



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Київ

САГА ПРО ЄВРОІНТЕГРАЦІЮ ТУРЕЧЧИНИ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Д-р Сінем Акгюль Ачікмеше,
Д-р Євгенія Габер





МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Київ

Матеріал (Сага про євроінтеграцію Туреччини: Уроки для України) підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в межах проекту «Між асоціацією та членством: що може бути наступною метою України у відносинах з ЄС?». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

Публікація підготовлена за загальної координації Леоніда Літри.

САГА ПРО ЄВРОІНТЕГРАЦІЮ ТУРЕЧЧИНИ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Д-р Сінем Акюль Ачікмеше,
професор кафедри міжнародних від-
носин, Університет ім. Кадира Хаса,
Туреччина

Д-р Євгенія Габер,
старша наукова співробітниця Центру
досліджень сучасної Туреччини,
Школа міжнародних відносин Нормана
Патерсона, Карлтонський університет,
Канада

ЗМІСТ

3	ВСТУП
4	Частина 1. СПІЛЬНА МЕТА, ВІДМІННІ АДЖЕНДИ: ОСМИСЛЕННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ УКРАЇНСЬКОГО Й ТУРЕЦЬКОГО КЕЙСІВ
6	Частина 2. ТУРЕЦЬКА ГРОМАДСЬКА ДУМКА ТА ЄС: ВІДНАЙДЕНЕ ВІДЧУТТЯ ВПЕВНЕНОСТІ ЧИ БРАК ВЗАЄМНОЇ ДОВІРИ?
8	Частина 3. ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ВПЛИВ ЄС
11	Частина 4. СТАРА ІСТОРІЯ: ФІАСКО МОДЕЛІ ВСТУПУ
16	Частина 5. НОВА ІСТОРІЯ: НАДІЯ НА ТРАНСАКЦІЙНУ МОДЕЛЬ
22	Частина 6. ВИСНОВКИ
24	Частина 7. ПРОГРАМНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ЄС

ВСТУП

Автори цього дослідження порівнюють дві різні історії євроінтеграції двох чорноморських держав і відповідають на питання, чи може модель відносин Туреччини з ЄС наснажити відносини України та ЄС і як саме. У заплутаній сазі про зносини офіційної Анкари з Європейським Союзом у формі асоціації з 60-х рр. XX ст. і вступу після подання заявки 1987 року лише подекуди з'являлися обнадійливі ознаки поступу – чи то на транзакційному рівні, чи то в цілеспрямованому русі до членства. Своєю чергою, українська історія євроінтеграції містить такі компоненти політики сусідства як угода про асоціацію, поглиблена й всеосяжна зона вільної торгівлі та безвізовий режим, що, попри прагнення України й продовження реформ відповідно до Угоди про асоціацію, досі не трансформувалися у певну форму вступу.

Незважаючи на те, що повноправне членство в ЄС залишається незмінним стратегічним курсом України та ключовим зовнішньополітичним пріоритетом, закріпленим у її Конституції, усе ще існують очевидні перешкоди, що унеможливають реалізацію цієї мети в короткостроковій перспективі. Хоча Туреччина досі не стала повноправним членом ЄС, її майже 60-річний досвід розвитку тісних відносин із Брюсселем після підписання Угоди про асоціацію у 1963 році – це унікальний приклад для України, як у сенсі уроків, що можна запозичити зі злетів і падінь у цьому непростому діалозі, так і позитивного досвіду транзакційної співпраці, що іноді дозволяє двом сторонам зблизитися.

Враховуючи тривалий історичний досвід руху офіційної Анкари до ЄС, це дослідження починається з аналізу трансформаційного впливу Європейського Союзу як нормативної сили на внутрішню політику Туреччини та його становлення як взірця для наслідування серед країн регіону протягом 90-х XX ст. і початку

XXI ст. Решта матеріалу присвячена поясненню того, чому ця модель вступу не мала успіху в наступні періоди і, наостанок, містить короткий огляд поточних форматів взаємодії між офіційними Анкарою та Брюсселем. З огляду на позитивний і негативний досвід Туреччини, у документі запропоновано нові можливі елементи інтеграції України з ЄС, а також наведено відповідні програмні рекомендації для України.

ЧАСТИНА 1.

СПІЛЬНА МЕТА, ВІДМІННІ АДЖЕНДИ:
ОСМИСЛЕННЯ ПОРІВНЯЛЬНОГО
АНАЛІЗУ УКРАЇНСЬКОГО
Й ТУРЕЦЬКОГО КЕЙСІВ

Незважаючи на те, що ЄС відіграє важливу роль у політичному порядку денному як України, так і Туреччини, українсько-турецький діалог щодо обміну своїми практиками співробітництва/інтеграції з Європейським Союзом не отримав широко висвітлення ні в експертному середовищі, ні в наукових колах. Здебільшого це пов'язано з тим, що ці дві країни мають різні мотивації та перешкоди у своєму прагненні членства в ЄС. Отже, порівняльний аналіз політики Європейського Союзу щодо України та Туреччини є, за деякими винятками, маловивченою темою.¹

Наприклад, у турецькому кейсі акцент зазвичай роблять на конкурентних політичних, ідеологічних та культурних наративах офіційних Анкари та Брюсселя²; гаданій невідповідності європейської/християнської і турецької/мусульманської ідентичностей³; критиці з боку ЄС щодо порушень прав людини, згортання

демократії й розгортання неліберальних практик у Туреччині у сферах свободи слова й віросповідання, гендерних питань тощо.⁴ Значна частина джерел також присвячена аналізу впливу історичного тягаря на відносини офіційної Анкари із сусідніми країнами та поточним геополітичним реаліям, що ускладнюють її діалог з ЄС – наприклад, проблемним зносинам з Грецією та Кіпром⁵; війні в Сирії, міграційній кризі й міграційній угоді між Європейським Союзом і Туреччиною⁶ та ін. Відповідно, дослідники часто стверджують, що перспектива членства Туреччини в ЄС важлива не лише як рушій внутрішніх реформ, але й як міцний «якір», що втримує офіційну Анкару в західній цивілізаційній сфері, а також економічних, політичних і безпекових структурах Заходу.

З іншого боку, процес інтеграції України до ЄС, як правило, розглядають або як частину посткомуністичних перетворень країни після

-
- 1 Akgül-Açıkmeşe, Sinem. "Shared Aspects of Turkey and Ukraine in Relations with the EU" in "Enhancing Security in the Black Sea Region and Prospects for the Turkish-Ukrainian Cooperation", Kyiv, Razumkov Center, 2011: 131-134.
 - 2 Pope, Hugh and Nigar Göksel. "Turkey Does Its Own Thing." Chatham House. (December 2020).
 - 3 Lindgaard Jakob, Ayça Uyğur Wessel, Cecilie Felicia and Stockholm Banke. "Turkey in European Identity Politics: Key Drivers and Future Scenarios." (April 2018); Yükleven, Ahmet. "Compatibility of "Islam" and "Europe": Turkey's EU Accession." *Insight Turkey* 11, no. 1 (2009): 115-131.
 - 4 Rumford, Chris. "Human Rights and Democratization in Turkey in the Context of EU Candidature." *European Area Studies* 9, no. 1 (2001): 93-105; Hale, William. "Human Rights, the European Union and the Turkish Accession Process." *Turkish Studies* 4, no. 1 (2003): 107-126; Dam, Philippe. "Time to Focus on Human Rights in EU's Turkey Agenda." *Human Rights Watch*. (March 2021).
 - 5 Akgül-Açıkmeşe, Sinem, and Dimitrios Triantaphyllou. "The NATO-EU-Turkey Trilog: The Impact of the Cyprus Conundrum." *Southeast European and Black Sea Studies* 12, no. 4 (December 2012): 555-573.
 - 6 İçduygu, Ahmet. "Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar: Siyasallaşan bir sürecin analizi." *Toplum ve Bilim* 140 (2017): 27-41; Kirişçi, Kemal. "Revisiting and Going beyond the EU-Turkey Migration Agreement of 2016: An Opportunity for Greece to Overcome Being Just 'Europe's Aspis'." *ELIAMEP Policy Paper*, 64, 2021.

розпаду Радянського Союзу, що підкреслює трансформаційну силу Європейського Союзу в переході України до демократії, ринкової економіки та належного управління⁷, або в ширшому контексті регіональних потрясінь, геополітичного трикутника РФ-ЄС-Китай і боротьби офіційного Києва за незалежну (прозахідну) зовнішню політику та відмежування від Росії.⁸

Іншими словами, порівняльний аналіз історій євроінтеграції України та Туреччини є недостатньо вивченим, проте дуже актуальним і вкрай необхідним. Попри те, що обидві держави мають чимало спільного в нинішньому призупенні поступу на цьому шляху, їх вихідні позиції можуть бути занадто різними для переконливого порівняльного дослідження двох інтеграційних моделей та запозичення уроків із досвіду одна одної. Короткий огляд літератури з цього питання справді показує, що багато експертів схильні оцінювати успіхи та невдачі України у відносинах з ЄС у зіставленні з іншими країнами Східного партнерства, а саме Грузією та Молдовою (три країни нещодавно утворили групу під назвою «Асоційоване тріо», аби об'єднати зусилля та прискорити просування на шляху до ЄС). До недавнього часу, коли процес вступу був практично заморожений у неформальний спосіб, Туреччину відносили до одного «кошика» разом із Балканами та іншими країнами Центральної і Східної Європи, де програми Європейського Союзу щодо просування демократії розглядають як ключові елементи процесу розширення. Наприклад, сприяння демократії з боку ЄС у Туреччині та Хорватії вважають прикладом зовнішнього тиску з метою консолідації демократій та просування основоположних цінностей.⁹ Проте тоді як хорватський кейс став успішним, трансформаційна сила ЄС щодо консолідації турецької демокра-

тії була втрачена, особливо наприкінці 2000-х рр. Окрім того, Європейський Союз зараз вибудовує свої сусідські відносини з Туреччиною на основі стратегічних питань, пов'язаних із потоками біженців зі Східного Середземномор'я та Сирії, а не пакету розширення, що включає, зокрема, безповоротність поступу у виконанні політичних критеріїв вступу.

Водночас більш ретельний аналіз доводить, що досвід Туреччини є актуальним і цінним для України в її євроінтеграційних прагненнях. Безсумнівно, у мінливій глобальній міжнародній структурі не лише кандидати на членство мають пристосуватися до впливу ЄС – Європейський Союз також повинен призвичаюватися до нових реалій багатополярного світу, у тому числі у відносинах з регіональними державами, що розвиваються. На думку М. Мюфтюлер-Бача, застосування принципу політичної обумовленості має свої межі у трансформації внутрішнього порядку денного країн-кандидатів, і якщо діалог з офіційним Брюсселем не стане двостороннім, процес інтеграції до ЄС має мало шансів на успіх¹⁰ – тим паче, якщо країни-кандидати стають новими регіональними лідерами з населенням, зіставним із найбільшими країнами ЄС, та національними економіками, що невпинно зростають. Враховуючи непевне майбутнє та динаміку змін всередині самого Європейського Союзу, науковиця доходить слушного висновку, що вступ Туреччини потрібно проаналізувати не лише крізь призму впливу ЄС на трансформацію Туреччини, але й під кутом ролі Туреччини в перебудові Європи. У цьому розумінні зусилля офіційної Анкари стосовно перегляду її діалогу з офіційним Брюсселем на більш рівноправній та взаємній основі становлять цінний досвід для України.

7 Youngs, Richard. "Fine-Tuning EU Support for Ukrainian Democratization." *Carnegie Endowment for International Peace*. (April 2016).

8 Shulga, Dmytro. "Why a European Perspective for Ukraine Corresponds to German Interests?" *Zentrum Liberale Moderne* (July 2021).

9 Balkir, Canan and Müge Aknur. "Different Trajectories Yet the Same Substance: Croatia and Turkey." *The Substance of EU Democracy Promotion: Concepts and Cases*, Palgrave Macmillan, 2015: 85–103.

10 Müftüleri-Baç, Meltem. *Divergent Pathways: Turkey and the European Union. Re-Thinking the Dynamics of Turkish-European Union Relations*. Berlin, Budrich Publishers (2016).

ЧАСТИНА 2.

ТУРЕЦЬКА ГРОМАДСЬКА ДУМКА ТА ЄС: ВІДНАЙДЕНЕ ВІДЧУТТЯ ВПЕВНЕНОСТІ ЧИ БРАК ВЗАЄМНОЇ ДОВІРИ?

Ще у 2012 році, коментуючи майбутні перспективи відносин ЄС-Туреччина, А. Пол проаналізувала, чому суспільна підтримка інтеграції країни до ЄС знизилася: «Турки дедалі більше розчаровуються в цьому процесі», а «довіра між двома партнерами підірвана».¹¹ Пояснення дослідницею основних причин таких змін у суспільних настроях перегукується з багатьма аргументами М. Мюфтюлер-Бач: «Турки здобули нове відчуття впевненості, що йде врозріз із політичною та економічною скрутою, яка переслідусь обтяжений боргами Європейський Союз. Важелів впливу на Туреччину, які ЄС мав спочатку, більше немає».¹² Незважаючи на те, що громадська підтримка з роками зменшилася, згідно з результатами багатьох опитувань, вона ніколи не перевищувала 50%. За результатами опитування «Turkish Foreign Policy», проведеного Університетом ім. Кадир Хаса в 2021 році, 59,3% громадян Туреччини підтримують повне членство в ЄС, тоді як у 2020 році цей показник становив 53%. Іншими словами, відповідно до порівняльних даних цього опитування, приблизно 50% громадян Туреччини завжди вірили в цінність членства.¹³

Отже, стає зрозуміло, що для подолання цієї дедалі ширшої прірви у взаємній довірі між Туреччиною та ЄС на суспільному рівні, а також для розвитку двосторонніх відносин між

офіційними Анкарою та Брюсселем потрібен новий тип діалогу. Цю нову форму відносин ЄС зараз називає «позитивним порядком денним», яка не замінює процес вступу, а має на меті надати новий – і, можливо, останній – імпульс довготривалим, але проблематичним відносинам.

У випадку з Україною, яка нещодавно відзначила шосту річницю підписання Угоди про асоціацію, українська експертна спільнота й політичні кола також доволі активно висловлювалися про необхідність зміцнення поточних відносин з ЄС через висунення власного «нового позитивного порядку денного». В офіційній площині Київ багато разів недвозначно підкреслював, що має набагато більш амбітний порядок денний ЄС, ніж просто «виконання домашнього завдання» щодо внутрішніх реформ. Хоча механізм обумовленості залишається важливим інструментом для зміцнення демократичних процесів усередині країни, у додаткових формах співробітництва все ще залишається значною мірою невикористаний потенціал для розвитку тісніших зв'язків із ЄС у питаннях, що становлять взаємний інтерес: регіональній безпеці у Східній Європі, цифровізації, боротьбі з дезінформацією, розвитку глобальної інфраструктури охорони здоров'я та вжитті заходів щодо зміни підсоння.

¹¹ Paul, Amanda. "Turkey's EU Journey: What Next?" *Insight Turkey* 14, no 3 (2012): 25–33.

¹² Müftüler-Baç, Meltem. *Divergent Pathways: Turkey and the European Union. Re-Thinking the Dynamics of Turkish-European Union Relations*. Berlin, Budrich Publishers (2016): 25.

¹³ Kadir Has University. *Turkish Foreign Policy Public Perceptions Survey* (2021). (<https://www.khas.edu.tr/en/arastirma/khasta-arastirma/khas-arastirmalari/turk-dis-politikasi-kamuoyu-algilari-arastirmasi-2021>).

Спираючись на багаторічний досвід Туреччини в її наближенні до ЄС, автори цього дослідження мають на меті дослідити логіку взаємодії офіційної Анкари з Брюсселем у трьох різних формах: (1) як країни, що уклала Угоду про асоціацію; (2) як країни-кандидата на членство; (3) як «зовнішнього партнера» ЄС. Висунуто загальне припущення, що успіх на кожному з цих етапів значною мірою залежить від політичної волі та рішення обох сторін інвестувати в ці відносини: країна-кандидат повинна виконувати вимоги згідно з механізмом обумовленості, а ЄС – забезпечувати відповідну мотивацію для співпраці. Наостанок, у дослідженні розглянуто турецьку модель «часткової інтеграції» без повноправного членства, або ж, іншими словами, транзакційну модель, у контексті її застосовності для України.

ЧАСТИНА 3.

ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ВПЛИВ ЄС

Із 60-х рр. ХХ ст. Туреччина встановлювала тісні зв'язки з європейськими економіками через Угоду про асоціацію (також відому як Анкарську угоду), підписану 12 вересня 1963 року й спрямовану на поступове створення Митного союзу між Туреччиною та державами-членами ЄС для промислових товарів. Вона також містила політичну мету. Відповідно до статті 28, «як тільки у виконанні цієї угоди буде досягнуто достатнього поступу для обґрунтування взяття на себе Туреччиною повного переліку зобов'язань, що випливають з Договору про заснування Європейської Спільноти, Договірні Сторони розглянуть можливість приєднання Туреччини до Спільноти». Прагнучи отримати перспективу вступу, 14 квітня 1987 року Туреччина подала заявку на повноцінне членство в ЄС, що стало частиною багатовимірного зовнішньополітичного бачення адміністрації Т. Озала. 18 грудня 1989 року Європейська комісія висувала, що Туреччина має право на членство, але відмовилася ініціювати процес її вступу з економічних і політичних мотивів. Після десятилітньої павзи Туреччина була оголошена країною-кандидатом у грудні 1999 року, і відразу ж після цього офіційна Анкара розпочала процес кардинальних політичних реформ і гармонізації законів із законодавством ЄС. У цьому контексті, особливо в проміжку 2001–2006 рр., у Туреччині

відбулися всебічні перетворення на шляху до демократизації та більш ліберального підходу до свобод. Наприклад, поряд із значною кількістю конституційних змін, було скасовано смертну кару у всіх випадках, включаючи скоєння терористичних актів; було розширено права мовлення та навчання різними мовами та діалектами, що традиційно використовувалися турецькими громадянами; було обмежено роль військових у формуванні зовнішньої політики через скорочення їх представництва в Раді національної безпеки (РНБ), а також через зменшення впливу РНБ на політичне життя Туреччини.¹⁴

Концепція *європеїзації*, яка в найзагальнішому сенсі передбачає процес внутрішніх перетворень через тиск, що створюється на рівні ЄС, та її інструмент *обумовленості* забезпечують корисну основу для розуміння цього безпрецедентного курсу на реформи в Туреччині.¹⁵ Протягом 2001–2006 рр. до успішного виконання умов і, отже, європеїзації Туреччини, призвели кілька чинників, зокрема просування урядами на чолі з ПСР мети вступу до ЄС і порядку денного реформ; підтримка реформ опозицією; підтримка держав-членів, а також ЄС як такого в процесі вступу Туреччини. На додачу до всіх зазначених політичних перетворень, Європейський

¹⁴ Nas, Çiğdem and Yonca Özer. *Turkey and the European Union: Processes of Europeanization*. Surrey, Ashgate (2012); Akgül-Açıkmeşe, Sinem. "Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality," M. Aydın (ed.), *Turkish Foreign Policy: Old Problems, New Parameters*. Madrid, UNISCI, 2010: 185–217; Özcan, Gencer. "The Changing Role of Turkey's Military in Foreign Policy Making." *UNISCI Discussion Papers*, no. 23 (May 2010): 23–45.

¹⁵ Під європеїзацією розуміють ширший соціополітичний і нормативний контекст, включно з низхідним (top-down) і висхідним (bottom-up) підходами, у якому норми, політичні стратегії та інститути конструюються і справляють вплив на тих, хто їх конструює. У контексті взаємин Туреччини з ЄС і з метою спрощення пояснення, це дослідження зосереджено виключно на низхідному аспекті європеїзації (також відомій як ЄСізація).

Союз також украї позитивно вплинув на формування «м'якої» сили Туреччини та турецької взірця для наслідування, особливо для країн Близького Сходу й Північної Африки, завдяки реформам у ключових сферах, пов'язаних із демократією, правами й свободами людини. Інакше кажучи, будучи демократичною і світською країною з мусульманським населенням, Туреччина стала взірцем для наслідування та центром тяжіння для арабського світу й перемістила свій стратегічний фокус на Близький Схід та Євразію.¹⁶ Наприклад, президент Сирії Башар Асад звернувся до прем'єр-міністра Ердогана з такою заявою: «Пане Ердогане, нас хвилює, що ви збираєтеся стати членом ЄС, адже тоді ми станемо його сусідами».¹⁷ До привабливості Туреччини в регіоні призвели не лише політичні реформи, але й Митний союз, а також економічні реформи, які ЄС нав'язав офіційній Анкарі.¹⁸ Цей статус також сприяв активному утвердженню Туреччини як «новопосталої торговельної держави» – саме цей термін використав Кемаль Кірішчі у своїй основоположній статті, яка пояснювала перетворення Туреччини з орієнтованого на безпеку «воїна після холодної війни» у 90-х рр. На актора, що переважно орієнтувався на економічну «м'яку» силу у 2000-х.¹⁹ Загалом, цей період ознаменував золоту еру відносин Туреччини і ЄС та регіональної політичної й економічної привабливості країни, яка мала візію та мету здобути повноправне членство. Проте у 2005–2006 рр. усе почало змінюватися – за іронією долі, приблизно тоді ж, коли розпочалися переговори про вступ.

Відтоді, з огляду на внутрішньополітичну дискусію про закриття політичних партій, питання дозволу жінкам на носіння мусульманських

хусток, справи проти змовників з ультранаціоналістичної організації «Ергенекон», підозрюваних у підготовці операції «Кувалда» та обвинувачуваних у військовому шпигунстві, відновлення збройного конфлікту між РПК і Туреччиною, терористичну діяльність ІДІЛ та спроби державного перевороту, Туреччина практично викреслила ЄС із внутрішнього порядку денного. Цю зміну супроводжувала втрата зацікавленості й рішучості в колах ЄС у вступі Туреччини. Отже, деєвропеїзація країни стала наслідком дій обох сторін, що означає втрату чи ослаблення Європейського Союзу як нормативної й політичної сили та як орієнтира у внутрішній кон'юктурі й національному публічному дискурсі.²⁰ Іншими словами, механізм політичної обумовленості ЄС виявився недостатньо дієвим у наближенні Туреччини до членства з огляду на проблеми як у самій країні, так і на рівні Європейського Союзу.

Турецька сага про політичні реформи під впливом критеріїв розширення ЄС наводить на думку, що механізм обумовленості може призвести до прогресивних політичних реформ і наближення до Європейського Союзу, якщо всі зацікавлені сторони продемонстрували справжню готовність до вступу не лише на словах, а й на практиці. У більш загальному ключі досвід Туреччини показує, що функціональність принципу обумовленості залежить від рішення обох сторін визначити дуже конкретні й чітко сформульовані показники успіху та працювати над реальними результатами на кожному етапі цього процесу.

Досвід України також довів, що, незалежно від положень, закладених у механізм обу-

¹⁶ Öniş, Ziya and Şuhnaz Yılmaz. "Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era." *Turkish Studies* 10, no.1 (March 2019): 7–24;

¹⁷ Günay, Defne. "Europeanization of State Capacity and Foreign Policy: Turkey in the Middle East." *Mediterranean Politics* 19, no. 2 (2014): 231.

¹⁸ Yılmaz, Kamil. "The EU–Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet Not the Best Alternative." *South European Society and Politics* 16, no. 2 (June 2011): 235–249.

¹⁹ Kirişçi, Kemal. "The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State," *New Perspectives on Turkey* 40 (Spring 2009): 29–56.

²⁰ Aydın-Düzgüt, Senem, and Alper Kaliber. "Is Turkey De-Europeanising? Encounters with Europe in a Candidate Country", *Routledge* (2017).

мовленості, вирішальним фактором є реакція ЄС на результати поступу країни на шляху інтеграції, що передбачає не лише «батоги», а й «пряники». Отримання «проміжних» позитивних результатів у короткостроковій перспективі при продовженні впровадження широкого спектру реформ у довгостроковій перспективі може бути вигідною стратегією з кількох причин. З одного боку, це дає можливість встановити певні орієнтири для відстеження прогресу протягом короткого періоду часу, заохочуючи тих, хто приймає рішення, прискорити зусилля щодо вступу до ЄС. З іншого боку, надання стимулів широкій громадськості після завершення вкрай необхідних, але часто непопулярних і болісних реформ значно полегшило б урядам комунікування необхідності таких змін (а також переваг самої європейської інтеграції) усередині країни.

Найбільш красномовна історія успіху в контексті трансформаційної сили ЄС може бути пов'язана з Планом дій щодо лібералізації в'їзного режиму, що дозволив українцям подорожувати до Європейського Союзу без віз. Експерти погоджуються, що цей план дав реальний поштовх низці реформ в Україні, оскільки цінність безвізового режиму була зрозуміла для простих українців і досяжна в найближчому майбутньому. Це ще більше підштовхнуло політиків, які публічно заявляли про свою проєвропейську позицію, проголосувати за «безвізові реформи», включаючи антикорупційне законодавство, яке Верховна Рада зазвичай підтримує найменш охоче.²¹

Протягом своєї багаторічної історії розвиток діалогу Туреччина-ЄС також показав, що механізм обумовленості стимулює процес європеїзації не лише завдяки самій лише дихотомії між висуненням умов і їх дотриманням країною-кандидатом, але й шляхом взаємодії сил внутрішнього та європейського рівня.²² Наприклад, події Євромайдану, що розпочалися

як маніфест незворотного «європейського вибору» українців, та майже десятиліття невпинної російської агресії проти України, ймовірно, зробили більше для зміцнення зв'язків між офіційними Києвом і Брюсселем, ніж усі попередні роки реформ. Вочевидь, у загальній геополітичній кон'юнктурі може знайтися місце для політичного імпульсу, який консолідує міжнародну підтримку та інтенсифікує діалог на високому рівні з ЄС, проте зобов'язання національних урядів щодо послідовного проведення реформ відповідно до Угоди про асоціацію залишаються ключовим фактором успіху на шляху європейської інтеграції.

Загалом, як показав досвід України і Туреччини, механізм обумовленості залишається суттєвим інструментом зовнішньої політики ЄС щодо третіх країн. Проте, аби стати історією успіху, він повинен: (1) бути надійним (хронологічно послідовним і чітким щодо обсягу зобов'язань, які мають взяти на себе обидві сторони); (2) враховувати взаємодію різних внутрішніх сил і сил європейського рівня; (3) забезпечити суттєву винагороду в обмін на прийняття необхідних принципів і норм (від фінансової допомоги та безвізового режиму й налагодження політичного діалогу та спільних стратегій до зміцнення інституційних зв'язків, наприклад, шляхом укладання угод про торгівлю, співробітництво, асоціацію та навіть приєднання); (4) впасти на сприятливий геополітичний ґрунт. В іншому разі цей механізм має всі шанси закінчитися політикою «зміцнення без заохочення», без жодної мотивації для країни-кандидата виконувати вимоги чи чітких перспектив членства з боку ЄС.

²¹ Getmanchuk, Alyona, Sergiy Solodkyu, and Marianna Fakhurdinova. "Route to Membership: Why Should Ukraine Have a Roadmap to NATO Accession?". *New Europe Center* (2021), 10.

²² Akgül-Açıkmeşe, Sinem. "Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality," M. Aydın (ed.), *Turkish Foreign Policy: Old Problems, New Parameters*. Madrid, UNISCI, 2010: 185-217.

ЧАСТИНА 4.

СТАРА ІСТОРІЯ: ФІАСКО МОДЕЛІ ВСТУПУ

Відповідно до рішення Європейської ради від грудня 2004 року, у якому було задекларовано, що Туреччина достатньою мірою відповідає політичним критеріям вступу за наслідками її унікального процесу реформ, ЄС розпочав переговори про вступ з офіційною Анкарою 3 жовтня 2005 року на Міжурядовій конференції. Незважаючи на деякі несприятливі складові переговорного механізму, що підкреслюють «відкритий» характер переговорів, імовірні відхилення в сільськогосподарській політиці та вільному переміщенні людей, а також можливість замороження переговорів у разі порушення демократичних принципів, Туреччина сприйняла початок переговорів про вступ з ентузіазмом. Проте цей цілком заслужений оптимізм невдовзі почав руйнуватися, що призвело до згорання циклу європеїзації.

Найнижчою точкою у взаєминах стала суперечка щодо імплементації Митного союзу Туреччини з ЄС у повному обсязі для всіх держав-членів, включаючи Кіпр. 29 липня 2005 року сторони підписали Додатковий протокол, що поширює реалізацію Угоди про асоціацію (Анкарської угоди), підписаної в 1963 році, на всі держави-члени ЄС, включно з Кіпром, із застереженням Туреччини, що та не визнає Республіку Кіпр. У своїй зустрічній декларації від 21 вересня 2005 року ЄС заявив, що Туреччина повинна розповсюдити дію До-

даткового протоколу на всіх держав-членів, у тому числі Кіпр, і скасувати будь-які обмеження щодо вільного переміщення товарів (наприклад, тих, що експортує Кіпр), головно їх транспортування. Відповідно, у грудні 2006 року лідери ЄС вирішили призупинити переговори щодо восьми (пов'язаних з Митним союзом) із 35 глав, доки Туреччина не запровадить Додатковий протокол, який максимально розширює дію Митного союзу, допускаючи греко-кіпрські літаки й судна в турецькі порти. Окрім того, жодна глава перемовин не буде тимчасово закрита, доки Єврокомісія не підтвердить, що Туреччина виконала свої зобов'язання за Додатковим протоколом.²³ Відтоді було закрито лише один розділ, ще 15 з 35 залишилися відкритими для переговорів.

Внутрішні, регіональні та загальноєвропейські детермінанти сприяли трендам деєвропеїзації Туреччини та дедалі примарнішому баченню її як потенційного члена, які одночасно прогресували з другої половини 2000-х рр.²⁴ Зміцнивши свої позиції на парламентських виборах 2007 року й стабілізувавши власний електорат, політичне керівництво офіційної Анкари стало менш залежним від порядку денного ЄС. Переконлива більшість голосів виборців гарантувала, що урядом Партії справедливості й розвитку не потрібна євроінтеграція для просування релігійно-орієнтованих реформ, а тому антиєвропей-

²³ Akgül-Açıkmeşe, Sinem. "Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality," M. Aydın (ed.), *Turkish Foreign Policy: Old Problems, New Parameters*. Madrid, UNISCI, 2010: 185–217.

²⁴ Eralp, Atilla. "The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship." *New Perspectives on Turkey* 40 (2009): 149–170; Aydın-Düzgüt, Senem, and Nathalie Tocci. "Turkey and the European Union." *London: Macmillan Palgrave*, (2015).

ський акцент став очевидним у дискурсах партійних керівників.

Держави-члени також неохоче ставилися до вступу Туреччини, особливо з огляду на зростання рейтингів ультраправих політичних партій у всій Європі. Останні, звертаючись до своїх виборців, послідовно використовували антитурецький дискурс щодо вступу до ЄС на тлі загального наростання ісламофобських настроїв. Антитурецький дискурс також начисто спостерігався у кампанії щодо Брекситу. Крім того, потрясіння в ЄС і на турецьких кордонах, зокрема громадянська війна в Сирії, терористичні дії в регіоні, скоєні ІДІЛ, питання міграції та, зрештою, напруженість у Східному Середземномор'ї, призвели до неготовності ЄС прийняти Туреччину у своїй ряди. На додачу, мрії турецького керівництва про регіональне лідерство не справдилися, а інтерес до концепції «нульових проблем із сусідами» був втрачений унаслідок подій «арабської весни», особливо після початку громадянської війни в Сирії. Іншими словами, Туреччину як країну, що могла безпосередньо впливати на Близький Схід завдяки добросусідським відносинам, вважали привабливим партнером для ЄС. Аж до перших років «арабської весни» віднайдена Анкарою «м'яка» сила відігравала важливу роль у формуванні позитивного сприйняття країни європейцями, а в різних офіційних документах про вплив Туреччини на ЄС країну згадували як взірць для наслідування в регіоні. Проте це уявлення змінилося: після 2011 року, коли стало очевидно, що офіційна Анкара не може бути активним гравцем на сирійському театрі, статус «м'якої» сили держави було поставлено під сумнів.²⁵

Кіпрське питання та проблемні греко-турецькі відносини, або, власне кажучи, суперечливі взаємини Туреччини з сусідами є ще одним суттєвим недоліком у поступі діалогу Туреч-

чини та ЄС як у сенсі вступу, так і асоціації. Зокрема, із 2019 року Європейський Союз жорстко критикує бурову діяльність Туреччини у Східному Середземномор'ї, аж до погроз санкціями. Водночас, заявляючи, що суверенні морські права як Кіпру, так і Греції перебувають під загрозою через провокаційні дії Туреччини в регіоні, ЄС оголосив про солідарність з обома зацікавленими сторонами. Той факт, що зараз у різних офіційних документах Європейського Союзу Туреччину розглядають як частину «Східного Середземномор'я», а не як «кандидата на вступ», учасника процесу «розширення» і т.д.²⁶ свідчить, що європейці здебільшого вважають Туреччину третьою країною, яку не слід оцінювати крізь призму перспективи приєднання. Вочевидь, ця негативна тенденція є результатом зіткнення інтересів офіційних Анкари й Брюсселя в Східному Середземномор'ї.

Загалом, через вищезгадані фактори процес вступу Туреччини зайшов у глухий кут і навіть був неофіційно зупинений. У резолюції, прийнятій 13 березня 2019 року, Європарламент вирішив рекомендувати Єврокомісії та Європейській раді офіційно призупинити переговори з Туреччиною. Інституції ЄС, уповноважені припинити процес перемовин, сприйняли новину негативно. Оптимістична риторика про те, що Європарламенту забракне спроможності запровадити це рішення і що лідери ЄС матимуть останнє слово щодо того, коли завершувати переговорний процес, була перевершена після засідання Європейської ради у червні 2019 року. На основі щорічного звіту Єврокомісії щодо Туреччини Рада заявила, що країна поступово дистанціюється від ЄС, і, «посилаючись на свої висновки від 26 червня 2018 року, Рада констатує, що переговори про вступ Туреччини фактично зайшли в глухий кут, що питання про відкриття чи закриття нових глав перемовин не підлягають розгляду, а також що подальша робота щодо модерніза-

²⁵ Ataç, C. Akça. "Pax Ottomanica No More! The "Peace" Discourse in Turkish Foreign Policy in the Post-Davutoğlu Era and the Prolonged Syrian Crisis." *Digest of Middle East Studies* 28, no. 1 (2019): 48–69.

²⁶ European Council, "Conclusions", (10–11 December 2020). (<https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>).

ції Митного союзу ЄС-Туреччина не передбачається».²⁷

У підсумку турецька модель приєднання була проблематичною і значною мірою зазнала невдачі через низку внутрішньополітичних та невіршених геополітичних проблем. З одного боку, консолідація влади в одному центрі виконавчої влади після переходу країни до президентської форми правління викликала серйозне занепокоєння в Брюсселі щодо майбутнього демократичних інститутів, прав людини та верховенства права в Туреччині. З іншого боку, поява все нових проблем у зовнішній політиці Туреччини, зокрема у її відносинах із сусідніми державами, не тільки призвела до зниження «м'якої» Анкари в регіоні, але й погіршила й без того скрутні взаємини між Туреччиною та ЄС. Фіаско «турецької моделі» на Близькому Сході після «арабської весни», невіршеність кіпрського питання, наростання напруженості у відносинах Греції та Туреччини, розбіжність позицій у сирійській війні, відсутність скоординованих зусиль у подоланні гуманітарної і міграційної кризи і, нарешті, протистояння в Східному Середземномор'ї ще більше поглибили вже наявний розрив між зовнішньополітичними візіями обох сторін, майже не залишаючи місця для позитивного порядку денного у відносинах Туреччини та ЄС.

Вивчивши уроки негативного досвіду Туреччини в «затягнутому» процесі вступу, можна зробити певні висновки щодо майбутнього діалогу України з Європейським Союзом.

По-перше, внутрішня політика відіграє суттєву роль. Хоча різні європейські країни та інституції ЄС можуть більш-менш гучно реагувати на згортання демократичних реформ у країні-кандидаті, головною ідеєю європейської інтеграції як такої та політичної асоціації зокрема залишається нормативна й трансфор-

мативна сила ЄС, а також ціннісне співробітництво. Які б прагматичними міркування не стояли за деякими політичними рішеннями, у кінцевому підсумку саме здатність національного уряду впроваджувати демократичні принципи та норми (тобто верховенство права, ефективну систему стримувань і протигаг між різними гілками влади, підзвітність та прозорість у функціонуванні державних інституцій, боротьбу з корупцією, забезпечення незалежності судової влади тощо) визначають поступ країни на шляху до ЄС. В іншому разі і у випадку недотримання цих суворих критеріїв, процес вступу, найвірогідніше, завершиться невдачею.

По-друге, проблемні відносини з сусідами – це основна перешкода для повноцінного членства в ЄС, особливо якщо ці сусіди є його членами. Тягар історичних травм зі спільного минулого, невіршені проблеми новітнього етапу, територіальні (культурні, релігійні, етнічні) суперечки зазвичай перетворюють навіть ідеальну країну-кандидата на небажаного порушника спокою на кордонах ЄС, щойно «старі рани» знову про себе нагадують. Після багаторічних переговорів кіпрське питання та напружені турецько-грецькі взаємини залишаються одним із головних каменів спотикання на шляху Анкари до членства в ЄС. У цьому контексті намагання України налагодити дещо погіршені стосунки із західними сусідами-членами ЄС Польщею, Угорщиною та, меншою мірою, Румунією та Словаччиною в таких сферах, як мовна політика, захист прав національних меншин та недопущення дискримінації слід розглядати не лише в розрізі їх впливу на двосторонні взаємини, а й як частину вирішення ширшої головоломки про вступ до ЄС. Натомість, «регіональний вимір» європейської інтеграції, якого, безперечно, не вистачало у турецькому кейсі, може суттєво підвищити шанси України на членство. Використання можливостей співпраці, закладених

²⁷ European Council, "Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process." (18 June 2019) (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>); Akgül-Açıkmeşe, Sinem. "Deadlock in EU-Turkey Relations", Zeynep Alemdar and Sinem Akgül-Açıkmeşe (eds.), *Year 2019: World Politics and Turkish Foreign Policy*, (2019).

у Східному партнерстві, і вивчення досі значною мірою невикористаного потенціалу «Асоційованого тріо» – нещодавно започаткованої спільної ініціативи України, Молдови та Грузії²⁸ – може допомогти цим країнам створити додаткові зв'язки з ЄС, а отже – і знайти тиху гавань у нестабільних водах світової політики.

По-третє, як і у випадку з Туреччиною, ширші регіональні та глобальні геополітичні міркування значною мірою визначають майбутнє відносин між ЄС та Україною. Фактор Росії, звісна річ, залишається очевидним чинником, що приховано присутній на тлі будь-яких переговорів між офіційними Києвом і Брюсселем, а також у взаєминах України з іншими європейськими державами. Тоді як пряма військова агресія і гібридна війна Москви проти України залишаються серйозним викликом для темпів внутрішніх реформ і поступу на шляху до ЄС, спроби Кремля дестабілізувати Україну зсередини та довести своїм власним виборцям «нежиттєздатність» «української моделі» доводять, що українська «м'яка» сила може стати потенційною загрозою для російського керівництва в разі успішної історії відносин офіційного Києва з Європейським Союзом. Експерти припускають, що це може стати вагомим аргументом у комунікуванні західним партнерам вигод для України від потенційного членства в ЄС. У короткостроковому розумінні надання чіткої європейської перспективи для країн «Асоціативного тріо» зміцнить їхню стійкість щодо Росії. На довгостроковому рівні «інтеграція до ЄС та інших західних інституцій могла б допомогти цим країнам модернізуватися і тим самим підвищити привабливість їхньої "м'якої" сили для жителів регіонів, що зараз окуповані Росією – подібно до того, як це колись спрацювало у Західній Німеччині».²⁹ Після того як «турецька модель» демократич-

них перетворень зазнала невдачі на Близькому Сході, а фокус Туреччини змістився з Європи на Близький Схід та Євразію, український кейс стане перевіркою здатності офіційного Брюсселя вчитися на своїх минулих помилках і твердості його наміру не залишати ще один сусідній і стратегічно важливий регіон на поталу двох неліберальних держав – агресивної Росії та напористого Китаю.

Насамкінець, політична воля урядів третіх країн координувати свою зовнішню політику з курсом офіційного Брюсселя може стати вирішальним фактором їхнього діалогу з ЄС, навіть якщо це іноді відбуватиметься коштом поступок у їх національних інтересах. Хоча це міркування не обов'язково створює проблему для менших країн з обмеженими дипломатичними та економічними ресурсами в просуванні власних зовнішньополітичних програм, ситуація виглядає інакше, коли в гру вступають більші регіональні сили. Серед експертів панує думка, що однією з причин провалу турецької моделі вступу був пошук офіційною Анкарою більшої «стратегічної автономності», себто більшої незалежності у виробленні зовнішньої політики, що часто означає пряме зіткнення інтересів/політичних курсів із ЄС або партнерами по НАТО.

У цьому розумінні досвід співпраці України з Європейським Союзом виявився набагато позитивнішим. Як підкреслила віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольга Стефанишина, координація кроків на міжнародній арені з європейськими партнерами з самого початку була першочерговим завданням українського уряду.³⁰ Це зробило імплементацію «політичної асоціації» найефективнішою частиною Угоди про асоціацію, яка дозволила досягти

²⁸ "Association Trio: Memorandum of Understanding between the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Georgia and the Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova" *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine* (May 2021); "Batumi Summit Declaration Issues by the Heads of State of Association Trio – Georgia, Republic of Moldova and Ukraine" *Official web-site of the President of Ukraine* (July 2021).

²⁹ Shulga, Dmytro. "Why a European Perspective for Ukraine Corresponds to German Interests?" *Zentrum Liberale Moderne* (July 2021).

³⁰ Стефанишина, Ольга. "Шість років виконання Угоди про Асоціацію: що маємо і куди далі" ("Six Years of Implementation of the Association Agreement: Current State of Play and Way Forward"). *European Pravda* (June 2021).

89-відсоткового зближення в зовнішньополітичному, безпековому та оборонному співробітництві між Україною та ЄС.³¹ За словами першого заступника Міністра закордонних справ України, «у 2021 році в межах політичної асоціації з ЄС Україна приєдналася до 220 політичних заяв у сфері зовнішньої політики ЄС, що свідчить про двостороннє політичне зближення між ЄС та Україною на рівні понад 90%. ... Наприклад, у Сербії [яка вважається потенційним кандидатом на членство в ЄС] таке зближення становить до 60%».³² Окрім позитивних наслідків такого зближення для відносин України з ЄС як таких, воно також сприяє консолідації міжнародної підтримки ініціатив, висунутих Україною в межах багатосторонніх організацій, зокрема ООН.

І навпаки, відсутність консенсусу з офіційним Брюсселем щодо ключових питань регіональної та глобальної безпеки та переважання власних амбітних зовнішньополітичних цілей над загальноєвропейським порядком денним, ймовірно, перетворять увесь процес вступу на діалог німого з глухим, віддаляючи країну-кандидата від повноправного членства до спорадичної співпраці з питань, що становлять взаємний інтерес, як і сталося у випадку з Туреччиною.

³¹ "Report on Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. 2015–2020". *Eurointegration Portal of Ukraine* (June 2021), 14.

³² "Efficiency of EU-Ukraine Political Association Reaches 90% – Dzheppar". *Ukrinform* (July 2021).

ЧАСТИНА 5.

НОВА ІСТОРІЯ: НАДІЯ НА ТРАНСАКЦІЙНУ МОДЕЛЬ

З урахуванням усіх вагомих чинників (внутрішніх та в масштабах ЄС), відносини Туреччини з Європейським Союзом майже перейшли від курсу на повноправне членство до потреби в пошуку нової візії, яку зазвичай описують поняттями «стратегічне партнерство» або «зовнішня диференційована інтеграція».³³ Взаємини Туреччини та ЄС, найвірогідніше, ще певний час розвиватимуться в напрямку до функціональної або трансакційної моделі, що буде побудована на поглибленні секторальної співпраці, зокрема (але не включно) у торгівлі, міграційній політиці, енергетиці та безпеці. Відхід Туреччини від європейських цінностей демократії, верховенства права, основоположних прав і свобод диктує потребу в новому баченні, що має ґрунтуватися на вже поточній політиці, у підтриманні якої зацікавлені обидві сторони. Простіше кажучи, дистанція між Туреччиною та перспективами її членства в ЄС поступово зростає. Обидві сторони повинні визнати, а іноді й визнають той факт, що нова візія може сформулювати майбутнє цих взаємин на заміну членства або до того часу, коли питання про членство визріє.

Ця нова трансакційна візія також проявилася в останніх рішеннях ЄС у 2020 та 2021 рр. щодо формування позитивного порядку денного та нових шляхів співпраці з Туреччиною. На засіданнях Європейської ради в жовтні та

грудні 2020 року ЄС запропонував Туреччині позитивний порядок денний, що «може охопити сфери економіки та торгівлі, міжлюдські контакти, діалоги високого рівня та продовження співпраці з питань міграції».³⁴ Окрім того, відповідно до рішень, прийнятих у грудні 2020 року, Верховний представник ЄС з питань зовнішньої політики й політики безпеки подав до Європейської ради в березні 2021 року звіт «про стан політичних, економічних і торговельних відносин між ЄС і Туреччиною, а також про інструменти та варіанти подальших дій».³⁵

Насправді, офіційні документи ЄС і твердження експертів із взаємин Туреччини і Європейського Союзу вказують, що ця трансакційна структура може базуватися на трьох стовпах (що здебільшого відповідає риторичній категоризації): *двосторонній торгівлі* (що фактично здійснюється в межах Митного союзу з 1996 р.), *співробітництві щодо міграції* (зокрема угоді від 18 березня 2016 р., завдяки якій на сьогодні вдалося зменшити кількість нелегальних перетинів кордону з Туреччини до Греції) і *безпекових питаннях*, що здебільшого втілені в партнерстві НАТО-ЄС, яке досі формується і до якого Туреччина могла б зробити внесок як важливий член НАТО; у цьому ж сенсі слід згадати різні виміри безпеки, зокрема енергетику.

³³ Müftüleri-Baç, Meltem. "Turkey's Future with the European Union: An Alternative Model of Differentiated Integration." *Turkish Studies* 18, no.3 (September 2017): 416-439.

³⁴ European Council, "Conclusions", (10-11 December 2020).

³⁵ European Commission, Joint Communication to the European Council: State of Play of EU-Turkey Political, Economic and Trade Relations (22 March 2021) (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/state_of_play_of_eu_turkey_relations_en.pdf).

Розвиток двосторонньої торгівлі та Митного союзу як його інструмента є одним зі шляхів розвитку трансакційної моделі Туреччини і ЄС. На думку Х. Айтуга та ін., за 20 років існування Митного союзу у відносинах Європейського Союзу та Туреччини його вплив вважався значним. Якби Митного союзу не існувало, наприклад, «експорт Туреччини до ЄС становив би 39,4 млрд дол. замість 63,6 млрд дол. у 2013 році».³⁶ Згідно з аналізом Д. Царухаса, імпорту до ЄС збільшувався між 2017 та 2019 рр., тоді як обсяги експорту до Туреччини зменшувалися.³⁷ Відповідно до перепису населення 2019 року ЄС із 27 його членами також вважається головним торговельним партнером Туреччини. У грудні 2020-го та березні 2021 року ЄС оголосив про початок переговорів з модернізації Митного союзу в контексті формування позитивного порядку денного. Згідно з цими рішеннями, останні висновки Європейської ради містили таку заяву: «... [Європейська рада] бере до уваги початок технічної роботи щодо визначення мандату на модернізацію Митного союзу ЄС-Туреччина та нагадує про необхідність вирішення поточних труднощів у впровадженні Митного союзу для забезпечення його ефективного застосування до всіх держав-членів».³⁸

К. Давар та ін. висувають тезу, що Митний союз у його нинішній ітерації не надає переваги обом сторонам, а для його оновлення необхідно підписати всеохопну угоду про вільну торгівлю.³⁹ У сільськогосподарському

секторі Туреччина стикнеться з труднощами в забезпеченні вільного переміщення товарів з огляду на відмінності в правовому регулюванні з ЄС. У разі належної реалізації цього плану, Європейський Союз також отримає значні вигоди, особливо від поглиблення політичної та економічної інтеграції з Туреччиною. С. Адар та ін. рекомендують ЄС показати готовність співпрацювати з офіційною Анкарою щодо цього питання й намір переглянути чинні торговельні угоди за умови дотримання Туреччиною певних вимог. За цих обставин С. Адар та ін. пропонують, щоб офіційна Анкара в терміновому порядку переглянула угоду про Митний союз із ЄС через економічні труднощі та брак іноземних інвестицій.⁴⁰ Наостанок, якщо Туреччина оновить Митний союз, це може зрештою допомогти їй досягти більшої прозорості у сферах фінансової політики та судочинства. Д. Царугас стверджує, що якщо Митний союз буде модернізовано, ЄС зможе відновити дію механізму обумовленості, якого йому бракувало в останні роки.⁴¹ Й. Озер припускає, що недостатня залученість Туреччини до процесів прийняття рішень у Європейському Союзі також обмежує можливості Митного союзу.⁴² Така схема диференційованої інтеграції могла б функціонувати дієвіше, якби ЄС включив Туреччину до свого внутрішнього ринку. Підбиваючи підсумки, модернізований Митний союз включно з іншими сферами, як от сільським господарством, послугами та державними закупівлями, можна розглядати як удосконалення взаємин Туреччини та ЄС.

³⁶ Aytuğ, Hüseyin, Merve Mavuş Kütük, Arif Oduncu, and Sübidey Togan. "Twenty Years of the EU-Turkey Customs Union: A Synthetic Control Method Analysis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55, no. 3 (2017): 425.

³⁷ Tsarouhas, Dimitris. "EU-Turkey Economic Relations and the Customs Union: A Rules-Based approach." *ELIAMEP Policy Paper*, 68 (2021).

³⁸ European Council, Conclusions on External Relations (24 June 2021) (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/25/european-council-conclusions-on-external-relations-24-june-2021/>).

³⁹ Dawar, Kamala, Christopher Hartwell, and Sübidey Togan. "Reforming and Renegotiating the EU-Turkey Customs Union." *Turkish Policy Quarterly* 17, no. 1 (2018): 129–138.

⁴⁰ Adar, Sinem, Nicola Bilotta, Aurélien Denizeau, Sinan Ekim, Dorothee Schmid, Günter Seufert, Ilke Toygür, and Karol Wasilewski. *Customs Union: Old Instrument, New Function in EU-Turkey Relations* (Stiftung Wissenschaft und Politik) (2020).

⁴¹ Tsarouhas, Dimitris. "EU-Turkey Economic Relations and the Customs Union: a Rules-based Approach." *ELIAMEP Policy Paper*, 68 (2021).

⁴² Özer, Yonca. "External Differentiated Integration Between Turkey and the European Union: The Customs Union and Its Revision." *Turkish Studies* 21, no. 3 (2020): 436–461.

Незважаючи на всі проблемні аспекти у відносинах ЄС і Туреччини, існують також й інші царини, де обидва суб'єкти намагаються співпрацювати на функціональній основі паралельно з Митним союзом. На думку Б. Саатчіоглу та ін., *міграція* є одним із багатьох питань, щодо яких офіційні Брюссель й Анкара встановлять «конфліктне співробітництво».⁴³ Угода між ЄС і Туреччиною від 2016 року запровадила «правило 1:1», яке передбачає, що в обмін на кожного громадянина Сирії, який втік на територію Грецького архіпелагу, одному сирійцю буде надано притулок у Туреччині. Хоча ця домовленість дозволила офіційній Анкарі отримати від ЄС кошти за близько 4 млн сирійців, які проживають на її території, вона в основному не досягла поставлених цілей щодо переселення, а передбачене нею фінансування виявилось недостатнім і неефективним. Наприклад, «УВКБ ООН прогнозує, що у 2021 році в Туреччині знадобиться 423.6 тис. притулків для переселенців. Станом на кінець листопада 2020 року УВКБ ООН повідомило, що з Туреччини виїхали лише 3867 осіб із 6000 тих, хто подав відповідну заяву. Цей показник нижчий навіть за дані за листопад 2019 року, коли з метою переселення країну покинули 10286 осіб».⁴⁴

Проте з часом через регіоналізацію міграції Туреччина опинилася в новій сфері впливу в ролі транзитної держави, що також дало їй важелі тиску на ЄС.⁴⁵ А. Ічдуйгу доводить, що міграційні потоки до Європейського Союзу у 2015 році та угода між ЄС та Туреччиною в 2016 році політизували міграцію в усьому світі, що також пов'язано з внутрішньополітичними подіями в самій Туреччині.⁴⁶ У результаті питання міграції стало стратегічним предме-

том переговорів і торгів у взаєминах Туреччини та ЄС, що було вчергове підтверджено під час нещодавнього напливу афганських біженців улітку 2021 року. ЄС хоче й надалі тримати свої кордони закритими для біженців, тоді як Туреччина прагне отримати поступки від Європейського Союзу, здебільшого у вигляді фінансування та трансакційного поступу у взаєминах, включаючи лібералізацію візового режиму, поглиблення митного союзу тощо. З огляду на ескалацію напруженості у відносинах між Грецією та Туреччиною та між ЄС і Туреччиною, Угода ЄС і Туреччини від 2016 року може бути переглянута з більшим урахуванням гуманітарних аспектів.⁴⁷ Наприклад, слід розглянути можливість використання Механізму для біженців у Туреччині (FRIT), аби залучити більшу підтримку для біженців у покращенні умов їх проживання та соціальної інтеграції. Іншими словами, у міграційному співробітництві спостерігається взаємозалежність обох сторін, а тому при формулюванні нового поглибленого формату співпраці слід взяти до уваги всі вищенаведені фактори.

У зв'язку з цим взаємодія щодо механізмів прикордонного контролю набула надзвичайного значення. Зважаючи на те, що в разі вступу Туреччини до ЄС її східні та південні кордони автоматично стануть зовнішніми кордонами Європейського Союзу, упровадження та ефективне управління комплексною системою безпеки кордонів стає предметом взаємного занепокоєння в дуже нестабільному регіональному середовищі. Сплеск спроб нелегального перетину кордону та транскордонної злочинної діяльності за останнє десятиліття спричинив серйозні наслідки не лише

⁴³ Saatçioğlu, Beken, Funda Tekin, Sinan Ekim, and Nathalie Tocci. "The Future of EU-Turkey Relations: A Dynamic Association Framework Amidst Conflictual Cooperation." *FUTURE Synthesis Paper* (2019).

⁴⁴ Kirişçi, Kemal. "Revisiting and Going beyond the EU-Turkey Migration Agreement of 2016: An Opportunity for Greece to Overcome Being Just 'Europe's Aspis!'" *ELIAMEP Policy Paper*; 64 (2021): 14.

⁴⁵ Heck, Gerda, and Sabine Hess. "Tracing the Effects of the EU-Turkey Deal." *Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* 3, no. 2 (2017): 35–56.

⁴⁶ İçduygu, Ahmet. "Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar: Siyasallaşan bir sürecin analizi." *Toplum ve Bilim* 140 (2017): 27–41.

⁴⁷ Kirişçi, Kemal. "Revisiting and Going beyond the EU-Turkey Migration Agreement of 2016: An Opportunity for Greece to Overcome Being Just 'Europe's Aspis!'" *ELIAMEP Policy Paper*; 64, (2021).

для самої Туреччини, але й для безпеки ЄС та регіональної безпеки.

Із метою вирішення цих проблем було розроблено особливий проєкт для підтримки уряду Туреччини в застосуванні інтегрованого підходу до управління кордонами та забезпечення подальшого вдосконалення турецьких систем і стандартів нагляду за кордоном відповідно до політики та стратегій інтегрованого управління кордонами ЄС. Проєкт був доручений чотирьом урядовим установам Туреччини: Міністерству внутрішніх справ, Національній поліції, Головному командуванню жандармерії та Командуванню берегової охорони, яким допомагали експерти з ЄС. Після вивчення передових практик Європейського Союзу було розроблено модельні навчальні програми для прототипів прикордонних, наглядових та контрольних пунктів, а також механізм та стандарти для їх функціонування. Уряд прийняв і підтримав національний план дій, що передбачає створення єдиної невійськової організації з питань безпеки кордонів для забезпечення прикордонного контролю. На практичному рівні у вибраних місцях було вдосконалено практики нагляду за синім (морським) і зеленим (сухопутним) кордоном відповідно до вимог ЄС. Цей процес також передбачав встановлення на цих прикордонних пунктах засобів інтегрованого управління кордоном за стандартами Європейського Союзу. Після спалаху пандемії COVID-19 проєкт був виведений на новий рівень шляхом додавання до кола учасників Міністерства охорони здоров'я, а також шляхом розробки моделей аналізу ризиків та управління ними, спрямованих на запобігання поширенню інфекційних захворювань.⁴⁸

Членство Туреччини в НАТО та її військова міць також можуть стати ще одним напрямком для подальшої співпраці між Туреччиною та ЄС. Ще з часів «холодної» війни офіційна

Анкара робить свій внесок до європейської безпеки, зокрема, у межах НАТО. Туреччина має одну з найбільших армій в Альянсі, другу після США. За даними «Global Firepower Index», вона займає 11-у сходинку з-поміж 139 країн із рейтингом 0,2109.⁴⁹ Як кандидат на вступ і третя країна відносно ЄС, Туреччина долучалася до бойових тактичних груп ЄС, кількох операцій в межах СПБО, приєдналася до кількох спільних дій та спільних позицій в межах СЗППБ, а також зобов'язалася брати участь у роботі кількох неактивних військових структур ЄС, зокрема Силах швидкого реагування та бойових тактичних групах. Усе зазначене свідчить про важливий внесок Туреччини до діяльності не лише НАТО, а й Європейського Союзу. Цю співпрацю можна було б розширити шляхом активнішої участі Туреччини в проєктах Постійної структурної співпраці (PESCO), проте обмеження та спротив з боку Кіпру та Греції, ймовірно, завадять цьому процесу.

Попри те, що для багатьох країн ЦСЄ членство в НАТО, по суті, стало першим кроком до інтеграції із Заходом, а згодом і з ЄС, турецький досвід довів, що між цими двома процесами немає прямого зв'язку. Хоча співробітництво у безпековій царині з НАТО в цілому та його окремими державами-членами на двосторонній основі є вкрай сприятливим для зміцнення військово-політичних зв'язків між європейськими столицями та країнами-кандидатами, різний характер цих альянсів, розбіжність логіки процесів їх розширення та різючі відмінності у суспільному сприйнятті ЄС та НАТО роблять цю тотожність неактуальною у випадку як Туреччини, так і України.

Поряд із військовою складовою безпеки, її енергетичний аспект є сферою, де відносини ЄС і Туреччини могли б отримати подальший розвиток. Щоб гарантувати безпеку постачання енергоносіїв, Туреччина та

⁴⁸ "Establishing an Integrated Border Management System." *EU Delegation to Turkey* (2021) (<https://www.avrupa.info.tr/en/establishing-integrated-border-management-system-2nd-phase-161>).

⁴⁹ "Turkey". *Global Firepower Index* (2021).

ЄС прагнуть знайти альтернативні джерела постачання, щоб зменшити свою залежність від російського газу. Близькість Туреччини до регіонів зі значними запасами енергоносіїв збільшує потенціал ЄС для розширення співпраці з офіційною Анкарою. Своєю чергою, Туреччина також залежить від Європейського Союзу, оскільки розглядає його як ринок для свого енергетичного експорту. Зелена угода ЄС накладає певні обмеження на його співробітництво з Туреччиною у сфері енергетики, оскільки викиди вуглецю поступово зменшуватимуться, використання викопного палива буде зведено до мінімуму, а Туреччина не має достатньої нормативно-правової бази, щоб адаптуватися до змін у Європейському Союзі, яка б вплинула на енергетичну співпрацю між двома акторами. За словами А. Айдинташбаш і С. Деннісон, що перегукуються зі звітом Турецької асоціації промисловості та бізнесу (TUSIAD), якщо Туреччина адаптується до стратегічних змін, запроваджених ЄС, зменшить викиди парникових газів і підтримає перехід компаній до екологічності через зелені фонди, вона потенційно зможе збільшити свій ВВП і стати набагато сильнішим партнером на енергетичному ринку ЄС.⁵⁰ Окрім прямого позитивного впливу на збільшення глобальних конкурентних переваг турецьких компаній, Європейська зелена угода також матиме важливі геополітичні наслідки. Зменшуючи енергетичну залежність від Росії (включаючи імпорту газу та побудову АЕС), офіційна Анкара отримує шанс заручитися підтримкою держав-членів ЄС, привернути увагу Заходу до себе як партнера в глобальній протидії змінам підсоння та спільній зоні відновлюваної енергетики. Вирішальним фактором успіху, а також головним викликом тут стане готовність обох сторін інвестувати у взаємини й брати участь у дискусіях щодо умов можливої «зеленої пакетної угоди» для Туреччини з Туреччиною,

перш ніж він фактично набуде остаточної форми в кулуарах ЄС.

Наразі видається, що співпраця в питаннях сталого розвитку, «зеленої» економіки й декарбонізації в осяжному майбутньому залишатиметься чільним пунктом на порядку денному ЄС. Для Туреччини це означає можливість створити нову, позитивну основу для відносин із Європейським Союзом, які нещодавно зазнали сильного удару, зокрема, через поточну конкуренцію за вуглеводні у Східному Середземномор'ї та зростання напруженості у турецько-кіпрських і турецько-грецьких взаєминах. В Україні прокладання курсу на імплементацію Європейської зеленої угоди з найбільш ранніх етапів ініціативи – і в постійних консультаціях з іншими європейськими партнерами – розглядається як важливий засіб для виведення відносин офіційних Києва й Брюсселя на новий рівень. У цій царині Туреччина могла б вивчати український досвід проактивного позиціонування щодо питань, які викликають спільний інтерес чи занепокоєння з ЄС, перетворюючи їх на спусковий механізм для активізації нових форм співпраці. Наприклад, Україна вже досягла домовленості з ЄС про початок регулярного діалогу, спрямованого на координацію політики у сферах Європейської зеленої угоди на основі Угоди про асоціацію. Серед основних галузей спільного інтересу – енергоефективність, чистий водень, трансформація вугільних регіонів, промислові альянси та розвиток архітектури управління кліматом. Для узгодження механізму регулювання вуглецевих кордонів (СВАМ) було створено спеціальну роботу групу.⁵¹

Співпраця в оборонній і безпековій сферах також є важливим виміром відносин Україна-ЄС. Окрім високого рівня зближення політики безпеки та оборони, про що зазначалося вище, така співпраця нещодавно була розширена й охопила нові елементи, пов'язані з но-

⁵⁰ Aydıntaşbaş, Asli, and Susi Dennison. "New Energies: How the European Green Deal Can Save the EU's Relationship with Turkey". *European Council on Foreign Relations* (2021).

⁵¹ Стефанішина, Ольга. "Шість років виконання Угоди про Асоціацію: що маємо і куди далі". *Європейська правда* (червень 2021).

вими спільними викликами – кіберзагрозами й новітніми технологіями. У червні 2021 року Україна та ЄС провели свій перший «кібердіалог» – нову ініціативу, спрямовану на посилення кіберстійкості, активізацію співпраці й координації з питань інституційних, політичних та законодавчих новацій у кіберпросторі, а також збільшення потенціалу «для дієвішого запобігання, захисту, виявлення, полегшення, стримування та реагування на шкідливу кіберактивність».⁵² Участь Збройних сил України в міжнародних миротворчих операціях під проводом ЄС, бойових тактичних групах ЄС та посилення практичного співробітництва в межах СПБО вважаються ключовими інструментами підтримання діалогу України з ЄС у військово-політичному та військово-технічному вимірах. Участь у проєктах Постійної структурної співпраці залишається цікавим напрямом можливої співпраці в різних царинах, від військової мобільності та обміну інформацією до оборонної промисловості. Проте потенціал цього співробітництва у випадку України, як і у випадку з Туреччиною, значною мірою досі не використаний.

Ідея Митного союзу «турецького типу», висунута Президентом України Петром Порошенком ще у 2017 році, не отримала подальшої підтримки ні з боку наступного уряду, ні з боку експертної спільноти. Перший відхилив її як несвоєчасну та недостатню амбітну,⁵³ тоді як друга критикувала за застарілу, обмежену за обсягом і невідповідну потребам та інтересам України.⁵⁴ Хоча більшість аналітиків була одностайною у своїх позитивних оцінках нинішньої поглибленої та всеосяжної зони віль-

ної торгівлі з ЄС, що повністю вступила в силу 2017 року як частина Угоди про асоціацію, вони рекомендували відмовитися від «проєкту Митного союзу» через низку причин (виключення сільськогосподарської продукції, продовження дії численних нетарифних бар'єрів, що тягне за собою необхідність перегляду угод про ЗВТ з третіми країнами тощо). Загалом, за словами торговельного представника України Тараса Качки, «турецька модель Митного союзу була дітищем перших років існування ЄС».⁵⁵ Він був створений у 1995 році на основі Анкарської угоди 1963 року, підготованої на основі заявки Туреччини на вступ до Європейського економічного співтовариства, попередника нинішнього ЄС... Україні потрібно брати за основу сучасні концепції, а не історичні приклади».

Тому за кілька років початкова ідея «4-х союзів» з ЄС (Шенген, Митний, Енергетичний та Цифровий) перетворилася на нову ініціативу «5-х безвізових режимів» із ЄС: промислового, митного, енергетичного, цифрового й авіаційного.⁵⁶ На практиці це передбачає розширену галузеву інтеграцію з поступовим усуненням усіх технічних, правових, тарифних, нетарифних та інших бар'єрів.⁵⁷

⁵² "Ukraine and the EU Launch Dialogue on Cyber Security" *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine* (June 2021) (<https://mfa.gov.ua/en/news/ukraine-and-eu-launch-dialogue-cyber-security>).

⁵³ Кулеба, Дмитро. "Про Митний союз України з ЄС: як зробити "зраду" з правильного рішення?" *Європейська правда* (січень 2020).

⁵⁴ Качка, Тарас. "Зупинитися без членства: чим небезпечна для України ідея про Митний союз з ЄС?". *Європейська правда* (вересень 2017); Шульга, Дмитро. "Майже членство у ЄС: що запропонував Порошенко і що ще може зробити Україна?". *Європейська правда* (вересень 2017).

⁵⁵ Качка, Тарас. "Зупинитися без членства: чим небезпечна для України ідея про Митний союз з ЄС?". *Європейська правда* (вересень 2017).

⁵⁶ Стефанішина, Ольга. "Шість років виконання Угоди про Асоціацію: що маємо і куди далі". *Європейська правда* (червень 2021).

⁵⁷ Пашков, Михайло та ін. "Україна-ЄС: шлях до політичної асоціації". *Центр Разумкова*. (червень 2021).

ЧАСТИНА 6.

ВИСНОВКИ

Загалом, українська концепція «галузевої інтеграції» поділяє логіку турецької «зовнішньої диференційованої інтеграції» у сферах, що викликають спільний інтерес чи занепокоєння. Проте на цьому подібність закінчується, і подальша схожість траєкторій може бути оманливою. Останнім часом ідея «зовнішньої інтеграції» Туреччини або «стратегічного партнерства з ЄС за межами ЄС» постала радше як *альтернатива* повноправному членству, ніж як засіб його *наближення*, принаймні поки ситуація не покращиться. Отже, за типологією розширення Європейського Союзу відносини з Туреччиною погіршені (downgraded), тоді як нинішній стан взаємин між ЄС та Україною вже перебував на стадії тісної співпраці без членства.

Хоча членство в ЄС офіційно визнано урядом Туреччини як зовнішньополітична ціль і підтримано більшістю населення, брак визначеності й довіри у турбулентних відносинах між офіційними Анкарою та Брюсселем, відсутність чіткої європейської перспективи для Туреччини попри кількадесятилітній переговорний процес та очевидна втома з обох сторін залишають мало шансів на конструктивну співпрацю та надії на повноправне членство в середньостроковій перспективі. Водночас посилення співробітництва та діалогу між Туреччиною та ЄС стає складнішим, оскільки офіційна Анкара повільно відмежовується від Заходу в пошуках більшої стратегічної автономності, особливо в контексті чутливих питань внутрішньої політики та національної безпеки, а також з огляду на дедалі більші розбіжності у зовнішній та регіональній політиці Туреччини та ЄС.

На відміну від турецького кейсу, «галузева інтеграція» України покликана доповнити два основні стовпи відносин офіційного Києва з ЄС – політичну асоціацію та економічну інтеграцію – додатковими вузько спрямованими зусиллями в конкретних сферах, зокрема енергетиці, протидії зміні підсоння, транспорті, інфраструктурі та цифровізації.

Україна та Туреччина наразі мають не лише відмінні позиції стосовно ЄС, але й розбіжні пріоритети співпраці. Специфіка історичного розвитку, економічні параметри, політична система, соціокультурні чинники і, що не менш важливо, геополітичні імперативи та міркування національної безпеки значною мірою зумовили унікальний порядок денний Туреччини у її відносинах із Заходом загалом і ЄС зокрема. Природно, багато моделей, питань і форматів співпраці, властивих для європейського шляху Туреччини, не вписуються в різноманітний порядок денний України.

Якщо Україна й може щось запозичити з майже 60-річного шляху Туреччини до ЄС, то це спроможність адаптуватися до мінливих реалій міжнародної кон'юнктури та гнучкість транзакційного формату співпраці з Європейським Союзом.

Хоча «короткої стежки» до ЄС немає, шлях Туреччини до вступу наразі є найдовшим і найскладнішим та змінив як Анкару, так і Брюссель. Відтоді Туреччина зазнала майже потрібного збільшення населення, зіткнулася з різними внутрішніми кризами, розвинула значний економічний потенціал і політичний вплив у регіоні, а потім втратила значну його частку. ЄС же встиг прийняти 22 нових членів,

втратити одного, і досі шукає своє місце в майбутньому. Ці зміни, звичайно, позначилися на умовах й наповненні взаємодії між офіційними Анкарою та Брюсселем. Незважаючи на те, що Туреччина досі зобов'язана продовжувати приймати *acquis communautaire* та запроваджувати європейські стандарти, щоб стати повноправним членом у майбутньому, вона також справедливо заявляє про свої права брати участь у визначенні цього майбутнього. У цьому розумінні турецький кейс може стати вдалим прикладом зміни парадигми відносин із Європейським Союзом із «довічного студента» на взаємини, засновані на правилах, на більш рівних засадах із одночасним просуванням ширшого залучення (потенційних) країн-кандидатів до процесів прийняття рішень на рівні ЄС.

ЧАСТИНА 7.

ПРОГРАМНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ЄС

Досвід взаємодії Туреччини з ЄС може стати джерелом цінних уроків як для України, так і для Брюсселю щодо бажаних і небажаних кроків у процесі інтеграції.

ДЛЯ УКРАЇНИ:

1 Турецький сценарій можна вважати найяскравішим свідченням того, що відбувається в разі відкату демократичних перетворень. Прогрес, досягнутий у внутрішніх реформах, не є незворотним, як і успіх у переговорах з ЄС. У зв'язку з цим захист свободи слова та прав людини, реформування корпоративного управління й судочинства, дієва боротьба з корупцією, розбудова інституційної спроможності в державному управлінні та зміцнення громадянського суспільства є найважливішими «домашніми» завданнями для будь-якої країни, що вже є або розраховує стати країною-кандидаткою на вступ.

Отже, на національному рівні головною передумовою вступу до ЄС залишається збереження темпів внутрішніх реформ у ключових сферах демократичних перетворень. Водночас для українського уряду важливо донести до Брюсселя меседж про те, що механізм обумовленості без чіткої європейської перспективи може зрештою позбавити ЄС його основного зовнішньополітичного інструмента – трансформаційної сили. Встановлення короткострокових цілей із чіткими термінами, цілями й стимулами допомогло б мотивувати подальші зміни, а також контролювати та оцінювати процес.

2 Однією з відмітних рис «нескінченного» руху Туреччини до ЄС було те, що офіційна Анкара проходить увесь шлях самостійно, не вписуючись у жодне регіональне угруповання країн, «хвилі розширення» чи інструменти політики сусідства ЄС. Цей брак регіональної приналежності почасти пояснюється власними внутрішніми (політичними, соціальними, демографічними та іншими) особливостями країни, почасти – труднощами у визначенні пріоритетів партнерства й спільних інтересів разом із сусідами через власні зовнішньополітичні амбіції офіційної Анкари. У результаті Туреччина до певної міри залишилася за межами регіонального порядку денного ЄС.

Зважаючи на негативний досвід Туреччини, Україні слід зайняти активну позицію у формуванні та просуванні спільного порядку денного на регіональному рівні в межах Східного партнерства та інших регіональних форматів із залученням держав-членів ЄС та (потенційних) країн-кандидатів. Спільна ініціатива «Асоціаційне тріо» України, Грузії та Молдови вже виявилася успішною і фігурує в офіційних документах та деклараціях самітів ЄС. У цьому контексті Україна має продовжувати свою політику консолідування регіональних зусиль, спрямованих на інтеграцію до ЄС та заснованих на спільних цінностях й інтересах.

3 Разом із тим важливо працювати з Брюсселем у двосторонньому вимірі на рівні Україна-ЄС, щоб скористати з наявних можливостей, закладених в Угоді про

асоціацію. Перегляд й оновлення чинної Угоди та додаткових протоколів до неї допомогли б оцінити поточні досягнення та сформуванню більш амбітний порядок денний на майбутнє. З одного боку, цей процес має бути зосереджений на визначенні найбільш перспективних напрямів співпраці та посилення галузевої інтеграції в цих сферах – наприклад, запровадження «промислового безвізу». З іншого боку, настав час досліджувати можливості у відносно нових царинах, як-от цифровий порядок денний, енергетичний ринок, зелений курс та зміни підсоння, які є чільними пріоритетами. Як показав турецький досвід, додавання нових пунктів до переліку спільних галузевих ініціатив іноді може допомогти активізувати переговори, що зайшли в глухий кут.

4 На більш загальному, концептуальному, рівні Україні варто намагатися брати участь у європейському діалозі (англ. «reflection process») щодо майбутнього ЄС та відстоювати ідею проєктування спільного майбутнього на рівноправних засадах, а не відігравати роль виконавця «пакету умов». Неможливість досягнення такого партнерського підходу й дотримання натомість моделі «наставництва» може призвести до ситуації, подібної до турецького кейсу, коли початковий ентузіазм у суспільстві щодо реформ, націлених на зближення з ЄС, поступово зменшується і поступається місцем песимізму, розчаруванню та розгубленості щодо перспектив подальшої інтеграції.

5 Зрештою, потенціал дипломатії «другого треку», особливо на експертному рівні, залишається значною мірою невикористаним. У зв'язку з цим було б доцільно розпочати неформальні зустрічі українських та європейських експертів (або експертні зустрічі «Асоціаційоване тріо-ЄС») для обговорення поточного стану відносин з Європейським Союзом і майбутніх етапів на шляху до вступу. Запрошення турецьких експертів на такі зустрічі могло б мати додаткову цінність як для аналітиків

ЄС з точки зору вивчення уроків із наразі негативного досвіду Туреччини, так і для турецьких експертів, які бажають активізувати проєвропейський дискурс усередині країни.

ДЛЯ ЄС:

Для Європейського Союзу запропоновані рекомендації щодо України будуть засновані на трьох основних опорах:

1 Оновлення стратегічного бачення

Геополітичні зрушення, що відбулися на регіональному та глобальному рівні з 2014 року, заклали підмурок для оновленого діалогу України з ЄС. Ці зміни підвищили рівень очікувань офіційного Києва від Брюсселя, зокрема щодо:

- виходу за межі чистого механізму обумовленості та залучення України до процесу обговорення майбутнього інтеграційних моделей;
- вивчення можливостей наближення України до Спільної зовнішньої політики та політики безпеки та Спільної політики безпеки та оборони ЄС;
- впровадження принципу диференціації в межах Східного партнерства з метою зміцнення співпраці та надання чітких перспектив інтеграції країнам, що успішно дотримали критеріїв вступу.

2 Посилення безпекового співробітництва

Чимала частка критики, традиційно адресованої європейським інституціям у Туреччині (яка тепер також делалі частіше лунає в Україні), багато в чому наслідок логіки колишнього міністра закордонних справ Бельгії Марка Ейскенса, який свого часу описав Європу як

«економічного гіганта, політичного карлика та військового хробака». Незважаючи на те, що питання «жорсткої» безпеки ніколи не були в центрі уваги порядку денного ЄС, зміна регіонального середовища, а також поява нових типів загроз (від кібератак на критично важливу інфраструктуру до міграційної кризи на кордонах) чітко вказали на необхідність переглянути роль ЄС як безпекового актора. На думку України, ця нова роль ЄС як постачальника безпеки в регіоні ЦСЄ передбачатиме:

- розробку «Чорноморської стратегії» Європейського Союзу, яка б чітко визначала його інтереси, цілі та амбіції (у разі їх наявності) у регіоні, що стикається з російською військовою агресією та китайською економічною експансією;
 - розгляд питання про навчальну військову місію в Україні, яка б допомогла покращити її військовий потенціал та підкреслила б присутність ЄС у країнах Східного партнерства і готовність співпрацювати з ними;
 - підтримку участі України в проєктах Постійної структурної співпраці;
 - посилення співпраці з Україною в оборонній та військовій сферах, включаючи заходи з підвищення стійкості, професійну військову освіту та сприяння українській владі у стабільних реформах та цивільному контролі в секторі безпеки;
 - спільну роботу над конкретними технічними питаннями, як-от створенням інтегрованої системи управління та контролю кордонів, удосконаленням систем прикордонного нагляду України відповідно до стандартів ЄС тощо (маючи на увазі успішний приклад співпраці ЄС та Туреччини в управлінні кордоном).
- розриву між Туреччиною та ЄС, є зниження активної суспільної підтримки, викликане невизначеністю, ерозією довіри й загальним «розчаруванням» громадян Туреччини в цьому процесі. Щоб уникнути такого ж ефекту відкату в українському суспільстві після надзвичайно завищених очікувань, створених Євромайданом, ЄС слід розглянути такі кроки:
- покращення стратегічних комунікацій для донесення чітких меседжів до громадськості як у країнах-членах, так і в Україні: надто багатообіцяючі та невиконання без достатнього пояснення можуть викликати негативну реакцію з будь-якої зі сторін;
 - проведення індивідуальних громадських та освітніх кампаній для різних регіонів (соціальних груп) України з метою роз'яснення переваг членства в ЄС та підвищення привабливості ЄС як основної нормативної сили в регіоні;
 - об'єднання зусиль у боротьбі з російською пропагандою та просування антизахідних наративів (від євразійських концепцій у Туреччині до підриву довіри суспільства до ЄС та НАТО в Україні);
 - посилення зусиль щодо вироблення консолідованої позиції в рамках ЄС щодо низки найбільш суперечливих зовнішньополітичних питань (наприклад, «Північний потік-2», санкції проти Росії тощо);
 - спільна робота для інтенсифікації міжлюдських контактів, розширення ділових та культурних зв'язків, формування довіри та підвищення обізнаності громадян ЄС та України про спільні цінності.

3 Вибудовання довіри

Одним із ключових факторів, які експерти зазвичай називають причиною зростання

Про авторів:

Д-р Сінем Акгюль Ачікмеше,
*професор кафедри міжнародних відносин, Університет
ім. Кадира Хаса, Туреччина*

Д-р Євгенія Габер,
*старша наукова співробітниця Центру досліджень су-
часної Туреччини,
Школа міжнародних відносин Нормана Патерсона, Карл-
тонський університет, Канада*



ПРО ЦЕНТР «НОВА ЄВРОПА»

Центр «Нова Європа» (ЦНЄ) заснований у 2017 році як незалежний аналітичний центр. Попри новий бренд, він базується на досвіді команди, яка разом працює з 2009 року (раніше в рамках Інституту світової політики). Аналітики Центру «Нова Європа» стали впізнаваними, адже запропонували якісний аналітичний продукт із питань зовнішньої політики України та безпеки в регіоні, поєднавши його з активними та ефективними зусиллями з адвокатування.

Бачення Центру «Нова Європа» максимально наближене до бачення майбутнього Української держави більшістю громадян: Україна повинна бути інтегрованою в Євросоюз і НАТО. Під інтеграцією ми вбачаємо не стільки формалізоване членство, скільки запозичення найкращих стандартів і практик для фактичної належності України до євроатлантичного ціннісного простору.

Докладніше про Центр «Нова Європа»: neweurope.org.ua