



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Київ

Катерина Зарембо

ВІД КРАЇНИ-НЕВИДИМКИ ДО ТОП-ПРІОРИТЕТУ ЄС: ЕВОЛЮЦІЯ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА ЄС ОЧИМА ЕКСПЕРТІВ



Центр «Нова Європа»
Листопад, 2023
Київ



Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

ВІД КРАЇНИ-НЕВИДИМКИ ДО ТОП-ПРІОРИТЕТУ ЄС:

ЕВОЛЮЦІЯ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА ЄС ОЧИМА ЕКСПЕРТІВ



Катерина Зарембо,
асоційована аналітикиня,
Центр «Нова Європа»

Центр «Нова Європа»
Листопад, 2023
Київ

Рівно десять років тому розпочалася Революція гідності, яка закріпила європейський вибір України як незворотний. Пізніше розпочалася російська війна — захоплення Криму та частини Донецької та Луганської областей, згодом — повномасштабне вторгнення. Сьогодні Україна стоїть на порозі відкриття переговорів з Європейським Союзом щодо членства. Яка еволюція відбулася за цей час у сприйнятті ЄС в Україні? Нижче представляємо підсумок за результатами дванадцяти глибинних інтерв'ю з тими представників і представницями українського громадянського суспільства, які тривалий час — щонайменше десять, а щонайбільше 21 рік — фахово залучені до різних аспектів європейської інтеграції України: політичний діалог, безпека, економіка, права людини. Вони пам'ятають різні етапи у діалозі України та ЄС та володіють панорамною перспективною та глибокою експертизою, щоб критично оцінити сьогоднішній етап відносин між Україною та Євросоюзом. Безумовно, представлені погляди не є ані всеохопними, ані вичерпними, однак вони дозволяють спостерігати певні тенденції, які можна екстраполювати на ширше коло українського громадянського суспільства.

Ті, хто стежить за відносинами України та ЄС кілька десятиліть, відзначають, що за цей час відбулася грандіозна еволюція: від того, коли Україну намагалися не помічати, до України як топ-пріоритету для ЄС. Щоправда, для цього Україні доводиться проходити надзвичайні історичні випробування.

НАРЕШТІ СВОЇ?

Експерти і експертки загалом поділяють думку про те, що Україна нарешті стала для Європейського Союзу «своєю», подолавши, за висловом однією експертки, «психологічний бар'єр» щодо майбутнього членства України в ЄС:

“*«Колись я написала, що для мене індикатором того, що Україну вважають там своєю і бачать в майбутньому в ЄС, буде, коли «Україна — це Європа» лунатиме не лише з Києва, але й з ключових європейських столиць. І от я це згадала під час візиту Зеленського в Берлін у травні, коли Олаф Шольц українською мовою сказав «Україна — це Європа».*

При цьому дехто з опитаних зазначає, що цей тектонічний зсув відбувся буквально нещодавно, протягом місяців 2022 року:

“*«Революція Гідності не призвела до, наприклад, формування більш амбітної стратегії ЄС щодо України. Я нагадаю, що і Угода про асоціацію, і План дій щодо візової лібералізації — все це було в Україні ще до Революції Гідності. Цей перетин бар'єру від сусідства — третя країна, сусід, партнер, — до член родини, *member of family*, це змінилося буквально протягом місяців 2022 року. Безумовно, ми можемо говорити про те, що це не виникло на порожньому місці, що це готувалося роками і десятиліттями, але це відбулось саме тоді, у цей період між кінцем лютого і червнем 2022 року.»*

Декілька експертів та експерток також висловили припущення, що серед десижн-мейкерів держав-членів, а особливо серед «брюссельської бульки», прийшло розуміння, що українці — це їхні майбутні колеги у Європейському Парламенті, Європейській Комісії, тощо.

При цьому, за спостереженнями експертів та експерток, Євросоюз став ближчим і для України — не з точки зору абстрактної геополітичної уяви, а у практичній площині, на рівні міжурядової співпраці: *«Поступово з дуже аморфного поняття, Європейський Союз розклався на особистості,*

на політиків, на програми». На рівні органів влади «[ЄС] — це дуже конкретні люди, дуже конкретні експерти в DG. Ти розумієш, як формується та штука, яка оголошується президенткою Єврокомісії, і у результаті, ти знаєш людину нижнього рівня, яка це все написала. Європейський Союз — це безпосередній контакт, ти можеш запросити дзвінок, поговорити, на своєму рівні обговорити».



«Для службовців від вищого рівня до нижчого рівня включення на якісь консультації з Єврокомісією перестало бути величезним стресом і величезною подією, а це уже сприймається як щось таке, що це щоденна робота».

Декілька експертів та експерток відзначили, що брюссельські інститути наразі мають найкраще розуміння України порівняно з багатьма державами-членами — настільки, що дехто з них навіть вважає Єврокомісію заангажованою на користь України.

НЕЛІНІЙНА ІЄРАРХІЯ

До певного часу для опису відносин України та ЄС часто використовувалася метафора учня і вчителя, а євросоюзівські колеги могли говорити своїм українським партнерам про «домашню роботу», яку ті мають виконати. Сьогодні українські експерти та експертки говорять про те, що ця метафора втратила силу:



«Картина перестає бути настільки простою, лінійною, як це було 20 років тому, де є вчителі, де є кращі учні, де є гірші учні і де є підготовча група. От Україна була у підготовчій групі. Вчителі виступали носіями певної абсолютної істини. Зараз картина така, що, в принципі, і вчителі вже не є носіями абсолютної істини. Виявилось, що далеко не всі кращі учні були кращими.»

За висловом однієї з опитаних осіб, «Євросоюз — це партнер. «Партнер» — це не друг, це не старший брат, [...] це саме партнери, це двостороння відповідальність — і з нашої сторони, і зі сторони ЄС». Тоді як ніхто з експертів не заперечував нормотворчу владу (normative power), яку ЄС має для України, багато опитаних водночас відзначали, що і сам Євросоюз часом не має готових рецептів, оскільки не всі країни-члени мають проблеми та/або інститути, подібні до українських:



«Ну, наприклад, реформа Конституційного суду. Не у всіх країнах ЄС, особливо тих, які нам дають рекомендації, існує Конституційний суд. Тобто вони навіть не розуміють, як це має функціонувати в принципі. Або антиолігархічна реформа. В державах ЄС немає олігархів. Немає такого досвіду. Але вони нам виставили як одну із семи рекомендацій по статусу кандидата антиолігархічну реформу. Спочатку їм здавалось, що закон має всі питання вирішити. Тепер їм здається, що закон вже не вирішить. Вони самі шукають відповіді на ці питання.»

Відповідно, експерти та експертки відзначали, що Україна готова вести переговори з ЄС на рівних, відстоюючи свої інтереси та позицію. Це може мати як негативні наслідки, коли українська влада може намагатися здійснити реформи фасадно або саботувати вимоги ЄС, так і позитивні, коли українське громадянське суспільство проактивно пропонує та лобіює порядок денний у відносинах України та ЄС.

ПОЛІТИКА ЄС ЩОДО УКРАЇНИ: УРОКИ МИНУЛОГО

Експерти і експертки практично одноставно зазначили, що реакція ЄС на повномасштабне вторгнення Росії позитивно вразила їх та збільшила авторитет ЄС в їхніх очах. Швидке надання Україні статусу країни-кандидата, спрямування

Європейського фонду миру (European Peace Facility) на оборонні потреби України, ухвалення низки пакетів санкцій проти РФ, скасування обмежень для торгівлі, відкриття кордонів для українських біженців, відмова від російської нафти та газу — опитані експерти визнавали, що не очікували від Євросоюзу ані такої швидкості, ані гнучкості, ані одностайності, ані глибини.

Опитані експерти і експертки припускали, що ЄС врахував уроки 2014 року, коли реакція на захоплення Криму та частини Донецької та Луганської областей з боку ЄС була повільною, слабкою та фрагментарною, перші серйозні санкції були запроваджені тільки після збиття малазійського Боїнга МН17, а Німеччина продовжувала будувати «Північний потік»:



«У мене було таке враження, що ЄС надолужував те, що не було зроблено з 2014 року, якимись швидкими темпами». Оцінка однієї з опитаних осіб була більш критичною: на її думку, «ЄС зреагував на повномасштабне вторгнення так, як мав би реагувати на Помаранчеву революцію. ЄС запізнюється на два покоління», а пришвидшена євроінтеграція стала «побічним ефектом війни». Дехто також зазначав, що санкції проти ЄС є далеко не всеохопними, оскільки торгівля з Росією триває: так, у 2022 році імпорт з Росії до Угорщини, Австрії та низки інших країн навіть зріс(!)»¹.

На запитання, чи були інші випадки, коли дії ЄС не відповідали їхнім очікуванням, низка експертів та експерток пригадали відкладене запровадження безвізового режиму з ЄС на момент, коли Україна виконала всі вимоги². Важливо, підкреслили вони, щоб поступ у європейській інтеграції України відбувався на основі її досягнень (merit-based), тоді як зволікання з боку ЄС негативно впливають на довіру у відносинах. Водночас, дехто з опитаних зауважив, що цей принцип має застосовуватися і в зворотному випадку. Деякі експерти висловили побоювання, що ЄС може уникати

¹ <https://europe.org/blog/eu-russia-trade-since-the-war/>

² Наприкінці 2015 року ЄС офіційно визнав виконання Україною усіх умов візової лібералізації, але безвізовий режим запровадив тільки 11 червня 2017 року, після створення та ухвалення з боку ЄС механізму призупинення безвізу.

тиску на Україну щодо виконання реформ під час війни, а Єврокомісія, на їхню думку, у деяких випадках дещо поблажливо оцінювала український поступ. Вони підкреслили, що Україна не має отримувати «знижок» на якість виконання погоджених реформ, «тому що все, що зараз не буде відстояно, в майбутньому буде грати проти ЄС».

ВПЛИВ УКРАЇНИ НА ЄС

На запитання про те, яким чином Україна впливає на ЄС, експерти та експертки одностайно визнали, що у питанні нормотворчості Євросоюз залишається для України джерелом та авторитетом. Водночас, вони визначили цілу низку сфер, де Україна чинила або чинить на ЄС непрямий, але суттєвий вплив. В першу чергу йдеться про дії ЄС після повномасштабного вторгнення, зробивши крок у напрямку подальшого розширення та проявивши гнучкість та політичну сміливість, загалом непритаманні структурі, яка тримається на процедурах, бюрократії та багатоголосному складному консенсусі. Іншими словами, можна припустити, що завдяки Україні Євросоюз розширив власні уявні «межі можливого». Йдеться не тільки про рішення, прийняті одразу після повномасштабного вторгнення, а про взаємодію двох систем: євросоюзівської усталеної бюрократії та українських інститутів, слабших за українське суспільство, яке швидко адаптується та пропонує гнучкі рішення, які є основою української стійкості (resilience) — феномену, який зараз активно вивчається в аналітичних та наукових колах.



У більш конкретній площині деякі експерти відзначають, що Україна вже зараз є не реципієнтом, а контриб'ютором ідей та рішень щодо майбутнього ЄС — наприклад, у питаннях оборонного союзу та стратегічної автономії.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

За підсумками інтерв'ю з експертами та експертками можна виокремити наступні рекомендації для ЄС щодо подальшої взаємодії з Україною та регіоном.

1

НЕ ПОВТОРЮВАТИ ПОМИЛКИ ПОПЕРЕДНІХ ЕТАПІВ (НЕ)РОЗШИРЕННЯ.

В деякого з опитаних склалося враження, що зараз ЄС застосовує до України подвійні стандарти, коли Україну судять за поведінкою інших-держав членів: *«Нас судять за поведінкою інших держав-членів. Не тільки за нашим бекграундом, історією наших реформ, а ще й за поведінкою інших-держав членів. Відповідно, хочуть максимально вберегтися, поставити якісь запобіжники»*. Імовірно, йдеться про побоювання, зокрема, щодо демократичного відкату, за прикладом Угорщини. З іншого боку, українські експерти і експертки висловлюють занепокоєння, що Україні може нашкодити як надто швидкий (коли Україна у дійсності не буде готовою до вступу), так і надто повільний поступ — як от у Туреччині, коли високий рівень проєвропейського драйву знівельовався десятиліттями очікування. Як зазначалося вище, євроінтеграційний поступ України має відбуватися на основі виконаної роботи та без штучних зволікань. Важливо, що реформа Європейського Союзу має відбуватися одночасно із поступом України, а не передувати йому.

2

ЧАС ПРОЩАТИСЯ З СХІДНИМ ПАРТНЕРСТВОМ.

Тоді як українське експертне середовище із самого заснування політики Східного партнерства критично висловлювалося щодо неї — надто різні країни за цілями розвитку вона об'єднувала — сьогодні, на думку деяких опитаних, настав час Євросоюзу сказати, що Східне партнерство виконало свої завдання.



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



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