

# ЯКИЙ ЄС МИ МОЖЕМО ПОБУДУВАТИ РАЗОМ?

ЕКСПЕРТИ ПРО ЗУСИЛЛЯ ДЛЯ РЕФОРМИ  
І РОЗШИРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ



КОМЕНТАРІ ЕКСПЕРТІВ





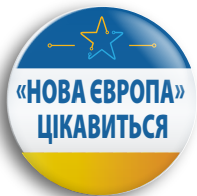
Рубрику підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал відображає позицію експертів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»  
Київ



КОМЕНТАРІ ЕКСПЕРТІВ

# ЯКИЙ ЄС МИ МОЖЕМО ПОБУДУВАТИ РАЗОМ?

Експерти про зусилля  
для реформи і розширення  
Європейського Союзу



*Як можна реформувати Європейський Союз, враховуючи інтереси майбутніх членів, і який ЄС ми можемо побудувати разом? На ці питання Центр «Нова Європа» попросив відповісти провідних експертів для рубрики «Нова Європа цікавиться...».\**

Розширення ЄС після тривалої перерви знову стає стратегічною необхідністю. Російська агресія проти України не лише відродила дебати про розширення, але й запустила процес реформування самого ЄС. Хоча ці два процеси (розширення і реформування ЄС) формально не пов'язані між собою, майбутнє розширення має відбутися в реформованому ЄС, готовому до прийняття нових членів. Тому обидва процеси мають відбуватися одночасно. Розширення не слід розглядати як проблему, навіть якщо нові країни-члени бідніші й не настільки готові до вступу в ЄС, як багато хто очікує. Навпаки, розширення допомагає ЄС втілити більш амбітну програму реформ. Галузі реформування мають охоплювати передовсім процес ухвалення рішень, який не повинен допускати паралічу ЄС через вето одного з країн-членів. Цей процес у сферах зовнішньої політики та безпеки має ґрунтуватися на волі кваліфікованої більшості. Крім того, питання перерозподілу голосів в ЄС, нереформована спільна сільськогосподарська політика та інші нагальні питання можуть призвести до дисбалансу в ЄС після вступу нових членів.

\* Коментарі експертів збиралися з кінця листопада 2023 року до кінця грудня 2023 року.



**Рішення про початок вступних переговорів із Україною та Молдовою було, безумовно, історичним, але шлях до членства буде довгим та виснажливим.**

### **ЛІККЕ ФРІС,**

директорка, Think Tank EUROPA, співголова, European Council on Foreign Relations (ECFR), Данія

Грудневе засідання Європейської Ради вже увійшло в підручники з історії. Рішення про початок вступних переговорів із Україною та Молдовою було, безумовно, історичним. Але шлях до членства буде довгим та виснажливим. Більша частина важкої роботи буде покладена на плечі країн-кандидатів. Одна справа – досягнути критеріїв для відкриття переговорів; зовсім інша – успішно їх завершити.

Однак перед ЄС також стоїть геркулесове завдання – подбати про те, аби інституції й політики ЄС залишалися ефективними в умовах, коли число країн-членів може сягати потенційно 36 країн. Це вкрай важливо для України та інших нових членів. Зрештою, який сенс приєднуватися до нефункціонального Європейського Союзу? Якщо коротко, то підготовка інституцій та політик ЄС до розширення є сутнісною частиною шляху до членства, а не обхідним шляхом. Проте внутрішні реформи можуть затримати цей процес. Лише уявіть собі труднощі з досягнення згоди щодо збільшення кваліфікованої більшості голосів у Раді ЄС або розміру Європейської Комісії.

Із цієї точки зору ще одним важливим аспектом грудневого засідання Європейської Ради є рішення завершити розробку дорожньої карти для виконання внутрішніх реформ до літа 2024 року. Результатом такої дорожньої карти має стати чіткий стратегічний план, подібно до того, як це було напередодні «великого розширення» у 2004 році. У так званому «Порядку денному-2000» держави-члени дали зелене світло новому розширенню, переглянувши різні політики, зокрема спільну сільськогосподарську політику. Так само держави-члени повинні узгодити чіткий графік реалізації «Порядку денного-2030» на засіданні Європейської Ради в червні. В іншому випадку ЄС ризикує бути не готовим, коли країни-кандидати виконають всі необхідні умови. Особливе значення має бюджет. Щоб дозволити новим країнам-членам приєднатися до ЄС до 2034 року, ЄС повинен буде передбачити місце для цих країн у своїй наступній багаторічній програмі, яка охоплюватиме 2028-2034 роки. На практиці це означає, що «Порядок денний-2030» має бути частиною виборчої кампанії до Європейського парламенту 2024 року та узгоджений під час польського або данського головування в ЄС не пізніше грудня 2025 року.

Зв'язок з виборами до Європейського Парламенту має вирішальне значення. Зрештою, опитування громадської думки, зокрема те, що проводилося *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, показують, що суспільна підтримка серед нинішніх країн-членів є, мабуть, найбільшою ахіллесовою п'ятою для нового розширення. Багато громадян ЄС не можуть визначитися зі своїм голосом, а значна частина європейців

стурбована, що розширення може мати негативний вплив на економіку та безпеку ЄС. Отже, ми повинні винести ще один урок із «великого розширення»: якщо глави держав і урядів сприйматимуть підтримку громадськості як аксіому, то ЄС може пережити подібне жорстоке пробудження, як це сталося в 2005 році, коли Франція і Нідерланди відхилили ратифікацію Європейської Конституції, не в останню чергу через побоювання щодо вільного пересування робочої сили з нових країн-членів. Відповіддю ЄС на «подвійне ні» у 2005 році став так званий план «Д» – «Д» щодо діалогу з громадянським суспільством. Щоб уникнути негативного розвитку подій, країнам-членам цього разу слід почати з діалогу.



### НАТАЛІ ТОЧЧІ,

директорка, Istituito Affari Internazionali, Італія

**Обговорення реформ використовувалось для того, аби не допустити розширення. Війна змінила цей взаємозв'язок.**

Вторгнення Росії в Україну змінило попередній взаємозв'язок між реформами та розширенням ЄС. Після розширення на схід два десятиліття тому ЄС поступово втратив інтерес до самого процесу розширення. Розширення розглядалося з позиції політичної, соціальної і економічної шкоди, тоді як стратегічні переваги залишалися неочевидними. Зрештою три з шести країн Західних Балкан і Туреччина увійшли до НАТО. Нове розширення Європейського Союзу принесло би незначні вигоди з безпекового погляду. Оскільки країни-члени ЄС і відповідно країни-кандидати втратили інтерес до розширення, впровадження реформ як в країнах-кандидатах, так і в самому ЄС (відома як «абсорбційна спроможність» / *absorption capacity*) стали причиною (і виправданням) того, чому процес розширення загальмувався. Новому розширенню мали передувати реформи, якщо ж вони не відбувалися, то і з розширенням потрібно було зачекати. Простіше кажучи, обговорення реформ використовувалось для того, аби не допустити розширення. Війна змінила цей взаємозв'язок. Розширення знову стало стратегічною необхідністю. І той факт, що нове розширення НАТО (за рахунок України й Грузії) залишається більш невизначеним, надає розширенню ЄС ще й безпековий характер. Це додало дебатам про реформи більш нагального і практичного значення: які реформи є необхідними з огляду на те, що розширення має відбутися? Ця дискусія зводиться до визначення майбутніх інституційних, управлінських і політичних (в тому числі бюджетних) змін, навіть якщо вони є мінімально необхідними. Однак обговорення більш нагальних і глобальних реформ не повинно бути неамбітним. Особливо з поверненням Польщі до європейської родини більш амбітний порядок денний реформ і розширення насправді може стати однією з головних особливостей наступного політично-інституційного циклу ЄС.



**Із більш практичного боку, майбутнє бюджету ЄС та політики згуртованості (*cohesion*) – ключові занепокоєння країн-членів щодо розширення.**

### **ВЕСЕЛА ЧЕРНЕВА,**

заступниця директора, European Council on Foreign Relations (ECFR) та голова офісу ECFR у Софії, Болгарія

Існує популярна думка, що розширення ЄС посилить вплив Союзу в його безпосередньому оточенні, серед сусідів і дозволить йому функціонувати як геополітичному гравцю. Але дослідження *ECFR* показує, що дискусія про те, як і коли приступити до початку нового розширення в країнах-членах ЄС лише розпочинається. Позиції країн-членів щодо бюджетних питань, інституційних реформ та методології розширення ще не повністю сформовані. Серед національних урядів існує широкий консенсус проти великого розширення на кшталт 2004 року і на користь підходу, що ґрунтується на заслугах усіх країн-членів (*merit-based approach*). Однак серед держав існують різні думки щодо того, яким кандидатам слід надавати перевагу при вступі. Деякі країни більше зосереджені на прийомі кандидатів із Західних Балкан, тоді як інші – на членстві України та Молдови.

Багато країн-членів не готові втратити повноваження, які вони вже мають, відмовившись від права вето. Головоломка навколо проблеми голосування кваліфікованою більшістю демонструє ризики, які інституційна реформа становить для процесу розширення. Країни, які найбільше підтримують розширення, водночас найбільше побоюються дебатів про реформу ЄС.

Із більш практичного боку, майбутнє бюджету ЄС та політики згуртованості (*cohesion*) – ключові занепокоєння країн-членів щодо розширення. Без збільшення бюджету ЄС буде важко покривати нові витрати, і може знадобитися скорочення нинішніх програм, зокрема тих, які покриваються Фондом згуртованості та спільною сільськогосподарською політикою. Двосторонні суперечки між країнами-кандидатами, а також між ними та деякими країнами-членами також створюють перешкоди для процесу розширення.

Неліберальний популізм є значною політичною загрозою для розширення. Нещодавні вибори в Польщі, які послабили табір «сувереністів» в ЄС, вселяють певну надію на те, що поширення нелібералізму можна зупинити і що механізми ЄС (такі як провадження проти країн у зв'язку з порушеннями європейського права (*infringement procedure*) і вердикти Європейського суду) відіграватимуть певну роль у стримуванні нелібералів, поки ті перебуватимуть при владі.



**Фундаментальний виклик, який стоїть перед нами, полягає в тому, щоб переконати наших громадян, що об'єднання "30+" – це об'єднання з ними, здійснене ними ж і для них самих.**

## ТЕУН ЯНССЕН,

науковий співробітник, Clingendael Institute, Нідерланди

Наш європейський проєкт полягає в тому, щоб зійти зі шляху відомого, обійти прірви минулого й стрибнути в незнане, майбутнє уявлення, переосмислення. У 1992 році в моєму рідному Маастрихті був заснований Європейський Союз, аби Європа стала цілісною і вільною. Озираючись назад, легко забути, [наскільки малоюмовірним це здавалося за кілька місяців до історичного рішення](#). Саме масова мобілізація самих країн Східної Європи врешті-решт зробила 1992 рік можливим, бо змусила Західну Європу *переосмислити*, поглянути на них по-новому як на співвітчизників, на рівних. Розширення стало таким, що його було не оминати, але воно ніколи не було неминучим.

Європейці знову можуть включити уяву, переосмислити. Так, ЄС повинен радикально реформувати свої інституції, процес ухвалення рішень і фінансову архітектуру, щоб бути готовим до розширення у сучасному світі, де (ми нарешті усвідомили...) [розмір і вага мають значення. Цей потяг від'їхав від станції, але ще має забрати пасажирів](#). У 2016 році моя країна (Нідерланди) проголосувала проти Угоди про асоціацію між ЄС і Україною. У 2005 році нідерландці проголосували проти ратифікації Європейської Конституції. 22 листопада 2023 року ультраправий євроскептик із неоднозначною позицією щодо Росії отримав чверть місць у парламенті. Проте люди, а не [уряди, остаточно вирішуватимуть питання](#) вступу України до ЄС.

Фундаментальний виклик, який стоїть перед нами, полягає в тому, щоб переконати наших громадян, що об'єднання "30+" – це об'єднання з ними, здійснене ними ж і для них самих. У ньому Україна не зовнішня загроза для «наших фермерів», а спільне зерноховище та електростанція, що лежить [в основі](#) нашого «зеленого переходу». Українці вже демонстрували неймовірну обізнаність, креативність та енергетику під час здійснення адаптованої стратегічної комунікації, в тому числі і [в моїй країні](#). Вона спрацювала саме тому, що була спонтанною, здійснювалася неурядовим сектором та була інклюзивною. Дух Майдану може призвести до революції в переосмисленій спільноті ЄС. Ніщо з цього не є неминучим, але від нас залежить, аби наш вибір не можна було оминати.





### Д-Р КРІСТІ РАЙК,

директорка, Естонський інститут зовнішньої політики, Естонія

**Найважливіший виклик для ЄС – зміцнення спільного стратегічного розуміння серед нинішніх і майбутніх членів щодо того, як ЄС може бути релевантним гравцем у світі, де конкурують великі потуги.**

Вступ України та інших країн-кандидатів передбачає великий потенціал для зміцнення Європейського Союзу. Однак, як і під час попереднього розширення на схід, значна частина суперечок у європейських столицях зосереджена на занепокоєннях та страхах. Дві основні проблеми полягають у тому, що процес прийняття рішень в ЄС буде паралізовано, а також у тому, що бюджет ЄС не зможе витримати наслідки прийняття нових, відносно бідних країн-членів. Звідси аргумент, висунутий деякими інституціями, зокрема [Європейським Парламентом](#), про необхідність радикальних реформ ЄС як передумови для розширення. Проте, як чітко дала зрозуміти Президентка Європейської Комісії [Урсула фон дер Ляєн](#), ЄС можна зробити придатним для розширення без зміни основоположних договорів. Необхідно буде вирішити інституційні питання, такі як кількість і розподіл місць у Європейському Парламенті та спосіб організації роботи Європейської Комісії з більш ніж 30 країнами-членами. Мають бути внесені необхідні корективи та запроваджені перехідні періоди до [бюджету ЄС](#) (це цілком можна вирішити). Найважливіший виклик для ЄС – зміцнення спільного стратегічного розуміння серед нинішніх і майбутніх членів щодо того, як ЄС може бути релевантним гравцем у світі, де конкурують великі потуги, і як він братиме на себе більшу відповідальність за європейську безпеку. Україна може зробити значний внесок у цьому плані.



**Геополітичний союз не може дозволити собі залишатися вразливим до вето одного нелояльного члена.**

### **П'ЄР АРОШ,**

викладач міжнародних відносин та міжнародної безпеки Лондонського університету королеви Марії, Франція

По-перше, Європейський Союз повинен провести внутрішні реформи, щоб допомогти країнам-кандидатам безпечно приєднатися до нього. Іншими словами, щоб створити умови для розширення, маємо адекватно відреагувати на дії Росії.

Пріоритетом для ЄС є прийняття фінансового інструменту, здатного підтримати масові колективні промислові зусилля з постачання України зброї та боєприпасів. Крім того, якщо брати логіку системи поступового вступу (*gradual accession*), Україна повинна бути негайно інтегрована в оборонний вимір внутрішнього ринку, без очікування повноправного членства. Це дозволило би Європейській Комісії підтримувати українську оборонну промисловість.

По-друге, з інституційної точки зору Союз має зменшити рівень застосування правила однаковості у сфері зовнішньої та безпекової політики. Наступне розширення матиме геополітичний характер. Воно буде здійснене проти Росії. Таким чином, воно повністю перетворить ЄС на геополітичний союз. Геополітичний союз не може дозволити собі залишатися вразливим до вето одного нелояльного члена. Щоб заспокоїти неохочі уряди, можна створити спеціальну кваліфіковану більшість у питаннях зовнішньої та безпекової політики, в якій лише три країни-члени могли б формувати блокуючу меншість.

Формування міцного геополітичного союзу має бути спільним прагненням як старих, так і нових членів.



**З усіх потенційних країн-членів ЄС Україна має найбільшу економічну та геополітичну вагу, вона повинна переконатися, що це перетвориться на такий тип членства, який допоможе їй досягти безпеки та процвітання.**

### **ЯКУБ ЯКОБОВСЬКІ,**

заступник директора, Центр східних досліджень, Польща

Наступний раунд розширення ЄС - як у напрямку Східної Європи, так і Балкан - справді стане системною зміною для Європейського Союзу та великим історичним поштовхом для просування європейського проєкту. З усіх потенційних країн-членів ЄС Україна має найбільшу економічну та геополітичну вагу, вона повинна переконатися, що це перетвориться на такий тип членства, який допоможе їй досягти безпеки та процвітання.

Передусім треба прояснити взаємозв'язок між реформами та розширенням, інакше патова ситуація з реформами всередині ЄС може завадити вступу країн-кандидатів. Хоча ці два процеси колись зіллються воєдино – сподіваємось, до 2030 року – вони мають бути розділені в процедурному сенсі: переговори про вступ мають бути чіткими, ґрунтуватися на заслугах і не залежати від прогресу в дебатах щодо реформування ЄС. По-друге, алгоритм голосування в Раді ЄС має значення, особливо у світлі системи голосування кваліфікованою більшістю. Держави-члени Центральної та Східної Європи – зі спільними економічними і безпековими інтересами, й особливо після того, як Західна Європа не змогла стримати Росію – повинні мати більшу кількість голосів у Раді щодо майбутньої долі ЄС.



**Найкраще було б, якби окремі члени не мали права вето на кожен крок на шляху до вступу.**

### ЛЕО ЛІТРА,

старший аналітик, Центр «Нова Європа», Україна

Питання реформування ЄС давно назріло. Протягом останніх кількох років ми неодноразово були свідками патових ситуацій всередині ЄС. Для України зростання випадків “білатералізації” розширення і відповідного блокування вступного процесу на основі двосторонніх суперечок є тривожними новинами. Вже існує певне розуміння, що реформування ЄС має відбуватися одночасно з процесом вступу. Проте не повинно бути жорсткої обумовленості (*conditionality*) щодо того, що приєднання нових країн можливе лише за умови завершення реформування ЄС. Як показує історія, вічний двигун Європейського Союзу – це нескінченна реформа, і не існує такого поняття, як *«finalite europeenne»* (“кінцева мета Європи”).

В ідеалі інституційна реформа ЄС має відбутися до розширення і забезпечити баланс за двома напрямками: великі vs малі держави, нові vs старі держави, але без жодних компромісів щодо верховенства права як головного принципу Європейського Союзу. Водночас, основні елементи ЄС, такі як спільна сільськогосподарська політика, потребуватимуть змін, щоб пристосуватись до нових членів та уникнути внутрішніх торговельних війн, які часто відбувалися останніми роками. Для України також важливо, аби була вдосконалена методологія розширення. Найкраще було б, якби окремі члени не мали права вето на кожен крок на шляху до вступу. Натомість блокування процесу має відбуватися лише за рекомендацією Європейської Комісії або якщо на цьому наполягає третина країн-членів.





---

## 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»: [www.neweurope.org.ua](http://www.neweurope.org.ua)*



Центр «Нова Європа»  
Київ

-  <http://neweurope.org.ua/>
-  [info@neweurope.org.ua](mailto:info@neweurope.org.ua)
-  <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
-  [https://twitter.com/NEC\\_Ukraine](https://twitter.com/NEC_Ukraine)

