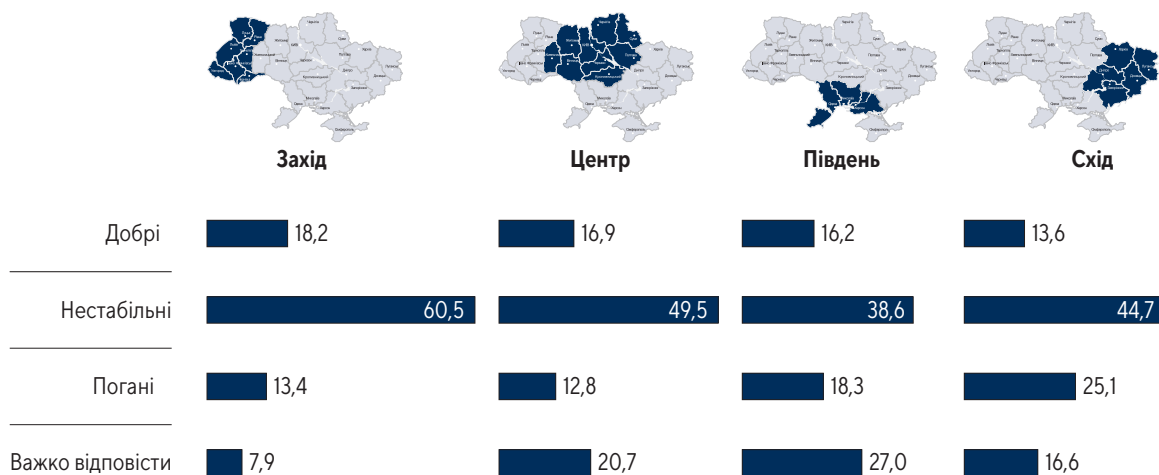
ЯК ВИ ОЦІНЮЄТЕ НИНІШНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ З ЄС?

% опитаних

УКРАЇНА



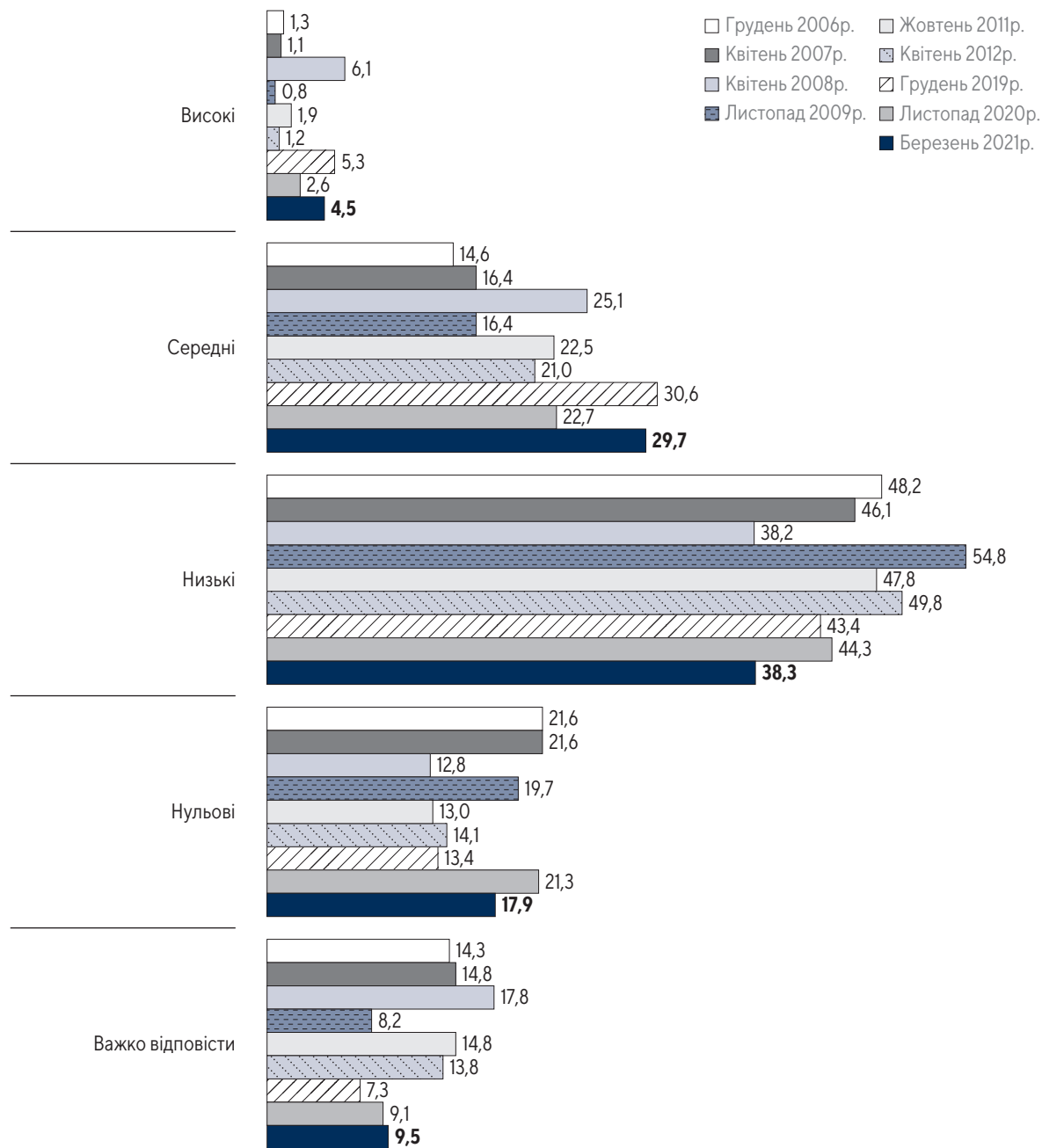
РЕГІОНИ (2021р.)



ЯК БИ ВИ ОЦІНИЛИ ТЕМПИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС?

% опитаних

УКРАЇНА



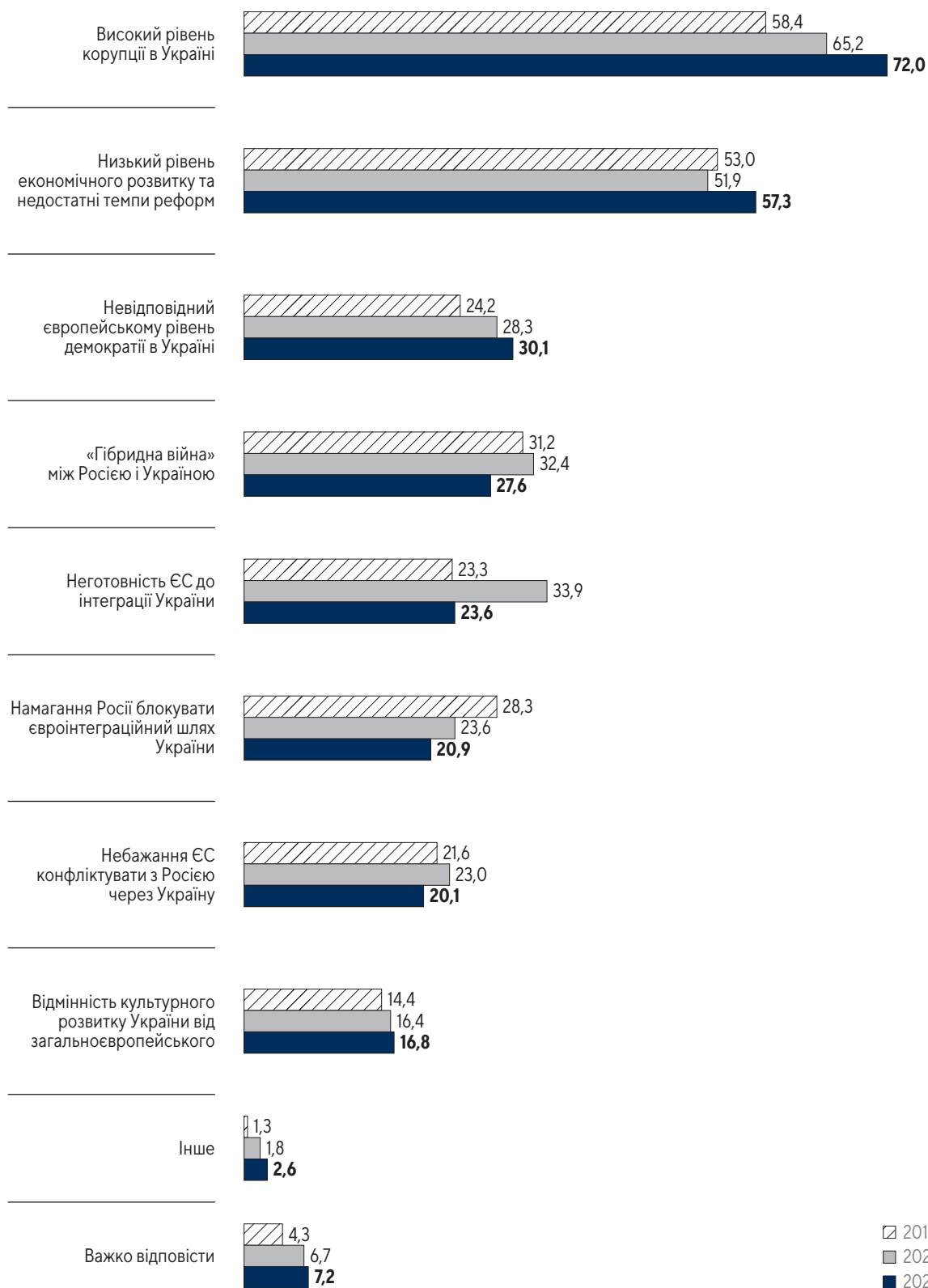
РЕГІОНИ (березень 2021р.)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Високі	6,9	4,3	2,9	3,6
Середні	38,7	29,0	18,3	27,7
Низькі	38,9	42,4	31,1	35,0
Нульові	10,4	13,9	27,0	26,6
Важко відповісти	5,2	10,3	20,7	7,2

ЩО НАЙБІЛЬШОЮ МІРОЮ ПЕРЕШКОДЖАЄ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС?*

% опитаних

УКРАЇНА



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

ЩО НАЙБІЛЬШОЮ МІРОЮ ПЕРЕШКОДЖАЄ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС?*

% опитаних

(продовження)

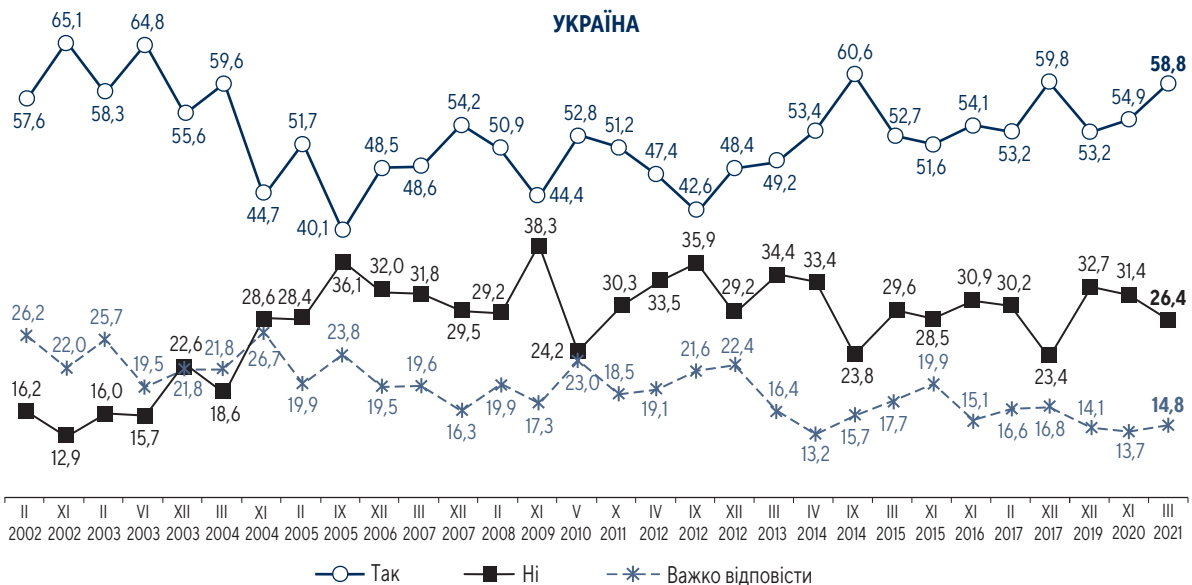
	Захід	Центр	Південь	Схід
Високий рівень корупції в Україні	70,6	73,3	79,2	68,3
Низький рівень економічного розвитку та недостатні темпи реформ	66,0	55,4	54,6	53,4
Невідповідний європейському рівень демократії в Україні	23,1	31,4	30,4	34,6
«Гібридна війна» між Росією і Україною	33,3	28,9	28,3	20,2
Неготовність ЄС до інтеграції України	18,5	20,4	26,1	31,8
Намагання Росії блокувати євроінтеграційний шлях України	24,8	22,5	10,8	19,5
Небажання ЄС конфліктувати з Росією через Україну	23,5	18,2	20,8	19,7
Відмінність культурного розвитку України від загальноєвропейського	11,0	14,1	25,0	22,1
Інше	0,6	5,9	0,8	0,6
Важко відповісти	2,5	9,6	9,6	6,8

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

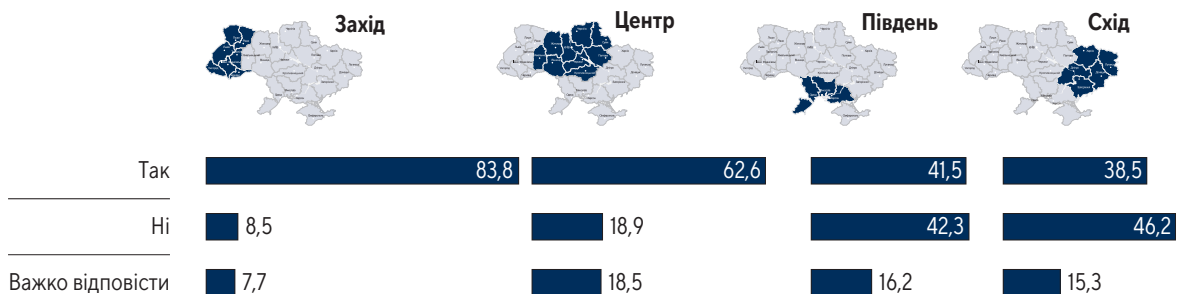
ЧИ ПОТРІБНО УКРАЇНІ ВСТУПАТИ ДО ЄС?

% опитаних

УКРАЇНА



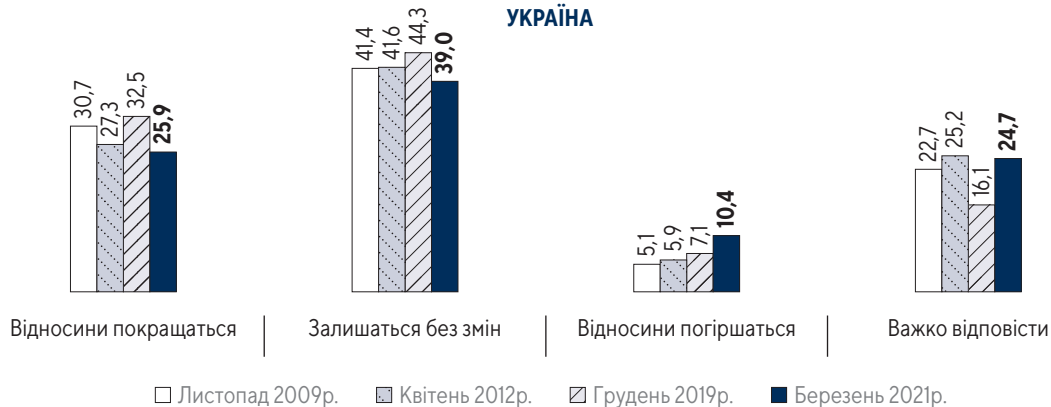
РЕГІОНИ (2021р.)



ЯК БИ ВИ ОЦІНИЛИ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН УКРАЇНИ І ЄС НА НАЙБЛИЖЧІ РОКИ?

% опитаних

УКРАЇНА



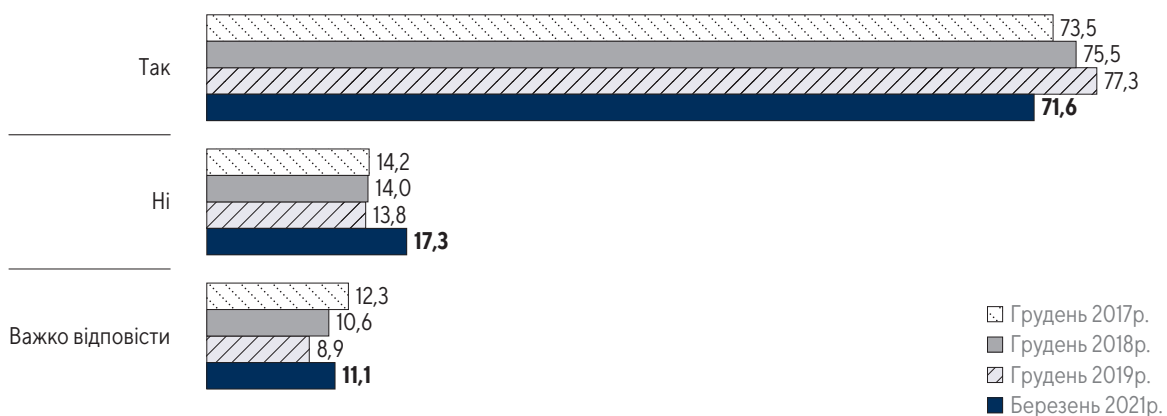
РЕГІОНИ (березень 2021р.)

	Захід	Центр	Південь	Схід
Відносини покращаться	34,5	27,5	22,0	17,5
Залишаться без змін	40,5	36,7	33,2	43,4
Відносини погіршаться	4,4	5,6	14,9	20,9
Важко відповісти	20,6	30,2	29,9	18,1

ЯКБИ НАЙБЛИЖЧИМ ЧАСОМ ВІДБУВСЯ РЕФЕРЕНДУМ СТОСОВНО ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС, ЧИ ВЗЯЛИ БИ ВИ УЧАСТЬ У ГОЛОСУВАННІ?

% опитаних

УКРАЇНА

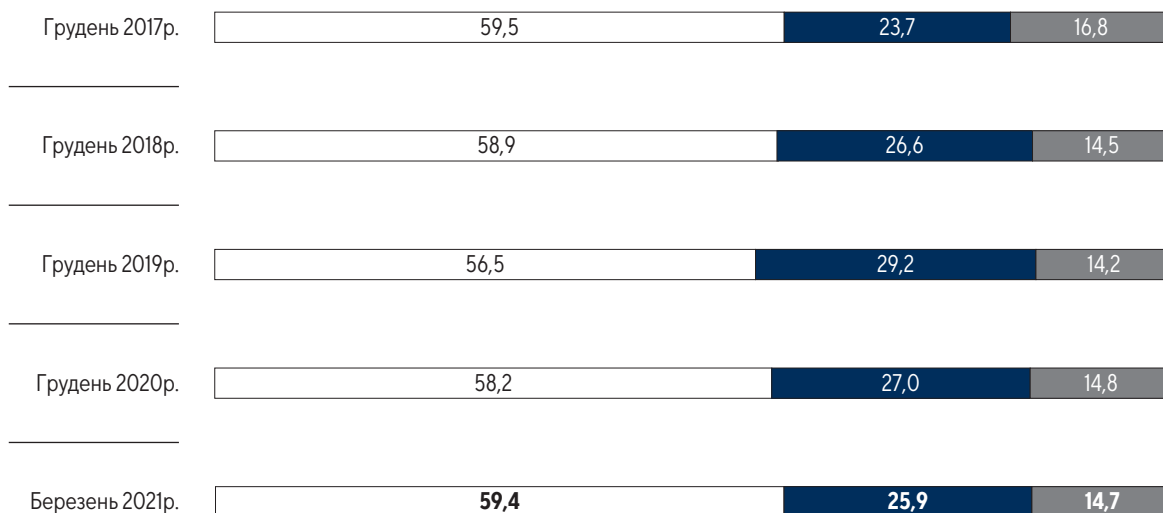


РЕГІОНИ (березень 2021р.)

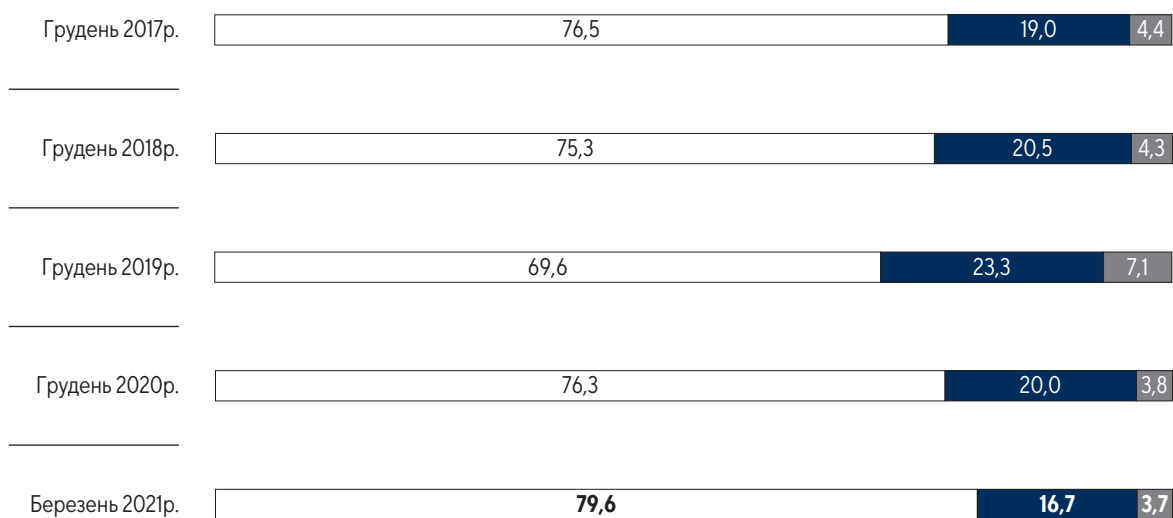
	Захід	Центр	Південь	Схід
Так	85,4	74,5	70,1	55,6
Ні	6,7	12,0	15,8	35,2
Важко відповісти	7,9	13,5	14,1	9,3

ЯКБИ ВИ ВЗЯЛИ УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМІ СТОСОВНО ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС, ТО ЯК БИ ВИ ПРОГОЛОСУВАЛИ?

% усіх опитаних

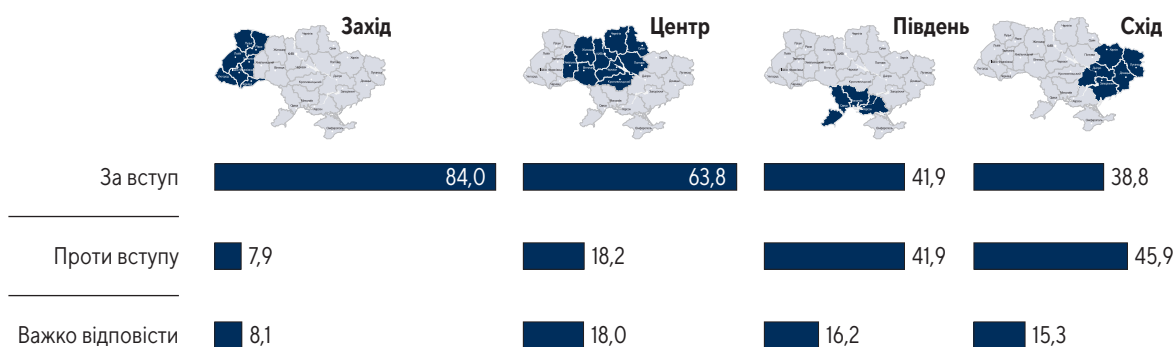


% тих, хто має намір взяти участь у референдумі



□ За вступ ■ Проти вступу ■ Важко відповісти

РЕГІОНИ (березень 2021р.), % усіх опитаних



ШЛЯХ ДО ЄС: ПРОБЛЕМИ ЗОВНІШНЬОЇ І ВНУТРІШНЬОЇ АСОЦІАЦІЇ

Серед багатьох зовнішніх питань, якими Україні треба займатися одночасно, стан і перспективи у відносинах з Європейським Союзом — одне з найскладніших. Політики можуть довго сперечатися, що нагальніше — НАТО чи ЄС, доки експерти нагадають їм, що склад обох об'єднань збігається на 95%. Що ж до українського суспільства, то воно, як уявляється, уже досягнуло, що національному інтересу відповідає *вступ*, а не умовна *інтеграція* до ЄС, яка на практиці є лише процесом для досягнення бажаного результату.

Спробуємо окреслити, на якій стадії цього процесу знаходиться наша країна за українською та європейською оцінками.



Андрій ВЕСЕЛОВСЬКИЙ

*Радник директора
Національного інституту
стратегічних досліджень*

Україна-ЄС: взаємні очікування і проблеми стратегії розвитку

Київ. На думку української сторони, політичні відносини між сторонами знаходяться в діапазоні між хорошими та відмінними. У Києві вважають, що цей їх стан був досягнутий завдяки правильно побудованій комунікації, послідовному виконанню узятих на себе зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію (УА), які не протирічать *теперішнім* національним інтересам, і також завдяки безкомпромісній позиції України у протистоянні агресії РФ, яка загрожує всьому європейському континенту.

Українська сторона очікує, насамперед, консолідованої, незмінної і дедалі більшої підтримки з боку ЄС протидії РФ у всіх можливих формах: правовій, дипломатичній, економічній, інформаційній тощо.

Україна розраховує на менш вимогливу позицію ЄС з усіх питань порядку денного

відносин, мотивуючи це людськими, політичними й економічними витратами на протидію агресії. Не маючи серйозного політичного й дипломатичного впливу у більшості країн ЄС, Україна розраховує на роль Брюсселя як групи керуючих інституцій (ЕК, ЄР, ЄП та інші органи та установи) для підтримки у двосторонніх відносинах.

Офіційний Київ ставить перед ЄС питання про збільшення візитів вищого керівництва ЄС до України, бажано з відвіданням лінії розмежування на Донбасі, використовує візити, зустрічі, інтерв'ю для внутрішньої політичної підтримки.

Однак, українська сторона, на жаль, не готова переводити питання європейської інтеграції у стан національної стратегії. Уряд України не має наміру ставати штабом впровадження УА в якості соціально-економічної основи суспільного ладу. Це відбиває позицію більшості політичного класу, який не вибудував (не погодив) національну

стратегію розвитку зовсім і не бачить європейській вибір в якості її основи зокрема.

Брюссель. На думку європейської сторони, в українському суспільстві є певна частина стратегічно мислячих і мотивованих людей, які бачать майбутнє нації в ЄС. Попри незначне число та невисоку якість цього контингенту, постійний тиск РФ та тривале знекровлення у вигляді еміграції молодших і кращих, в ЄС припускають зростання політично активного і свідомого ядра, орієнтованого на євроінтеграцію як національний інтерес України.

У ЄС усвідомлюють погану якість та низьку віддачу державних інституцій, дефіцити судової та правоохоронної систем, високий рівень бідності, зношеність інфраструктури та виробничих потужностей, низьку кваліфікацію робочої сили тощо.

Разом з тим усі ці недоліки не вважаються нездоланими за умови, що політичне керівництво усвідомлює проблеми і професійно намагається їх вирішувати. Європейська сторона на цьому етапі не знаходить такого усвідомлення і шукає шляхи до його вироблення в українській владі. У цій ситуації всі інші питання — рівень допомоги, комунікації, зустрічі високого рівня, санкції проти РФ тощо розглядаються радше як інструменти для досягнення головного політичного питання: свідомого рішення українського політичного класу ставитися до європейського вибору як стратегії розвитку держави і суспільства.

У ЄС знайдуться впливові особи та держави, які розглядають Україну в якості частини Європейського Сусідства в тому ж статусі, що Йорданія чи Марокко. Є й такі, які за кожен крок в інтеграції вимагатимуть великих і малих поступок — досить згадати про спір між Болгарією та Північною Македонією.

На додаток, колективний Брюссель і його країни-члени не вважають за можливе і потрібне — зокрема в якості «відплати» за Україну — відмежовуватися від РФ, «рубати» з нею відносини через агресивну військову та кібернетичну діяльність, придушення прав людини, загрозу міжнародному миру та безпеці.

Зовнішній і внутрішній виміри політичної асоціації

Як у тексті УА, так і у процесі інтеграції початкові розділи присвячені політичній асоціації. Спочатку погоджуються цінності й принципи, потім починається зближення.

Політична асоціація має два виміри. Йдеться, попри поширену думку, не лише про близькість/тотожність зовнішньої політики, але й ціннісний зміст внутрішньої політики в широкому сенсі: верховенство права, демократичні інститути і процедури, відповідальне урядування, права людини на повсякденному рівні. Також маркером ефективності держави є рівень особистої безпеки, сервісний зміст діяльності митних і податкових органів, загальнонаціональні високі стандарти в освіті та охороні здоров'я.

Ефективність у згаданих сферах має досягатися внаслідок *галузевих політик*, розроблених і здійснюваних за моделями країн ЄС/європейських інституцій. Політика у сфері транспорту чи контролю якості харчових продуктів в Україні має відповідати модельним політикам, викладеним у відповідних директивах ЄС. Це означатиме наближення до політичної асоціації з ЄС, бо наближатиме суспільні стандарти й критерії до тих, що існують чи пропагуються у країнах ЄС.

Зовнішньополітична асоціація у цьому випадку уявляється загалом простішим і досяжнішим станом, що стало можливим унаслідок агресії РФ і змін в оцінці більшістю суспільства національних інтересів та шляхів їх досягнення/захисту (звідси ставлення громадськості до ЄС і НАТО). Потужним допоміжним фактором тут виступає позиція країн-партнерів та головних підтримувачів України на міжнародній арені. В Україні складається висока оцінка ефективності суспільств «колективного Заходу», що сприяє прийняттю їх зовнішніх політик і практик.

Зовнішньополітична асоціація не вимагає суттєвих змін у звичках і правилах, її матеріальні витрати вбачаються виправданими з огляду на агресію РФ і загрозу національній безпеці.

Внутрішньополітична асоціація, натомість, вимагає суттєвих змін у поведінці, оцінках, звичках переважної більшості членів суспільства, перебудови стилю, стандартів, підходів у виробничій, побутовій, ціннісній сферах. Ці зміни тягнуть додаткові матеріальні й фінансові витрати (вони водночас скорочують зайві, неефективні витрати, але це помічається менше). А найбільше — змушують приймати нове, чуже, інакше.

Такі зміни в багатьох випадках виглядають чужими для частини українського суспільства, оскільки фактично не сприймалися в імперській (постколоніальній, пострадянській) моделі держави. Йдеться про повагу до різних націй (включно з ромами), різних мов (включно з кримськотатарською), прийняття різних церковних деномінацій (включно з греко-католиками) і навіть можливостей нетрадиційного шлюбу (включно з одностатевими). У світі вже не існує однорідних суспільств, ознаки інакшості присутні в усіх кранах. Наша, європейська, не є винятком. Обов'язок політиків, особливо тих, хто проголошує ЄС національною метою, полягає у послідовному та переконливому роз'ясненні цієї істини.

Ціннісний зміст політичної асоціації, менше у зовнішній і набагато більше у внутрішній політиці, є найскладнішим для усвідомлення і практикування більшістю суспільства, що зокрема спостерігається і на прикладі країн Центральної і Східної Європи та

Балкан — наймолодших членах ЄС. В українському випадку досі не всіма приймається навіть поняття приватної власності, базова загальнолюдська цінність, притаманна згаданим країнам. Українців, природжених власників, Голодомором і планомірним вичищенням найкращих упродовж трьох поколінь привчали до абсолюту колективного, до державної опіки. Звідси й досі значні патерналістські ілюзії частини суспільства. А коли не цінується приватна власність — не цінується й приватна ініціатива, цей могутній двигун розвитку.

Усвідомлення змісту політичної асоціації в суспільстві гальмується недостатньою увагою до цього аспекту євроінтеграції в публічних комунікаціях уряду з громадськостю, що, своєю чергою, відбиває недостатнє усвідомлення його важливості політичним класом і владою. Бракує і донесення відповідного меседжу з боку європейських інституцій.

Критичним фактором змін могло б стати цілеспрямоване і наскрізне внесення змісту політичної асоціації як конвергенції європейського та українського суспільств до програм усіх освітніх і навчальних закладів та відповідної методичної підготовки виховательського та викладацького складу на національному рівні.

Це б підтримали у Брюсселі. Але ініціювати має Київ. Бо інтегруватися йому.



ІНТЕГРАЦІЯ ДО ЄС: ДОВГОСТРОКОВІ ПРІОРИТЕТИ ТА ПОТОЧНІ ВИКЛИКИ

В умовах зростання загроз безпеці, викликів в економіці та системі соціального та медичного забезпечення, з якими стикається Україна, питання євроінтеграції стали дещо менше потрапляти якщо не до політичного, то принаймні до медійного порядку денного. Але очевидно інше, – на фоні посилення геополітичної турбулентності, складних внутрішніх проблем, що стоять перед Україною, набуває актуальності зміцнення партнерства і солідарності з ЄС, активізація діалогу з офіційним Брюсселем, здійснення реформ у рамках євроінтеграції.

Відносини між Україною та ЄС відбуваються у різних площинах, тому, перефразовуючи європейське гасло «Європа різних швидкостей», можна вести мову про «інтеграцію різних швидкостей», хоча більш точними були б терміни гармонізації та співробітництва.



Юлія БІДЕНКО

*Доцентка кафедри політології
Харківського національного
університету ім.В.Н.Каразіна*

Україна-ЄС: перспективи гармонізації і співробітництва

Що стосується гармонізації, як наближення українського законодавства до актів та стандартів ЄС, запровадження нових політик та регуляторних норм, то в деяких секторах (ринок газу, промислові стандарти, освіта, транспорт, державні фінанси, енергоефективність та ЖКГ) відчувається певний прогрес¹. Хоча варто зазначити, що загальне просування в імплементації Угоди про асоціацію за 2020р. склало 34%², а по окремим, згаданим вище, секторам воно рідко перевищує 60% запланованого. Найменшого прогресу останніми роками було досягнуто у сфері фінансового співробітництва та боротьби з шахрайством, захисті прав споживачів, соціальній політиці і трудових відносинах, національній безпеці, в галузі навколишнього середовища і цивільного захисту, а також санітарних і фітосанітарних стандартів.

Щоб не квапитись із негативними оцінками діючій владі варто пам'ятати, що значна частина «домашньої роботи» із гармонізації законодавства та прийняття нових норм була пророблена Україною протягом перших п'яти років після підписання Угоди, коли перед владою та суспільством стояло завдання переорієнтації експорту, здобуття політичної та макрофінансової підтримки для постреволюційного уряду та запуск ключових реформ. Крім системної роботи з виконання економічної частини Угоди, саме тоді було прийнято пакет політичних рішень щодо виконання Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України, які зокрема, стосувалися боротьби з корупцією та коштами, отриманими неправомірним шляхом, переформатування прокуратури, запуску е-деклараций та державного фінансування партій.

У 2014-2016рр. Україна стала асоційованим членом Рамкової програми ЄС з

¹ Напрямки Угоди про асоціацію – прогрес виконання. – Пульс Угоди про Асоціацію Україна-ЄС: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди, <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/current-progress>.

² Аналітика за роками. – Пульс Угоди про Асоціацію Україна-ЄС: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди, <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/a/year/2020>.

досліджень та інновацій «Горизонт 2020», найактивнішою країною-партнером у регіоні Східного партнерства Програми ЄС з мобільності у сфері освіти, професійної підготовки, молоді та спорту *Erasmus+*, приєдналась до програми «Креативна Європа» та грантової програми ЄС для розвитку конкурентоспроможності малих та середніх підприємств (МСП) «COSME». Пакет заходів ЄС з підтримки України на період 2014–2020рр. було суттєво збільшено, загалом його обсяг складав близько €11 млрд.³, що співвідносно з допомогою від США та Світового Банку. За останні кілька років діяльність Представництва ЄС стала більш помітною не лише на рівні парламентських та урядових комунікацій, але й в регіонах, у т.ч. завдяки підтримці децентралізації, грантам громадянському суспільству, місцевим медіа, розвитку мереж Євроклубів, молодіжних послів та експертів «*Team Europe*», відкриттю та підтримці роботи сучасних центрів надання адміністративних послуг у громадах, інформаційних центрів ЄС та євроінтеграційних офісів у ключових регіонах.

ЄС здійснює політичну підтримку шляхом невизнання анексії Криму та засуджуючи дії Росії на Донбасі, в т.ч. подовжуючи санкції та застосовуючи нові обмежувальні заходи, як це відбувалося через ескалацію напруженості в Азовському морі у 2018–2019рр.

Своєю чергою, після зміни керівництва країни по чергово призначені українські уряди у 2019–2020рр. закріпили євроінтеграційний напрям в якості наскрізного пріоритету Програми Кабінету Міністрів⁴. Рада асоціації Україна–ЄС відзначала прогрес української сторони в окремих сферах, а зустрічі на найвищому політичному рівні – Саміти Україна–ЄС проходили без нищівної критики або явних конфузів для керівництва країни.

Зараз співробітництво між Україною та ЄС перейшло у більш стабільну фазу, а сама Угода про асоціацію, що була розроблена фактично 10 років тому, вимагає коригування. Тому, мабуть, утримання політичного діалогу на досягнутому рівні, перегляд вимог

Угоди із пріоритезацією окремих напрямів, співвідносних з національними інтересами України, а головне – продовження кропіткої роботи в цих базових сферах євроінтеграції є завданням нинішньої владної команди.

Складові політичного діалогу Києва і Брюсселя

Інтенсивність та успішність політичного діалогу між Україною та ЄС з моменту підписання Угоди залежала від принаймні трьох головних детермінант: політика сусідства та пріоритети зовнішньої політики самого Союзу; успішність реформ в Україні і конфлікт Росії та України.

Щодо першого чинника варто розуміти, що Європейська політика сусідства у форматі Східного партнерства започаткована ще у 2009р., і за цей час відбулося значне розмежування між ступенем наближення окремих держав регіону до ЄС (Україна, Молдова, Грузія) на тлі посилення авторитарних і проросійських або ізоляціоністських тенденцій в інших – таких як Білорусь, Азербайджан та Вірменія. Це значним чином ускладнює діяльність як тематичних платформ, так і багатостороннього діалогу в рамках цього інструменту європейської політики сусідства. Відтак пріоритетом України стають саме двосторонні відносини з ЄС. Однак саме в рамках Східного партнерства Україна мала б шанси претендувати на роль регіонального лідера, особливо в контексті перегляду його формату. Утім така претензія на лідерство була б обґрунтованою за умов позитивних економічних і політичних досягнень усередині країни.

Другий чинник. Головними умовами для подовження політичного діалогу ЄС з Україною були і залишаються незворотність реформ, боротьба з корупцією, дотримання прав людини та верховенство права. Згідно з соціологічним опитуванням «Євробарометр», захист прав людини по всьому світу, гендерна рівність і солідарність між країнами Європи є пріоритетом, який, на думку європейських виборців, мають захищати інституції ЄС у першу чергу⁵. Порівняння

³ Фінансова підтримка та технічна допомога. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/finansova-pidtrimka-ta-tehnichna-dopomoga>.

⁴ Постанова КМУ «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» №471 від 12 червня 2020р.

⁵ A Glimpse of Certainty in Uncertain Times. Eurobarometer Survey 94.2: A Public Opinion Monitoring Study, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/parlemeter-2020/en-report.pdf>.



громадської думки європейців з поглядами українських громадян⁶, визначає цілком зрозумілий напрям реформ — система правосуддя, боротьба з корупцією, реформування безпекового та правоохоронного блоку, банківського сектору та соціальної політики. До речі, саме по цих секторах Рада Асоціації Україна-ЄС відзначає найменший прогрес з українського боку. Реформування означених напрямів є найбільш болючим для сучасних політико-економічних еліт, спричиняє значний опір в органах влади та потребує відмови від популізму швидких ефектних рішень. Необхідно мати запас міцності системи влади та кредит довіри населення, який, на жаль, тане з кожним місяцем, особливо на тлі погіршення економічного стану та колапсу медичної системи в умовах пандемії COVID-19.

Ці проблеми мають глобальний характер, і, переформовуючи політику ЄС та держав-членів, наразі виносять Україну з кола найперших пріоритетів Брюсселя. Адже європейські країни стикнулись із небаченими економічними та гуманітарними викликами, і економічне відновлення, перегляд підходів до біобезпеки, концептуальні питання розділення кризового тягаря між «старою» та «ною» Європою є чинниками зменшення уваги європейських політиків до процесів поза кордонами ЄС.

І третій чинник — менш прогнозований, але відтак не менш вагомий — це фактор безпеки, яку можна трактувати як зовнішні загрози, так і внутрішню несталість публічних інституцій в Україні. Підвищення концентрації військового контингенту РФ біля кордонів з Україною, загострення на Донбасі, участь Росії в дезінформаційних і дестабілізуючих кампаніях усередині країн-членів ЄС є фактором, який деструктивно впливає на євроінтеграційні перспективи української держави та інтенсивність реформ, що були заявлені президентом В.Зеленським у 2020р. на Саміті Україна-ЄС і у програмі Уряду.

Відсутність політичного консенсусу в Парламенті є викликом, і те що Верховна Рада IX скликання менше орієнтована на прийняття «євроінтеграційного» законодавства показує, що у 2019р. прогрес Парламенту у прийнятті передбачених нормативно-правових актів склав 19%, у 2020р. — 12%. А, наприклад, у 2014р. та 2015р. він дорівнював 86%, у 2017р. — 60%, у 2018р. — 51%⁷. На форумі в Давосі в січні 2020р. від голови фракції «Слуга Народу» також лунали міркування про необхідність «тимчасово відмовитися від політики гармонізації власного законодавства з ЄС, натомість створивши власні правила гри й використовувати конкурентні переваги»⁸. Водночас досягати проєвропейського консенсусу в Парламенті може ставати складніше через те, що перегляд Угоди про асоціацію та подальше запровадження європейських норм у таких секторах як енергетика, сільське господарство, фінансові та довірчі послуги, транспорт, цифровий ринок може зачіпати інтереси впливових економічних груп.

Якщо додати зростання внутрішньої напруженості в суспільстві, явний кінець «турборежиму» в Парламенті, суперечливі рішення у сфері правосуддя та нестабільність Уряду, то складно прогнозувати, що відставання в імплементації Угоди про асоціацію з боку України за останні роки вдасться нівелювати до кінця 2021р.

⁶ Україна-2020: невинуваті очікування, неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020р.). — Центр Разумкова, 16 грудня 2020р., <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/ukraina-2020-nevinuvatni-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-roku-u-dzerali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r>.

⁷ Загальний прогрес за 2021 рік: 20%. — Пульс Угоди про Асоціацію Україна-ЄС: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди, <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/a/year>.

⁸ Україні слід тимчасово відмовитися від гармонізації законодавства із ЄС — Арахамія. — Укрінформ, 22 січня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2861110-ukraini-slid-timcasovo-vidmovitisa-vid-garmonizacii-zakonodavstva-iz-es-arahamia.html>.

Шляхи та перспективи євроінтеграції

Український експорт у 2020р. до країн ЄС впав на 14%, а імпорт — на 12,7%, порівняно з 2019р.⁹, а його структура показує, що Україна ризикує залишитись у пастці вироблення товарів аграрного сектору з низькою доданою вартістю. Тож особливої уваги для економічної співпраці з ЄС потребують наступні сфери:

- ✓ запровадження «промислового безвізу»;
- ✓ приєднання до єдиного цифрового ринку ЄС, врегулювання системи телекомунікаційних та електронних довірчих послуг, розвиток критичної інфраструктури та посилення кібербезпеки;
- ✓ завершення імплементації «Третього енергетичного пакета»;
- ✓ приєднання до Європейського Зеленого Курсу із відповідними комплексними змінами у сфері енергетики, транспорту, аграрному та промислому секторах, поводження із відходами тощо;
- ✓ подальші кроки з приєднання до єдиного європейського транспортного простору;
- ✓ гармонізація правил фінансового та банківського секторів.

У гуманітарному плані важливо нарощувати участь у програмі *Horizon Europe* та зберігати регіональне лідерство у програмах *Erasmus+* та «Креативна Європа», адже саме вони одночасно посилюють як інституції, так і людський капітал у сфері науки, освіти та культури. З цих самих міркувань бажаним (але менш вірогідним найближчим часом) є успішне приєднання до Європейської програми *EU4Health*.

У політичній площині критично необхідним є прийняття відповідних законодавчих змін для завершення реформ правосуддя та децентралізації, системи національної безпеки та боротьби з корупцією, партійних фінансів та демократичних виборів. Якщо проблемою попередньої влади був запуск

реформ та запровадження інституцій (особливо у сфері боротьби з корупцією, контролю та розпорядження публічними коштами), то одним з найважливіших завдань діючої політичної еліти є їх збереження та надання інституційної сталості.

Важливо скоординувати зусилля Уряду, ЄС та його Представництва в Україні, інших донорів, у т.ч. міжнародних організацій та окремих країн, що надають допомогу Україні. Адже досвід Ради донорів з підтримки децентралізації, що була створена у 2017р.¹⁰ при Міністерстві розвитку громад та територій України і яка дозволила об'єднати зусилля ЄС, США, Швейцарії, Німеччини та Канади, показує ефективність спільного визначення пріоритетів і напрямів підсилення найважливіших реформ.

Потребує посилення співпраці з Консультативною місією ЄС у сфері реформування громадянської безпеки та правоохоронної діяльності. Також варто синхронізувати остаточне прийняття Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021-2026рр. із оновленням Дорожньої карти ЄС для взаємодії з громадянським суспільством в Україні, консультації стосовно якої проходили в березні 2021р. Також слід згадати, що у 2021р. спливає строк дії Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021рр., яка потребує продовження з урахуванням сучасних трендів громадської думки на тлі оновлення влади на національному та місцевому рівнях.

Утім базовими пріоритетами залишається збереження миру та врегулювання конфлікту на Сході країни, економічне зростання та посилення експорту до ЄС. Керівництво країни має позбутися політики швидких яскравих заяв та ефектних рішень на користь ефективної кропіткої роботи, пов'язаної із переглядом та імплементацією Угоди про асоціацію, з секторальною інтеграцією до відповідних ринків ЄС. Ідеться про щоденне підсилення створених інституцій, покликаних забезпечувати доброчесність публічного сектору, і про відмову від спокуси популізму в питанні європейської інтеграції.

⁹ European Integration of Ukraine In 2020. Ukraine-EU Dialogue Key Results. Government office for coordination of European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine Cabinet of Ministers of Ukraine, 2021, https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/european_integration_of_ukraine_2020_0.pdf.

¹⁰ Рада донорів з питань децентралізації в Україні. — Децентралізація, https://donors.decentralization.gov.ua/donor_board.

ОСТАННІ САМІТИ УКРАЇНА-ЄС: ДИНАМІКА ПОЛІТИЧНОГО ДІАЛОГУ



Олександра ДАВИМУКА

*Головний консультант
Центру зовнішньо-
політичних досліджень
Національного інституту
стратегічних досліджень*

Останніми роками політичний діалог між Україною та Євросоюзом проходить у руслі стабільності та націленості на інтеграцію, що підкріплюється не лише заявами політичних лідерів. В Основному Законі України зафіксовано стратегічний курс держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі¹. Це конституційне забезпечення практичної сторони відносин України з ЄС — імплементації Угоди про асоціацію, яка є основою політичного діалогу між Києвом і Брюсселем.

Стабільність — риса, яка не завжди характеризувала відносини України з європейськими партнерами. До відомих подій 2013–2014рр. (повалення режиму В.Януковича, розв'язання «гібридної війни» Росією проти України) політичний діалог Україна-ЄС був достатньо непередбачуваним і не характеризувався високим рівнем взаємної довіри. Передусім, через відсутність зацікавленості у зближенні з європейськими структурами тодішнього вищого керівництва України, залежного від російського впливу.

Після 2014р. відбулася трансформація відносин Києва і Брюсселя, зокрема в питаннях інтенсифікації та поглиблення співробітництва на різних рівнях. Ключовою в цьому контексті стала ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС², запуск поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, а також запровадження безвізового режиму для українських громадян. Зміни відбулися і в

політичному діалозі — на порядку денному зустрічей на вищому рівні між Києвом і Брюсселем постали питання, пов'язані з агресією РФ в Україні та врегулюванням ситуації на тимчасово окупованих територіях. Відтоді європейські партнери регулярно наголошують на своїй підтримці територіальної цілісності та незалежності України. Важливим для Києва залишається збереження політичного та економічного тиску ЄС на Росію (засудження актів агресії, підтримка режиму антиросійських санкцій).

Позитивним фактором сучасного політичного діалогу між Україною та ЄС є саме стабільність і передбачуваність партнерських відносин. Для України курс на євроінтеграцію — визначальний чинник для здійснення внутрішніх демократичних змін. А їх успішна реалізація має надати можливість Євросоюзу ствердитися в ефективності своєї нормативної сили та використовувати прецедент з

¹ Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019р.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. — Верховна Рада України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

Україною як мотиваційний приклад для низки інших держав пострадянського простору.

Сприятливим моментом для України є використання прогресу в політичних відносинах з ЄС для формування позитивного іміджу «європейської» держави у світі, а також посилення своєї «питомої ваги» і міжнародної суб'єктності під час переговорів з країнами-партнерами. Євросоюз, своєю чергою, має можливість використовувати досвід України у протистоянні агресії Росії і напрацювати спільно нові підходи до реагування на гібридну експансію Кремля в Європі і світі. Отже, сьогодні політична взаємодія між Україною та ЄС демонструє дедалі більшу координованість і взаємовигідність, зокрема для підтримки як внутрішньої, так і регіональної стабільності.

Попри висхідну динаміку процесу асоціації України та ЄС, двосторонні відносини обтяжують і ускладнюють ряд проблемних чинників. У фокусі політичного діалогу Києва і Брюсселя незалежно від політичної конфігурації сил у країнах і світових тенденцій знаходяться певні базові питання, які залишаються невирішеними.

Для європейських партнерів саме впровадження демократичних реформ і наближення до європейських стандартів завжди були і є визначальними чинниками розвитку відносин з Києвом. Першочерговими були і залишаються наші «болючі» хронічні проблеми — боротьба з корупцією і відсутність реально діючої системи верховенства права у країні. Від цих питань завжди залежав рівень довіри, прозорості та перспективності відносин України з ЄС, що обумовлювало атмосферу і характер політичного діалогу.

Крім того, на заваді євроінтеграції продовжують стояти проблеми інституційного характеру (слабка міжвідомча координація, неузгодженість напрямів діяльності органів влади, недоліки стратегічного планування та ухвалення рішень).

Непростим залишається пошук консенсусу щодо розбудови політичного діалогу з Києвом серед держав-членів ЄС, які стикаються з комплексом внутрішніх проблем. Перш за все це концептуальні питання пошуку спільних підходів до подальшого функціонування і розширення Євросоюзу. Сам

проект «об'єднаної Європи» в сьогоднішньому вигляді стикається з рядом суперечностей щодо лідерства всередині ЄС та проблемами між країнами «старої» і «нової» Європи. На цьому грають популістські та євроскептичні рухи, поширенню яких зокрема сприяли міграційна криза, терористичні акти в європейських країнах, пандемія коронавірусу. Не варто забувати і про складність та повільність роботи «бюрократичної машини» ЄС, що також позначається на відносинах між Києвом і Брюсселем.

Політична асоціація між Україною та ЄС сповільнюється і через наявність зовнішніх факторів, до яких уразливий як український політичний істеблішмент, так і лідери європейських держав. Головним викликом для ефективності двостороннього співробітництва залишається агресивна політика Росії, яку та здійснює цілеспрямовано і адресно, застосовуючи комплекс гібридних інструментів задля дестабілізації регіонального середовища. З одного боку, РФ здійснює кроки з недопущення успішної інтеграції Києва до європейських структур, формуючи образ України як «неспроможної» держави (*failed state*). З іншого ж боку, Москва намагається підірвати систему європейської єдності та дискредитувати ліберальні демократичні цінності ЄС. Її ціль — створити суспільно-політичну напруженість усередині європейських країн, що подекуди успішно вдається зробити. Іншим зовнішнім чинником, який негативно відбивається, передусім, на комунікації між Україною та ЄС, є пандемія COVID-19 та пов'язані з нею карантинні обмеження.

Врешті-решт, для української сторони є відкритим питання конкретизованих перспектив членства в ЄС. Наразі вони залишаються невизначеними ані в рамках Угоди про асоціацію, ані в інших форматах співпраці Києва і Брюсселя (наприклад, Східне Партнерство). Відповідно, під час зустрічей на вищому рівні між українською стороною та європейськими партнерами основна увага надається поточним питанням двостороннього співробітництва, тоді як окреслення чіткої довгострокової перспективи членства України в ЄС залишається «поза кадром».

Попри все, загальна динаміка переговорів на вищому рівні між Києвом і Брюсселем свідчить про чітку орієнтацію на зближення та розвиток діалогу. Пересвідчитись у цьому



можна за допомогою аналізу останніх двох самітів Україна-ЄС, які відбивають поточний стан відносин між сторонами та закладають «роботу над помилками», яку Київ має виконувати вже зараз. Як відомо, проведення таких самітів є складовою політичного діалогу між Україною та ЄС і передбачене ст.5 Угоди про асоціацію. Починаючи з 2015р., коли відбувся XVII (за кількістю) і перший після ратифікації Угоди Саміт Україна-ЄС, відповідні зустрічі на вищому рівні відбуваються між Києвом і Брюсселем щороку, спонукаючи обидві сторони тримати «руку на пульсі», аби не допустити відкату назад досягнутого прогресу.

Саміти 2019-2020рр. були особливими через участь у них новообраного Президента України В.Зеленського. Для європейських партнерів було важливо зрозуміти, наскільки нова влада готова продовжувати обраний курс на євроінтеграцію. Підсумки самітів підтвердили націленість Києва на приєднання до євроспільноти. Попри різні зовнішні обставини, що впливали на порядок денний зустрічей, обидва саміти зафіксували перспективні позиції, які, очевидно, визначатимуть розвиток відносин між сторонами на найближче майбутнє.

Насамперед ідеться про саму візію партнерства, заснованого на політичному

зближенні та економічній інтеграції в рамках Угоди про асоціацію. В основі цього – визнання спільних цінностей, які відстоюють Україна та Євросоюз (цінності, які в нашому суспільстві звикли сприймати «європейськими» – принцип демократії, верховенства права, поваги до міжнародного права та прав людини, включно з гендерною рівністю). Обидва саміти підкреслювали пріоритетність підтримки макроекономічної стабільності України, важливість дотримання нею зобов'язань перед МВФ та реалізації умов, погоджених у межах програми макрофінансової допомоги з боку ЄС (тобто власне виконання Україною «домашньої роботи» в обмін на пакети фінансової допомоги). ЄС не міг не згадати про необхідність посилення боротьби з корупцією та деолігархізацію. Безумовно, сторони продовжуватимуть і спільну роботу з наближення українського законодавства до стандартів ЄС.

Під час обох самітів надавалась увага питанням секторальної інтеграції. Наголошувалося на необхідності подальших реформ сектору цивільної безпеки України, взаємного сприяння протидії гібридним загрозам та боротьби з дезінформацією, підтримці інтегрування України до енергетичного ринку Євросоюзу (з урахуванням оновленого енергетичного додатка до Угоди про асоціацію) та Єдиного цифрового ринку. Серед інших визначених орієнтирів – покращення сполучення між Україною, ЄС та іншими країнами Східного партнерства з метою розвитку торгівлі, транспортних зв'язків та підтримки контактів між людьми, зокрема між молоддю (ідеться про участь України у програмах ЄС *Erasmus+* і «Креативна Європа»).

Крім того, вкотре обговорювалося зобов'язання сторін укласти Угоду про спільний авіаційний простір («відкрите небо»). Тим не менше, питання про відповідний документ лишається відкритим – раніше підписання затримувалося через політичні перешкоди (суперечки довкола належності аеропорту в Гібралтарі між Іспанією та Великою Британією), а сьогодні – через технічні моменти з боку Єврокомісії.

Під час зустрічей з боку європейських партнерів фіксувалася чітка і послідовна позиція про засудження порушення суверенітету і територіальної цілісності України

внаслідок агресії Росії, мілітаризації півострова, порушення прав і свобод людини. Повторювався заклик до офіційної Москви визнати її відповідальність та співпрацювати для притягнення винних до відповідальності за збиття літака *МН17*. Зафіксоване звернення до Росії щодо необхідності забезпечення доступу міжнародних організацій та правозахисників до непідконтрольних Україні районів, поваги до міжнародного гуманітарного права, звільнення незаконно затриманих громадян України в окупованому Криму та РФ.

Важливим для Києва є запевнення європейських партнерів у повній підтримці України на політичному рівні, зокрема в рамках Нормандського формату, ОБСЄ, Тристоронньої контактної групи та Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні, а також подовження терміну дії економічних санкцій ЄС проти РФ.

Консолідована політична підтримка України з боку європейських партнерів і засудження російської агресії є важливими, з одного боку, для посилення позицій України на світовій арені, а з іншого — для збереження у порядку денному світової спільноти питань незаконно анексованого Криму та війни на Сході України.

Водночас, попри схожий «лейтмотив» самітів не можна не помітити низку відмінностей, які супроводжували обидві підсумкові заяви XXI і XXII самітів з огляду на нові тенденції внутрішнього розвитку України і ЄС та міжнародного контексту подій. Перш за все, помітним виявився прогрес щодо досягнутих Україною результатів з імплементації Угоди про асоціацію. Відтак, за підсумками XXI Саміту³ зазначається, що з початку застосування у січні 2016р. зони вільної торгівлі відбулося збільшення двосторонньої

торгівлі між Україною та ЄС на 50%, тоді як заява за підсумками XXII Саміту⁴ свідчить про зростання цього показника до 65%.

У заяві 2019р. відзначався прогрес України у процесі імплементації реформ у таких сферах як охорона здоров'я, децентралізація, пенсійне забезпечення, державне управління, держзакупівлі. Заява ж 2020р. вітала початок проведення в Україні земельної реформи, ухвалення закону про регулювання банківської діяльності та досягнутий прогрес у децентралізації.

При цьому особливу увагу з боку ЄС викликало питання важливості реформи судочинства та антикорупційної діяльності, зокрема в контексті тих подій, які припали на період XXII Саміту Україна-ЄС. Незадовго до нього виникла ситуація зі скандальним процесом добору керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України⁵. А вже за кілька тижнів після Саміту Конституційний Суд України ухвалив рішення щодо визнання неконституційними окремих положень антикорупційного законодавства, скасувавши по суті низку ключових функцій НАЗК⁶. Відповідні події викликали очікувану негативну реакцію з боку європейських партнерів, які розцінили ці кроки як певний відкат досягнутих в Україні реформ, який може вплинути на подальший перебіг євроінтеграційних процесів для Києва і надання макрофінансової допомоги.

Обговорені у 2019р. програми ЄС в Україні стосувалися підтримки децентралізації, громадянського суспільства, боротьби з корупцією. Через рік на наступному саміті до них додалися програми, спрямовані на підтримку сільського господарства, місцевого мікророботництва, малих та середніх підприємств. Визнаний у 2019р. прогрес у наблизненні законодавства України до стандартів

³ Спільна заява за підсумками 21-го Саміту Україна-ЄС. — Посольство України у Французькій Республіці, 8 липня 2019р., <https://france.mfa.gov.ua/news/73917-spilna-zajava-za-pidsumkami-21-go-samitu-ukrajina-jes-mkijiv-8-lipnya-2019-roku>.

⁴ Спільна заява за підсумками 22-го Саміту Україна-ЄС. — Офіційне інтернет-представництво Президента України, 6 жовтня 2020р., <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zajava-za-pidsumkami-22-go-samitu-ukrayina-jes-64321>.

⁵ ЄС і США: Від прозорості обрання глави САП залежатиме подальша підтримка України. — DW Україна, 17 вересня 2020р., <https://www.dw.com/uk/yes-i-ssha-vid-prozorosti-obrannia-hlavy-sap-zalezhatyme-podalsha-pidtrymka-ukrainy/a-54966873>.

⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27.10.2020р. — Верховна Рада України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>.



ЄС у цифровій галузі доповнився у 2020р. домовленістю напрацювати спільний робочий план співпраці між ЄС та Україною у сфері електронних довірчих послуг (відповідний план уже з'явився у січні 2021р. і буде впроваджуватися впродовж наступних кількох років⁷).

На контекст і порядок денний останнього XXII Саміту 2020р. суттєво вплинула пандемія COVID-19, яка обумовила низку рішень у рамках діалогу між Києвом і Брюсселем. У підсумковій заяві особливе місце відведене питанням боротьби сторін з наслідками поширення пандемії і постачанню у зв'язку з цим гуманітарної допомоги Україні з боку ЄС. Якщо у 2019р. сума макрофінансової допомоги ЄС Україні в рамках другого траншу складала €500 млн., то для подолання негативних наслідків впливу COVID-19 у 2020р. ухвалені рішення про виділення макрофінансової допомоги Україні в розмірі €1,2 млрд. При цьому умовою отримання другого траншу (€600 млн.) визначено проведення антикорупційної реформи та успішна співпраця з МВФ.

XXII Саміт Україна-ЄС підкреслив пріоритетність більш активного співробітництва між сторонами у сферах «зеленої» та цифрової трансформації; досягнуто домовленість

проводити цільовий діалог з наближення політики та законодавства України до «Європейського зеленого курсу». Нововведення за результатами спільної заяви 2020р. стосувалися також змін у сферах прав інтелектуальної власності, держзакупівель, захисту торгівлі, санітарних і фітосанітарних норм.

Усе це важливе для розбудови відкритого ділового та інвестиційного клімату в Україні, прозорості підприємницької діяльності, її захисту. Крім того, під час Саміту сторони привітали започаткування місії з попередньої оцінки готовності України до Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції («промисловий безвіз»). Це буде пріоритетною темою обговорення у найближчій перспективі.

Порівнюючи заяви 2019р. і 2020р., можна зробити висновки про націленість України та ЄС на розвиток співробітництва у ключових напрямках — реалізація Угоди про асоціацію, підтримка територіальної цілісності та суверенітету України, проведення в Україні політичних та соціально-економічних трансформацій.

Саміт 2020р. закладає початок новим та розширює існуючі сфери співробітництва з урахуванням міжнародного порядку денного — пандемії, екологічних викликів, поширення процесів цифровізації. Розпочато шлях до оновлення Угоди про асоціацію, що загалом має прискорити рух до «чотирьох свобод» у відносинах Києва і Брюсселя.

Наступний XXIII Саміт Україна-ЄС у Києві попередньо планується на II половину 2021р. (проте його проведення наразі залишається під питанням з огляду на епідеміологічні умови у світі). Але в будь-якому випадку, нова зустріч буде особливо важливою для обох сторін, адже під час неї будуть представлені результати внутрішньої оцінки досягнень цілей Угоди про асоціацію.

У цілому ж, подальший розвиток партнерства між Україною та ЄС залежатиме від незворотного та поступового виконання окреслених зобов'язань, де в основі має знаходитися чітке цілепокладання та розуміння взаємовигідності співпраці.

⁷ Людмила Рабчинська: Україна та ЄС співпрацюватимуть задля взаємного визнання електронних довірчих послуг. — Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, 27 січня 2021р., <https://thedigital.gov.ua/news/lyudmila-rabchinska-ukraina-ta-es-spiivpratsyuvatimut-zadlya-vzayemnogo-viznannya-elektronnikh-dovirchikh-poslug>.