



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Київ

НЕВІДПОВІДНІ ОЧІКУВАННЯ НАПРУЖУЮТЬ ВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

ЗМІЦНЕННЯ ВЗАЄМНОЇ ДОВІРИ МАЄ
ЗАЛИШАТИСЯ КЛЮЧОВИМ
ПРІОРИТЕТОМ

Д-р Крістіна Герасімов
Лео Літра





Центр «Нова Європа» підготував публікацію в рамках проєкту «Спільне дослідження з аналітичним центром Німеччини», що втілювався в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

НЕВІДПОВІДНІ ОЧІКУВАННЯ НАПРУЖУЮТЬ ВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

ЗМІЦНЕННЯ ВЗАЄМНОЇ ДОВІРИ
МАЄ ЗАЛИШАТИСЯ КЛЮЧОВИМ
ПРІОРИТЕТОМ¹



Д-р Крістіна Герасімов

аналітикиня у Центрі Роберта
Боша з питань країн Центральної
та Східної Європи, Росії та
Центральної Азії при Німецькій раді
з міжнародних відносин (DGAP)



Лео Літра

старший аналітик у Центрі «Нова
Європа», Київ, Україна

Попри доброзичливий тон нещодавнього Саміту Україна-ЄС, глибинні проблеми превалюють у цих особливих відносинах. ЄС вже бракує інструментів для стимулювання більш комплексних реформ, а Україні – аргументів, чому вона не в змозі боротися з корупцією, олігархами та сприяти встановленню верховенства права. На тлі ескалації геополітичних негараздів у регіоні подальше зміцнення цього партнерства має бути пріоритетом. Не слід недооцінювати ризик посилення антизахідних настроїв в Україні.

¹ Переклад коментаря, опублікованого Німецькою радою з міжнародних відносин (DGAP) 13 жовтня 2020 року. Оригінал документа англійською мовою тут: <https://dgap.org/en/research/publications/mismatched-expectations-are-straining-eu-ukraine-relations>

22-й саміт Україна-ЄС, який відбувся в Брюсселі 6 жовтня 2020 року, завершився на напрочуд позитивній ноті, враховуючи, що в день події все ще було неясно, чи буде опубліковано спільну заяву, яка б задовольнила всі сторони. Зрештою результати саміту виявилися сприятливими для Києва, і президент Володимир Зеленський отримав більшу частину бажаного: обіцянку ЄС переглянути Угоду про асоціацію у 2021 році, відвертий заклик до Росії взяти на себе відповідальність за неефективність миротворчого процесу навколо Донбасу та відсутність гострої критики щодо недостатнього прогресу у сфері верховенства права, боротьби з корупцією та деолігархізації.

Саміт міг закінчитися на менш позитивній ноті, враховуючи, що з часів набуття чинності знаменної Угоди про асоціацію три роки тому, відносини між Україною та ЄС зараз найбільш напружені. Ця напруженість була помітною ще за кілька днів до саміту під час першої поїздки до Києва Верховного представника Європейської Комісії Жозепа Борреля, який підкреслив важливість двостороннього стратегічного партнерства, але також зауважив, що Україна не повинна сприймати підтримку ЄС як належне. Жорсткі переговори під час саміту щодо того, чи слід продовжувати глибшу секторальну інтеграцію, тривали до останньої хвилини. Це було пов'язано зі значним небажанням деяких столиць ЄС, зокрема Парижа, дати зелене світло поступовій економічній інтеграції України до єдиного ринку ЄС. Через брак нових стимулів, які ЄС може запропонувати Україні та той факт, що деякі країни-члени блокують безпекову співпрацю з Україною (ще одне роздільне питання серед ЄС-27), у ЄС закінчилися механізми підтримки. За винятком фінансової та технічної допомоги, Брюссель не має нової великої пропозиції для Києва, щоб мотивувати його до подальших болісних реформ. ЄС розглядає верховенство права та антикорупцію

як ключові напрямки реформ для загальної трансформації в Україні. Однак деякі столиці ЄС вважають, що Україна не продемонструвала значного прогресу в цих сферах. На думку ключових українських політиків, ЄС дедалі менше охочий поглиблювати відносини з Україною, незалежно від того, наскільки успішно країна реалізує реформи. З іншого боку, поки ЄС вважає Україну пріоритетним партнером у Східному сусідстві, для президента Зеленського забезпечення миру на Донбасі з моменту вступу на посаду в травні 2019 року є ключовим питанням. ЄС мимоволі став другорядним пріоритетом для його адміністрації. Цю невідповідність очікувань та оцінок одне одного, яка зростає, слід розглядати якщо не як першу тріщину в сучасній архітектурі безпеки та стабільності сусідства, то, безумовно, як таку, яка могла б зумовити характер довгострокової ролі ЄС та її подальшого авторитету як ключового гравця у регіоні Східного партнерства. ЄС не повинен уникати цієї проблеми або відхилити її як неважливу, натомість серйозно відреагувати на ці ознаки раннього попередження, як вже було зроблено протягом недавнього саміту. Найкращий шлях вперед – це відновлення взаємної довіри шляхом поетапного підходу до головних цілей.

РОЗЧАРУВАННЯ УКРАЇНИ У ЄС

В останні роки вітчизняний порядок денний реформ був зосереджений майже виключно на імплементації Угоди про асоціацію. Та процес її реалізації впродовж останніх трьох років показав, що працює в Угоді добре, а що може працювати краще. Ось чому одним із основних пунктів порядку денного України є оновлення Угоди так, щоб посилити взаємну вигоду від співпраці. Україна хоче угоди, яка б відображала поточні можливості, а не ті, що були актуальними на момент перших



переговорів. Нерішучість ЄС щодо перегляду цієї угоди викликала велику напругу до початку саміту.

Однак нещодавня перемога України, яка, нарешті, змусила ЄС взяти на себе зобов'язання щодо перегляду Угоди, може бути лише невеликим першим кроком. Хоча на пресконференції Саміту про відсутність прогресу у ключових реформах не говорили, про це питання нагадуватимуть адміністрації Зеленського, коли вона наполягатиме на «своєму шляху» при перегляді Угоди. Це тому, що результат цього процесу найімовірніше залежатиме від успішності реформ в Україні. Мірою довіри до України в Європі є впровадження реформ в країні. Небажання продовжувати глибшу секторальну інтеграцію у сферах чотирьох свобод, запропоновану за експрезидента Петра Порошенка, є ще одним фактором, що впливає на відносини з ЄС. Ці ініціативи в основному блокуються тими країнами-членами ЄС, які сприймають Україну як серйозного конкурента, на якого вона перетвориться, якщо отримає ті самі умови, що й країни ЄС.

Відсутність перспектив членства в ЄС, безумовно, є ще одним фактором, який демотивує єврооптимістів в Україні. Однак це не означає, що Київ та Брюссель не повинні думати про майбутні мегастимули, подібні до безвізового режиму, які б спонукали український уряд проводити подальші глибокі структурні реформи. В ідеалі, майбутні стимули повинні також охоплювати вимір безпеки, який наразі свідомо не враховується. Водночас ця сфера є життєво важливою для України, враховуючи агресію Росії. У цьому контексті ще одним фактором, що викликає певну стурбованість у відносинах, є спроба певних країн ЄС домогтися зближення з Росією, попри те, що війна проти України триває. Відсутність амбіцій та чіткості щодо

майбутніх цілей у відносинах між ЄС та Україною не лише демотивує проєвропейські групи в Україні, а й дозволяє націоналістам та євроскептикам, включно з проросійськими силами та олігархами, скористатися ситуацією на свою користь та вдаватися до маніпуляцій громадською думкою в Україні. У день візиту Зеленського до Брюсселя Віктор Медведчук – провідний проросійський опозиційний лідер та противник європейського майбутнього України – зустрівся у Москві з президентом Росії Владіміром Путіним. Не можна недооцінювати ризик антизахідної та антиєвропейської реакції в Україні найближчим часом.

ПОВЕРНЕННЯ ВТОМИ ВІД УКРАЇНИ В ЄВРОПІ

Важливим, хоч і не новим фактором, який підриває довіру до України та її імідж у Європі, є «втома від України». Це явище є поширеним у країнах-членах ЄС вже протягом певного часу, та наразі існує ризик його подальшого масштабування. По-перше, не має компромісного політичного рішення щодо Донбасу, і це виявляє слабкі сторони ЄС у зовнішній політиці щодо Росії. Попри певний обмежений прогрес торік щодо обміну полоненими та нестабільного режиму припинення вогню з липня 2020 року, конфлікт із РФ щодо окупованого регіону на Донбасі завдає шкоди і європейським економікам через санкції проти Росії. Розбіжності в ЄС щодо того, як реагувати на поведінку Москви, вносять розкол у ЄС-27 і демонструють нестабільність консенсусу щодо збереження санкцій. До отруєння Навального з великих столиць ЄС надходили гучні сигнали про бажання повернутися до нормальних відносин із Москвою. Політику «перезавантаження відносин із Росією» зараз поставили на

паузу, що грає на користь інтересам Україні. Однак ця пауза не означає, що від самої ідеї нормалізувати відносини з РФ відмовляються. Скільки триватиме період паузи, залежить в основному від Росії, а не від України, а запит на змінення відносин із Росією залишається. По-друге, на думку своїх західних партнерів, за перші півтора року перебування на посаді президента Зеленський та його команда ще не змогли повною мірою продемонструвати щирі відданість справжнім внутрішнім реформам. Більш насторожує те, що є ознаки регресу. В ЄС зростає занепокоєння через відсутність політичної волі для боротьби з олігархічними групами. Крім того, на тлі таких процесів, як гальмування судової реформи, недавні атаки на антикорупційні органи та відсутність прогресу у ключових кримінальних розслідуваннях, Зеленський та його уряд втрачають довіру країн-членів ЄС. Водночас побудова міцних інституцій шляхом справжніх реформ – шлях до серця та гаманця Європи.

Часті кадрові перестановки та втрата інституційної пам'яті, яка відбувається разом зі зміною держслужбовців, послаблюють державну службу в Україні у сфері впровадження реформ та підтримки контактів із західними урядами. Як результат, урядам деяких країн-членів ЄС важко налагодити взаємозв'язок зі своїми колегами в державних установах України.

ЩО ДАЛІ?

У міжнародній дипломатії довіра та надійність є запорукою стійкості партнерських відносин у кризові часи. Цей фундамент може опинитися під загрозою у відносинах між ЄС та Україною, попри позитивні сигнали недавнього саміту. ЄС слід прояснити свою позицію щодо України. Угода про асоціацію є потужним

Угода про асоціацію є потужним інструментом, але цього недостатньо для безпрецедентної мобілізації зусиль, яких вимагає процес реформ.

інструментом, але цього недостатньо для безпрецедентної мобілізації зусиль, яких вимагає процес реформ. Поміж асоціацією та членством потрібно встановити нові цілі для стимулювання реформ. Одним із варіантів може бути «норвезька модель» для України, яка забезпечить високий рівень секторальної інтеграції, але не вестиме до членства у ЄС. ЄС може також активізувати партнерство шляхом посилення економічного виміру Угоди, щоб зробити його взаємовигідним – за умови, якщо зможе узгодити цю позицію в Раді. Беручи до уваги обсяг підтримки, спрямований в Україну, інституції ЄС та країни-члени також можуть посилити свої відносини з країною. Хоча робота Групи Європейської Комісії з підтримки України здобула позитивну оцінку в Україні, остаточне прийняття рішення на рівні країн-членів. Деяким державам бракує достатнього розуміння України; вони також дотримуються власних програм, які не обов'язково збігаються з програмами інституцій ЄС. Україна своєю чергою повинна використовувати розумнішу тактику, щоб зменшити опозицію в ЄС з боку нерішучих ключових країн-членів, щоб мати змогу отримати більше користі для себе. Безперечно, існує очевидна потреба в більшій кількості стимулів для України, щоб вона продовжувала реформи та змогла пояснити важкі структурні трансформації населенню, а також фінансовим групам, які зацікавлені в підтримці статус-кво. Зі свого боку політичне керівництво в Україні могло б урізноманітнити свої вимоги, пропонуючи менші кроки, які



Зміцнення взаємної довіри має залишатися ключовим пріоритетом

можна було б зробити спільно з ЄС або з невеликими коаліціями країн-членів, що зацікавлені в поглибленні відносин з Україною, таких як, наприклад, Німеччина, Польща, країни Північної Європи та Балтії, а також Чехія та Словаччина. Під час кризи легше досягти взаємної відданості більш реалістичним цілям та діям та консолідувати довіру.

DGAP

Раухштрассе 17/18 10787 Берлін Тел. +49 30 254231-0
info@dgap.org www.dgap.org @dgapev

Німецька рада з міжнародних відносин (DGAP) прагне зробити внесок у формування ефективної зовнішньої політики та політики безпеки на німецькому та європейському рівнях, які сприяють розвитку демократії, миру та верховенства права. Рада є позапартійною та некомерційною організацією. Думки, висловлені в цій публікації, є думкою автора і не обов'язково відображають погляди Німецької ради з міжнародних відносин (DGAP).

Видавець Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.
ISSN 1864-347 Редагування макета Siobhán Dowling Luise Rombach Концепція дизайну: WeDo
Авторські фото © DGAP

Ця робота ліцензована за ліцензією Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International.



-  <http://neweurope.org.ua/>
-  info@neweurope.org.ua
-  <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
-  https://twitter.com/NEC_Ukraine