



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei

# Партнерство задля Розширення: нова пропозиція ЄС для України і не тільки

Пйотр Бурас, Кай-Олаф Ланг

## Вступ

Війна Росії проти України становить найбільшу в історії загрозу для безпеки Європейського Союзу. Відповідь ЄС і НАТО на агресію Росії охоплює економічні санкції, постачання зброї для України і політичну підтримку Києва. Північноамериканський союз достосовує свою стратегію безпеки до нових умов і розміщує додаткові сили на східних кордонах. Не підлягає сумніву: незалежно від того, як завершаться воєнні дії, годі собі уявити повернення до геополітичного *status quo ante*.

Цей висновок стосується також унійної політики сусідства, зокрема, стосовно східних сусідів. У відповідь на російську агресію, Україна, Молдова і Грузія подали заяви на членство в Європейському Союзі, виражаючи цим як свою прив'язаність до європейських цінностей, так і прагнення остаточно вийти з російської сфери впливу. ЄС не лише не може залишити цей крок без відповіді — його реакція повинна також бути адекватна до змін геополітичної ситуації, через які не тільки інтереси країн, що подають заяви на членство, але також інтерес самого ЄС постають у новому світі.

Агресивна політика Росії, скерована проти всього європейського безпекового порядку і, отже, фундаментальних інтересів ЄС, справляє, що питання інтеграції східних партнерів годі розглядати виключно у контекстах економічних та суспільних викликів. Ця політика матиме ключове значення з точки зору всього майбутнього європейського порядку і нової автоідентифікації Європейського Союзу як геополітичного актора. Політика щодо тих східних сусідів, чий суспільства й еліти виражають волю приєднання до ЄС, здобуває першопланове значення для закордонної політики Євросоюзу.

Першим тестом здатності Європейського Союзу відповісти на цей виклик буде надання формальної відповіді на заяву про членство. Україна вже заповнила формуляр, якого вимагають уніфічні процедури. Наступний крок — це оцінка Європейської комісії й одностайне рішення Європейської ради про можливість визнання статусу країни-кандидата. У ситуації, коли далі тривають воєнні дії, а їхній результат залишається відкритим питанням, ці рішення матимуть головно політичний і символічний характер. Проте їхня форма у жодному разі не без значення. Уже тепер Європейський Союз повинен працювати над стратегією дій після війни, і ця стратегія не може бути лише продовженням донедавного курсу політики Східного партнерства чи політики розширення. Необхідна нова пропозиція для країн Східної Європи, яка зробила б висновки з минулих помилок та враховувала новий політичний контекст і вимоги повоєнної відбудови України.

## ЄС та його східні сусіди: баланс

Від 2009 року політику Європейського Союзу щодо східних сусідів визначають механізми і принципи Східного партнерства. Надмірним спрощенням було б визнання стосунків ЄС з його східними сусідами позбавленими змісту, а Східне партнерство невдачею. Врешті, і це не дрібниця, ЄС уклав угоди про асоціацію з Україною, Грузією та Молдовою, відкрив безвізовий рух. Це не було очевидне, якщо зважити на суттєву стриманість багатьох держав Євросоюзу.

Проте не підлягає сумніву, що Східному партнерству також не вдалося досягнути багатьох цілей, які воно собі поставило. Очевидно, це також пов'язано з розвитком ситуації в сусідніх країнах: розвитком, якому, якщо підходити реалістично, ЄС не міг запобігти — як у випадку Білорусі, яка пішла шляхом посилення автократизації і репресій стосовно громадян. Так чи інакше, після визначення чи узгодження нових форм співпраці в угодах про асоціацію з'явилося враження, що Східне партнерство полягає радше на адмініструванні відносин між ЄС та його партнерами, ніж становить якийсь амбітний політичний проєкт. Європейський Союз не представив нової пропозиції, натомість зосередився на вимогах щодо партнерських країн з приводу імплементації приписів і правил, які випливають з угод про асоціацію. Звісно, заклик до здійснення реформ був слушний, проте він не відкрив жодних нових перспектив. Упродовж років бракувало політичного імпульсу, було хіба кілька оптимістичних моментів, які виникали радше з розвитку ситуації у сусідніх країнах, ніж з нового початку в ЄС, наприклад, у перемогах на виборах проєвропейських сил, як у Молдові. Після періоду наростання байдужості з боку ЄС почали з'являтися ознаки втоми від Партнерства, навіть у сусідніх країнах, які фактично були лояльні щодо ЄС. Поза новими зобов'язаннями і початковими зусиллями задля збільшення «стійкості», стало зрозуміло, що ЄС не створив механізмів — ані в рамках Східного партнерства, ані в рамках Спільної зовнішньої та безпекової політики, ані через інші дії, які ефективно запевнили б захист сусідам, нараженим на загрозу.

Мало того, гетерогенність сусідства, на яку пробували відповідати принципом «диференціації», майже спричинила розлам: коли Білорусь немовби випала зі Східного партнерства, Вірменія й Азербайджан задоволені зі своїх спеціальних розв'язань, три країни з угодами про асоціацію (ААЗ) розпочали інтенсивний діалог з ЄС, щоб підкреслити вищий рівень своїх аспірацій. Поруч із постійним визнанням трансформації сусідніх країн довготерміновою метою ЄС, стійкість і реалізація, а не демократизація і трансформація, стали новими виразними або прихованими провідними мотивами спільноти. Обидва ці питання напевно дуже суттєві. Проте самі дії задля збільшення стійкості й ліпшого здійснення реформ не зможуть започаткувати більш стратегічний рух у напрямку активної європеїзації східних сусідів.

Варто зауважити, що останніми роками ЄС не зумів стати на висоті завдання і запропонувати своїм сусідам нові перспективи, в будь-якій формі, відповідні до їхніх європейських аспірацій. Немає жодної помітної і політично корисної пропозиції, яку можна було би представити тим сусідам, які хочуть сильнішого зв'язку з Євросоюзом.

Перед реальністю війни Росії з Україною і конфронтацією політики безпеки (яка, правдоподібно, триватиме багато років) між Заходом з одного боку та Росією з другого, Східне партнерство не може довше визначати рамок політики ЄС стосовно східних сусідів. Від Євросоюзу вимагається значно більшого економічного й політичного залучення і прийняття нових зобов'язань щодо сусідів, зацікавлених у вступі до Європейського Союзу, у співпраці з ними.

## **Новий горизонт: Партнерство задля Розширення**

Варто відверто сказати: можливе визнання кандидатського статусу України, Молдови і Грузії не буде рішенням, яке відповідатиме на вимоги такого зобов'язання у нинішньому часі. Правда полягає в тому, що статус країни-кандидата до ЄС сьогодні не має майже жодного практичного значення. Таким є досвід країн Західних Балкан, які багато років кандидують на членство в Євросоюзі, проте тривалий час не бачать світла в тунелі. Приклади Албанії і Північної Македонії тут особливо значущі. Ці країни отримали статус кандидата багато років тому, та навіть після виконання необхідних умов, із ними досі не розпочато переговорів щодо вступу. Це рішення залежить від країн-членів і залишається закладником політичних ігор. Зрештою сам процес переговорів марудний і надмірно бюрократизований. Звичайно, високі вимоги щодо реформ було сформульовано з очевидних причин. Та на практиці ці вимоги можуть інструментально використовувати країни ЄС, критично налаштовані щодо питання розширення.

Глибоко вкорінений скептицизм з приводу розширення, особливо у важливих країнах Європейського Союзу, швидко не зникне, попри велику симпатію стосовно до України та інших країн, з якими підписано угоди про асоціацію. Досвід останніх кільканадцяти років не додає оптимізму: процес вступу в ЄС, початок якого завжди характеризують піднесені промови і символічні жести, був радше джерелом фрустрації, ніж надії, якої так сильно потребують мешканці Східної Європи. Запропонування трьом країнам цього регіону, асоційованим з ЄС, перспективи вступу до Євросоюзу, поза сумнівом, стало б необхідним політичним сигналом. Однак така пропозиція не може залишатися порожнім жестом. Швидкий шлях інтеграції, про який починають сьогодні говорити, натраплятиме на серйозні перешкоди: юридичні, політичні й економічні. Цей шлях може означати скорочення певних бюрократичних процедур. Проте нереалістичним було б очікувати, що він доведе до пришвидшеного членства в ЄС з оминанням або пом'якшенням суттєвих вимог щодо країн-кандидатів з боку Євросоюзу. Така обіцянка не мала би покриття, а оперта на ній стратегія була б надто короткозора.

Хоча нині увага зосереджена на питанні, чи ЄС дасть цим країнам статус кандидата, чи, може, навіть розпочне переговори щодо вступу, та ключовим є те, щоб швидко спрямувати її на дії і цілі, які в практиці можуть мати набагато більше значення. Їхню суть повинна становити пропозиція значного збільшення пов'язань між Україною (цю пропозицію належить скерувати й до Молдови і Грузії, а також до балканських країн) та Європейським Союзом у (напевно доволі тривалий) період, який передуватиме вступові цих країн до спільноти. Ця пропозиція повинна виходити поза рамки, визначені Східним партнерством й угодами про асоціацію. Як із політичних, так і формальних причин рекомендація насправді не може наперед визначати питання майбутнього членства, але мусить однозначно підтримувати ці країни на цьому шляху і служити

досягненню цієї мети. Іншими словами, таке Партнерство задля Розширення у жодному разі не було б альтернативою для політики розширення, однак надало б їй нової динаміки і служило б міцнішому закоріненню країн із прагненням членства в європейській спільноті.

Три найважливіші основи Партнерства задля Розширення повинні становити: пришвидшена інтеграція зі спільним ринком, поєднана з фінансовою підтримкою з боку ЄС, посилена допомога у здійсненні кліматично-енергетичної трансформації, а також побудова підвалин співпраці у сфері безпеки і закордонної політики. Така нова конструкція співпраці мала б якісно новий характер і за короткий час принесла б конкретну користь. Вона також служила б вимірюваному наближенню до стратегічної мети, тобто розширення ЄС. Поза сумнівом, така конструкція співпраці послужила б також збудуванню нового консенсусу щодо політики розширення. «Стримані» країни легше могли б погодитися на значне зближення східних партнерів з Євросоюзом і на відкриття з боку спільноти, маючи свідомість, що процес розширення не є автоматичний. Країни, які виступають за розширення, своєю чергою, не вбачали б у такій пропозиції спроби уникнення з боку Європейського Союзу більшої відповідальності перед проєвропейськими сусідами. Отож, така концепція містилася б між ініціативами щодо створення якоїсь тривалої заміної форми, яка охоплювала б такі країни, як Туреччина, держави Західних Балкан, Велику Британію і власне Україну<sup>1</sup>, й ідеями, в яких ідеться передовсім про поліпшення донедавного підходу щодо розширення<sup>2</sup>. Така нова формула була б чимось більшим, ніж лише «зміцненим Східним партнерством»<sup>3</sup>, і водночас уникла би проблем з ідеями щодо певного роду часткового членства, бо це вимагало б основоположних змін.

Водночас чіткі й реалістичні проміжні цілі дозволяли б уникнути фрустрації, яка стала особливим знаком донедавного розширення на Західних Балканах. Ця нова формула політики розширення і політики сусідства (стосовно «асоціційованого тріо») могла б теж витягнути їх з маразму й означала б вигоду для країн обох регіонів. Очевидно, така нова пропозиція ЄС не виникла б у вакуумі. Реформи і цілі, узгоджені на цей момент обома сторонами, такі як реалізація угоди про асоціацію, не будуть викинуті за борт. Однак нова пропозиція була б немовби новою метою подорожі та додатковим стимулом, який узгоджувався б із чинною пропозицією або її розвивав.

## Основа перша: відбудова і спільний ринок

Не підлягає сумніву, що після закінчення воєнних дій Європейський Союз та інші міжнародні інституції будуть змушені надати Україні фундаментальну підтримку у відбудові економіки й інфраструктури. Це зусилля вимагатиме створення спеціального фонду, який може користати із досвіду Next Generation EU (Фонду відбудови), спиратися на взятих на себе державами-членами Євросоюзу зобов'язань на фінансових ринках. Його могли б доповнювати позички Світового банку і підтримка Міжнародного валютного фонду для забезпечення фінансової неперервності держави. Форма й обсяги такого фонду повинні враховувати масштаб потреб, розмірів яких не

1 Тут можна згадати стару концепцію Європейської Конфедерації тодішнього президента Франції Франсуа Міттерана, яка тепер, принаймні у назві, повернулася в ідеї колишнього прем'єра Італії Енріко Летти. Як правило, ці політичні ініціативи були і є мало конкретні; це також стосується ідеї Європейської політичної спільноти президента Франції Емануеля Макрона.

2 Див., наприклад: M. Emerson e.a., *A Template for Staged Accession to the EU*, CEPS; <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34206&pdf=A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>.

3 "Bei dem Konstrukt, das zu entwickeln wäre, handelte es sich also eher um eine intensivierte ÖP, die institutionell enger mit der EU verschränkt wäre, als um eine defekte EU-Mitgliedschaft.", B. Lippert, *Beitritts-gesuch der Ukraine setzt EU unter Druck*, SWP-Aktuell 2022, A23, <https://www.swp-berlin.org/publikation/beitritts-gesuch-der-ukraine-setzt-eu-unter-druck>.

знаємо. Особливо суттєво, щоб використання коштів із такого фонду, незалежно від їх об'ємів, було інтегральною частиною нової стратегії ЄС стосовно України та решти двох держав.

Виплата коштів повинна спиратися на «національних планах інтеграції», вироблених країнами-партнерами, і мала б служити відбудові й модернізації, скорельованих задля якнайшвидшого приєднання до спільного європейського ринку. Участь у спільному ринку повинна стати першою підставою нового Партнерства задля Розширення ЄС і горизонтом, до якого повинна прямувати співпраця між ЄС та державами Східної Європи у найближчі роки. Це нагадувало б функціонування Європейського економічного простору (крім країн ЄС, його членами є Норвегія, Ісландія і Ліхтенштейн), але не було б із ним тотожне з рації цілком іншого характеру країн, які є предметом цього аналізу.

Європейський економічний простір базується на чотирьох свободах спільного ринку (вільний рух товарів, послуг, капіталів та робочої сили) і повній юридичній гармонізації в цих сферах. Отож, це виходить поза рамки актуальних угод про асоціацію, які закладають лібералізацію торгівлі і відкривають перспективи доступу до спільного ринку лише у 14-ти вибраних ділянках<sup>4</sup>. Членство в ЄЕП означає найбільшу можливу інтеграцію з ЄС в економічному вимірі перед порогом членства. Воно дає державам, які беруть участь в ЄЕП, можливість користання з вигод спільного ринку, однак без формального співтворення агенди інтеграції шляхом участі у процесі прийняття рішень. Тим самим ЄЕП реалізує формулу Романо Проді 2002 року «все поза інституціями» (*everything but institutions*), розв'язуючи найбільшу політичну проблему, якою є брак консенсусу в ЄС у питанні приймання нових членів. Водночас країни ЄЕП не пов'язані з ЄС митною угодою: це справляє, що вони можуть конкурувати митними ставками з Євросоюзом у сунках з третіми країнами.

Подібна формула співпраці могла б принести користь також для тих держав, які увійшли до складу Партнерства задля Розширення. Переговори про вступ до спільного ринку ЄС могли б негайно початися з балканськими країнами та з «асоційованим тріо»<sup>5</sup>.

Така конкретна мета на найближчу декаду (зрозуміло, календарний план залежав би від індивідуального поступу кожної країни) надала би політиці ЄС нової динаміки, якої не гарантує технократичний процес реалізації угоди про асоціацію. Відкриття такої перспективи означало б крок назустріч очікуванню цих країн, які хочуть зміцнення зобов'язань щодо більшого відкриття єдиного ринку разом із поступом процесу достосування. Це також становило б стратегічну відповідь ЄС на європейські амбіції східних сусідів, потребу стабілізації цих країн та зміцнення їхньої суспільно-економічної стійкості.

Реалізація цієї мети розклалася б на роки, оскільки це вимагає широкого спектру достосуваль. Жодна з країн у передбачуваному часі не здатна долучитися до всіх основ спільного ринку, ЄС також не готовий на таке відкриття. Натомість Євросоюз уже тепер повинен накреслити можливу модель інтеграції країн з угодами про асоціацію зі спільним ринком, яка враховувала б їхню специфіку й інтереси обох сторін.

<sup>4</sup> D. Shulga, V. Movchan, *The story of the Agreement between Ukraine and the EU [y:] Integration within the Association: Implementation Dynamics of the EU-Ukraine Agreement*, ed. V. Movchan, I. Kosse, Kyiv 2021.

<sup>5</sup> Пор.: *Offer the four freedoms to the Balkans, Ukraine, and Moldova. For a merit-based EU accession process that offers a credible goal*, ESI, <https://www.esiweb.org/proposals/offer-four-freedoms-balkans-ukraine-and-moldova>.

Така пропозиція для України, Грузії і Молдови (стосується також балканських країн) не може полягати на автоматичному прийнятті тієї моделі ЄЕП, яка нині існує для сьогоденних членів з-поза ЄС<sup>6</sup>. Так звана норвезька модель не відповідає ситуації країн Східної Європи з кількох причин. По-перше, Норвегія — це багата країна, яка за доступ до спільного ринку сплачує членський внесок і не мусить користати з підтримки у формі регіональних фондів (регіональна політика не становить частини ЄЕП). По-друге, ЄЕП не охоплює аграрної політики, тоді як аграрний сектор є важливою частиною економіки України і решти держав (на відміну від Норвегії). По-третє, варто закладати, що на відміну від Норвегії й інших країн ЄЕП, держави Східної Європи (зокрема Україна) і Балканів ще довго матимуть велику кількість дешевої робочої сили, яка становитиме серйозну конкуренцію на спільному ринку — якщо закласти повне відкриття кордонів для її міграції. Сьогодні це один із найважливіших політичних бар'єрів для зрушень у справі доступу до ринку праці ЄС.

Отож, участь країн з угодами про асоціацію у спільному ринку мала б спиратися на модель *sui generis*, яка становила б першу підставу Партнерства задля Розширення. Вона виходила б поза формулу DCFTA+ (лібералізація торгівлі плюс вибірковий доступ до спільного ринку), охоплюючи перспективу якнайширшої участі у спільному ринку, поєднану з дорожньою мапою досягнення цієї мети. Її частину становили б відповідно скалібровані механізми підтримки з боку ЄС, оперті на засаді *more for more*, пов'язані з імплементацією угод про асоціацію і подальшими зобов'язаннями, виконання яких необхідне для здобуття здатності участі у спільному ринку. «Українська» модель членства у спільному ринку мала б закладати також можливість користання з боку нових держав із реформованих засобів регіональної політики (найраніше від нових багатолітніх фінансових рамок 2028–2035 років), що відрізняло б її від членства у Європейському економічному просторі з його донедавнім способом функціонування.

## Основа друга: енергетична безпека і зелена трансформація

У рамках європейського Партнерства задля Розширення Євросоюз мусить здійснити вагомий внесок у зміцнення енергетичної, економічної і політичної стабільності своїх сусідів, а також якнайтісніше залучити їх до європейської кліматичної політики.

В останніх роках Росія безнастанно пробувала використовувати свою позицію постачальника енергії для пострадянських країн, щоб узалежнити майбутнє постачання від умов, що визначають орієнтацію у закордонній політиці. Прикладом цього є російсько-молдовські проблеми з імпортом газу і контрактами на постачання від 2021 року, які було оприлюднено невдовзі перед початком повномасштабної війни Росії з Україною. Мало того, Москва багато років старається поглиблювати асиметрію: нечисленні противаги для російського домінування в енергетичному секторі, тобто транзитні сили або приватні структури мали послаблюватися геополітично мотивованою газо- і нафтогінною політикою (Nord Stream I і II, Turk Stream/Південний Потік) або контролем над інфраструктурою (Островецька атомна електростанція, газо- і нафтогони у Білорусі). Отож, країни регіону старалися, менш чи більш рішуче, відбудувати свою енергетичну інфраструктуру, диверсифікувати імпорту газу і шляхом реформ поліпшити позицію своїх енергетичних секторів. Україна стверджує, що від середини минулого десятиліття не імпортує газу безпосередньо з Росії. Проте східні сусіди ЄС залишаються вразливі у сфері енергетичної політики,

6 Пор.: *Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku*, red. E. Kaca, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2019.

що має негативні геополітичні наслідки для Євросоюзу. Тим-то до стратегічного інтересу обох сторін належить зміцнення і розширення взаємопов'язань у сфері політики енергетичної безпеки.

Водночас країни східного сусідства ЄС стоять перед викликом реформування своїх енергетичних систем і економік загалом у контексті процесів трансформації, спрямованих на декарбонізацію — у ситуації низької енергетичної ефективності, низької частки відновлювальної енергії і багатьох інших невідповідних рамок умов. Крім міжнародних зобов'язань, таких як ті, що виникають з Паризької кліматичної угоди, а також зростання довготермінових потреб, що впливають з орієнтації учасників фінансового ринку (які щораз активніше відмовляються від проєктів, пов'язаних із копалинами, і входять у відновлювальні проєкти), то власне безпосередня близькість або співпраця з ЄС чинить тиск на сусідів Євросоюзу у справі інтенсифікації зусиль щодо зорієнтованої на клімат і збалансованої енергетичної економіки. Зростання амбіцій ЄС у сфері кліматичної політики має безпосередній вплив на сусідні країни. Зокрема побоювання викликало запровадження механізму достосування цін на кордонах для продуктів з високою емісією CO<sub>2</sub> (т. зв. Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, тобто прикордонний вуглецевий податок), оскільки нові оплати, що накладаються на продукти, які не виконують суворих кліматичних норм, заторкнули би важливу частину імпорту до ЄС таких країн як Україна і вплинули б на їхню конкурентність. В Україні це може мати вплив на 17% всього експорту, причому наслідки у різних секторах можуть бути різні. У випадку сталі 85% всього експорту до ЄС мусили б враховувати оплати у теперішніх умовах, а у випадку добрив лише 3,6%. Отож, країни Східного партнерства й асоційовані з ними сусіди ризикують, що їхні експортні можливості зменшаться, якщо вони не зможуть швидко розпочати реформ і/або домовитися з ЄС про принципи виключення<sup>7</sup>.

Тим-то у другій основі Парнерства задля Розширення належить надати справді стратегічного значення поглибленню співпраці в галузі енергетичної і кліматичної політики.

У цьому контексті її треба розуміти як центральний обшир політики, який має вплив на багато інших суттєвих ділянок. Врешті, ефективна кліматична й енергетична політика не лише запевнює безпеку і стійкість партнерських держав, але також криє у собі потенціал технологічних інновацій (не тільки завдяки цифризації), відкриває інтеграцію із внутрішнім ринком/ринком енергії, створює можливості для торгівлі й інвестицій, пришвидшує економічні й адміністративні реформи. Мало того, кліматична й енергетична політика не стосується тільки енергетичного і промислового секторів, а має далекосяжний вплив на інші аспекти економічного, суспільного і приватного життя: впливає на сектор транспорту, будівництво й житловий сектор, сільське господарство, передбачувано впливає на практики публічних закупівель, а також на поведінку споживачів і суспільну політику.

Крім того, безпосереднє сусідство на Сході буде важливим визначником ефективної закордонної політики у сфері енергії та клімату. Це повинно вдатися принаймні у безпосередньому сусідстві, де такі питання, як емісія і CBAM мають особливе значення з огляду на географічну близькість.

<sup>7</sup> О. Хабатюк, А. Андрусевич, *Вплив механізму вуглецевого коригування імпорту (CBAM) на торгівлю України з ЄС. Аналітичний документ*, Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» 2021, <https://www.rac.org.ua/en/priorities/european-green-deal/the-impact-of-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-on-the-eu--ukraine-trade-policy-paper-summary-2021>. Див. також: М. Chepeliev, *Possible Implications of the European Carbon Border Adjustment Mechanism for Ukraine and Other EU Trading Partners*, Energy RESEARCH LETTERS 2021, Vol. 2, Issue 1.



Однією з можливостей може бути надсилання важливого сигналу на міжнародній арені через (часткове) розширення Зеленого ладу.

Майбутній підхід ЄС у цій сфері повинен спиратися на двох концепціях. З одного боку, кліматична й енергетична політика повинні розглядатися інтегровано. Це означає, що завжди належить брати до уваги компроміси і суперечні цілі, а особливо подбати про те, щоб кліматична політика, яка у тривалій перспективі принесе більшу безпеку поставок, зокрема країнам на сході Євросоюзу, не мала негативного впливу на енергетичну безпеку у короткій перспективі, тобто з наближенням процесу трансформації, і навпаки. З другого боку — і тут ідеться про трансформацію, зорієнтовану на декарбонізацію — ЄС повинен прагнути до досягнення амбітніших цілей редукції емісії для країн, охоплених Партнерством задля Розширення, але водночас запропонувати додаткову фінансову підтримку.

Війна в Україні принесла струси, але також нові імпульси для енергетичної і кліматичної політики ЄС, які матимуть вплив на сусідів Євросоюзу, не лише на саму Україну. Європейський Союз поставив собі за мету незалежнення значною мірою від імпорту російських джерел енергії до кінця цієї декади. План REPowerEU, представлений Комісією у травні 2022 року, — це стратегічна програма диверсифікації і модернізації для Спільноти та її країн-членів<sup>8</sup>. У повідомленні щодо зовнішнього заангажування у сфері енергії, представленому Комісією та Високим представником, особливу увагу звернено на потреби та можливості з іншими регіонами і партнерами у всьому світі<sup>9</sup> постачання газу з ЄС до України й Молдови. Україна повинна стати частиною одного із трьох планованих імпортих коридорів для водню. У рамках Плану допомоги та відбудови України і планованого інструменту «Відбудова України» призначено також засоби на відбудову енергетичної інфраструктури<sup>10</sup>. У цьому контексті Євросоюз хоче розвинути ініціативу REPowerUkraine, метою якої є досягнення енергетичної незалежності через декарбонізацію країни<sup>11</sup>.

Всі ці дії можуть спричинитися до значного поглиблення співпраці ЄС з його безпосередніми сусідами у сфері енергетичної та кліматичної політики. Проте Євросоюз повинен подбати про те, щоб ці сфери не вважалися однією з багатьох форм співпраці секторів, а як горизонтальне питання зі стратегічним значенням для безпеки, економіки й суспільства. Максимальною ідеєю було б доведення країн-аспірантів до членства в Європейському Союзі ще перед їхнім досягненням стану, в якому вони виконують або дуже наближуються до основних цілей трикутника енергетично-кліматичної політики ЄС, тобто значно поліпшать свою енергетичну безпеку, зрівноважений розвиток і конкурентність. Ідеться, зокрема, про те, щоб якнайтісніше наблизитися до цілей Зеленого ладу, який також керувався би безпекою постачання, наприклад, щоб країни-аспіранти не мусили користати з повного об'єму фондів, доступних для країн-членів.

8 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *REPowerEU Plan*, European Commission, Брюссель, 18 травня 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN>.

9 European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU external energy engagement in a changing world*, Брюссель, 18 травня 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2022%3A23%3AFIN&qid=1653033264976>.

10 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Ukraine relief and reconstruction*, Брюссель, 18 травня 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0233&qid=1654057624230>.

11 *EU external energy engagement in a changing world...*, с. 11.



Щоб надати розмах кліматичним й енергетичним реформам, Партнерство задля Розширення повинно трактувати це питання як одне з ключових.

Якщо брати конкретно, друга основа європейського Парнерства задля Розширення, тобто енергетична і кліматична політика, могла би складатися з чотирьох підставових елементів.

По-перше, планований подальший розвиток Енергетичної спільноти разом з інтеграцією з Енергетичним союзом ЄС укріпив би енергетичну безпеку ЄС та його партнерів. Цей розвиток супроводжував би організований діалог Євросоюзу з його партнерами (або приєднання останніх) на тему планування й утримання інфраструктури й ринку енергії (інтеграція партнерів в ACER, ENTSO-E, ENTSO-G [тут зобов'язує статус спостерігача й асоціація]), а також регулярний діалог на тему енергетичної безпеки на міністерському рівні. Процеси достосування, започатковані через незалежнення ЄС від джерел енергії з Росії, повинні бути докладно консультовані на форумах із країнами-кандидатами зі Сходу і продумані з точки зору безпеки постачання. Завдяки синхронізації своїх електроенергетичних систем із західноєвропейським міжсистемним об'єднанням у березні 2022 року Україна і Молдова — під впливом війни і в швидкому темпі — змогли об'єднати свої електроенергетичні системи. Це створює величезні можливості для майбутньої інтеграції енергетичних секторів.

Після закінчення війни Україна має перспективу інтенсифікації торгових відносин. Щоб це уможливити, належить збудувати інфраструктуру (в міру можливості лінії високої напруги) і ввести загальні приписи стосовно стабільності мережі. Варто також зосередитися на кібербезпеці української енергетичної інфраструктури, оскільки ця сфера була ціллю кількох атак. Крім того, можна запропонувати введення солідарних клаузул щодо ЄС і країн-партнерів або часткове розширення принципу енергетичної солідарності на питання безпеки постачання. Однак такі пропозиції належало б докладно проаналізувати, оскільки вони мали б наслідки для країн-членів і мусили би бути вірогідні.

По-друге, треба створити кліматичний фонд для партнерських країн. Крім модернізаційних інвестицій (OZE, енергетична ефективність і т. д.), він містив би також елемент спрямованого пом'якшення суспільних наслідків для особливо вразливих суспільних груп (напевно не в такому масштабі, як Фонд справедливої трансформації, але мав би подібне спрямування).

По-третє, необхідна багатостороння «кліматична спільнота» (на взір Енергетичної спільноти), в рамках якої було б здефініювано підстави права ЄС, яке учасники мусили б прийняти й реалізувати; перспективою було б прийняття у широкому масштабі унійних цілей редукації емісії CO<sub>2</sub> і значної частини Зеленого ладу. Участь у Кліматичній спільноті становила б вступну умову отримання доступу до засобів з Кліматичного фонду. Енергетичну спільноту можна було би перетворити на Кліматично-енергетичну спільноту.

По-четверте, доповненням цієї нової пропозиції був би комплекс двосторонніх угод, достосованих до потреб окремих партнерських країн. Кожна з них визначала б цілі реформ і виділяла би фонди. Передбачено конкретні етапи та моніторингування їх реалізації. Сума і виплата допомоги залежали б від рівня планів та їх здійснювання.

## Основа третя: безпека і політична співпраця

Партнерство задля Розширення повинно бути відповіддю на драстично змінену геополітичну ситуацію, в якій перспективу повернення до колективної системи європейської безпеки належить визнати віддаленою. Незалежно від того, як і коли закінчиться війна в Україні, Росія залишиться загрозою для Європейського Союзу. Годі собі уявити відбудову довіри у стосунках з режимом Путіна чи подібних до нього, яка дозволила б творення тривалих рамок безпеки, опертої на спільних засадах. Зокрема країни, охоплені Партнерством задля Розширення (особливо Україна) будуть наражені на спроби Росії підпорядкувати їх собі, дестабілізувати й повернути до російської сфери впливу. Не варто оминати також інших можливих загроз: інфільтрації та розвитку своїх впливів з боку Китаю, а також аспірацій Туреччини щодо відігравання більш активної ролі, зокрема на Балканах. Всі ці дії становитимуть не тільки загрозу для стабільності тих країн, а й створюватимуть серйозний ризик для інтересів Євросоюзу.

Якщо Партнерство задля Розширення має принести закладений результат (відкрити дорогу для нових членів і не допустити до тривалої дестабілізації найближчого сусідства ЄС), то воно повинно відігравати роль також у сфері безпеки. Якщо, згідно із заповідями європейських лідерів, ЄС має здобути геополітичну ідентичність і будувати свою суверенність (а ці амбіції нині важливіші, ніж були будь-коли), то його внесок у безпеку Східної Європи і Балкан буде найважливішим тестом здатності досягати цих цілей. Особливо у випадку України: будь-які плани інтеграції чи співпраці з Європейським Союзом, які тут розглядаємо, буде можливо реалізувати тільки тоді, коли Україна зможе не тільки оборонитися від актуальної російської агресії, але також збудувати потенціал стримування, який до мінімуму обмежив би ймовірність такої війни в майбутньому. Європейський Союз як цілість та його країни-члени на основі білатеральної співпраці повинні бути готові до надання Україні постійної підтримки у цій сфері, особливо в ситуації, коли ані членство в НАТО, ані будь-які гарантії безпеки з боку Заходу у проглядному майбутньому не становитимуть реалістичної розв'язки<sup>12</sup>.

Деякі помисли щодо нових форм співпраці і підтримки, які перед війною для деяких держав-членів ЄС були надто віддалені, тепер можуть здобути більше зацікавлення. В рамках Європейського інструменту задля миру (EPF) Євросоюз від початку війни фінансує значну військову підтримку України. До середини квітня 2022 року ЄС урухомив три транші на загальну суму 1,5 млрд євро. Варто розглянути надання такій допомозі постійного характеру в рамках EPF, причому об'єм такого постійного фонду для України (й інших країн Східної Європи) мав би визначатися політичним шляхом. З такого фонду повинні фінансуватися поставки зброї та військової амуніції для України<sup>13</sup>, а також, залежно від розвитку міжнародної ситуації, інших держав Партнерства задля Розширення, які вимагали б такої підтримки. До складу Комітету, якому довірено нагляд над EPF і керування ним, а також в якому засідають представники держав-членів, у статусі постійних спостерігачів могли би входити представники партнерських держав ЄС.

Найважливіше, щоб Європейський Союз у плановий і довготривалий спосіб заангажувався у зміцнення безпеки своїх сусідів. У рамках Партнерства задля Розширення можна було б зреалізувати низку заходів, запропонованих Європейською радою з міжнародних відносин (European

<sup>12</sup> Пор. виступ радника президента Володимира Зеленського Андрія Єрмака в Давосі, <https://odessa-journal.com/andriy-ermak-speech-at-the-securing-europe-panel-in-the-framework-of-the-world-economic-forum-in-davos/>.

<sup>13</sup> G. Gressel, N. Popescu, *The best defence: Why the EU should forge security compacts with its eastern neighbours*, ECFR, 3 листопада 2020, <https://ecfr.eu/publication/the-best-defence-why-the-eu-should-forge-security-compacts-with-its-eastern-neighbours/>.

Council on Foreign Relations) у рамках т. зв. Пакту безпеки для Східного партнерства (Security Compact for Eastern Partnership)<sup>14</sup>.

Не менш важливі були б дії, які ЄС міг би розпочати у порозумінні з партнерськими країнами, в рамках своєї компетенції. Війна проілюструвала ключове значення логістичних центрів, інфраструктури і військової мобільності при наданні мілітарної підтримки Україні. У цьому контексті можна подумати про залучення партнерських країн до відповідних проєктів PESCO, які промували би більшу інфраструктурну інтегральність серед країн, охоплених європейським Партнерством задля Розширення (ЄС і партнерські країни)<sup>15</sup>.

Можна подумати про створення свого роду стратегічного форуму, який міг би становити формат регулярних зустрічей на високому рівні представників ЄС і країн-учасників Партнерства задля Розширення. Зустрічі могли б відбуватися, наприклад, у зв'язку з представленням річних рапортів про розвиток цілей Стратегічного компасу (з попередніми консультаціями на робочому рівні). Такий форум можна було б окреслити як Раду безпеки ЄС і партнерських країн. Вона складалася би з міністрів закордонних справ та міністрів оборони. Тут можна було б дискутувати про найважливіші виклики, ризики і стан співпраці.

Більш амбітні стосунки вимагають також сильніших політичних зв'язків. Приєднанню до єдиного ринку чи Європейського економічного простору передуватимуть тривалі й складні розмови, які повинні супроводжувати не тільки переговори, але також політичні дії. Треба буде виразно зазначити, що крім головних питань європейського права, економічної політики та внутрішнього ринку, центральне місце займуть співпраця і координація у сфері закордонної політики (також у вимірі політики безпеки). Партнерські країни повинні бути тісніше включені у політичні рамки ЄС, зрозуміло, без участі у процесі прийняття рішень, доки не стануть повноправними членами.

Першим кроком стало би запрошення що два роки очільників цих держав і урядів на засідання Європейської ради. У цей спосіб постав би новий формат, більш достосований до потреб партнерських країн.

Необхідно було б надати важливого значення питанням закордонної і безпекової політики. Угоди про асоціацію передбачають, що Україна, Грузія і Молдова докладно достосуються до спільної закордонної і безпекової політики або будуть до неї достосовуватися. Це відбувається, зокрема, через підтримку багатьох спільних декларацій цих трьох країн. Вони беруть участь у спільній політиці безпеки й оборони на підставі рамкових угод і надсилають війська на різні місії ЄС. У новій геополітичній ситуації ця участь повинна бути розширена.

## **Польсько-німецька співпраця: рушійна сила Партнерства задля Розширення**

Те, що Німеччина і Польща відіграють ключову роль у наближенні України до ЄС, є очевидним, хай що далі відбуватиметься. Попри значні різниці у сфері політики щодо Росії, політики

<sup>14</sup> Низку хороших ідей щодо військової підтримки України представили Клавдія Майор і Крістіан Мьоллінг: <https://www.spiegel.de/ausland/ukrainekrieg-kiew-braucht-schwere-waffen-ein-drei-punkte-plan-a-789444d2-14eb-46a2-a645-6303821ecf77>.

<sup>15</sup> Україна ще перед війною почала переговори про включення до проєктів PESCO. Така можливість існує, однак досі вимагала доволі інтенсивних переговорів. Див.: *The EU-Ukraine Security Partnership: Status and Prospects*, Razumkov Centre, Kyiv 2021, с. 25, [https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021\\_eu\\_ukraine\\_security.pdf](https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_eu_ukraine_security.pdf).

безпеки і стосунків Євросоюзу з Україною, обидві країни зацікавлені у стабілізації сусіда ЄС, на території якого точиться війна, і його європеїзації у сфері економіки й управління.

Отже, спільне заангажування цих двох країн-членів ЄС, спрямоване на щораз тісніше партнерство України з ЄС, є очевидною темою польсько-німецької співпраці, яка має додаткову вартість як з перспективи Берліна, так і Варшави. Для Німеччини підтримка амбітної європейської перспективи для України є шансом на скоригування репутації того, хто чинить перешкоди і сповільнює процес, яка з'явилася серед багатьох партнерів у контексті енергетичної чи безпекової політики. Якщо ЄС стане більш активний і ефективний у справах, що стосуються України (та інших країн, таких як Молдова й Грузія), це також підкреслить його здатність до дій назовні та функціонування CFSP, тобто реалізації всіх старих цілей німецької європейської політики.

Загалом останнє стосується також Польщі. Мало того, нова співпраця з Німеччиною могла б збагатити обтяжену конфліктами агенду Варшави з Берліном. Польща може також довести, що в контексті війни в Україні здійснює вплив не тільки на питання політики безпеки, але й на іншу важливу ділянку європейської політики і допомагає німцям зменшити їхні застереження щодо України. У цей спосіб Німеччина і Польща спричинилися би (безпосередньо чи опосередковано) до реформи політики розширення, а тим самим до розв'язання важливого питання для майбутнього Євросоюзу.

Головним елементом польсько-німецьких дій було б урухомлення описаного вище нового амбітного пакету пропозицій для України (та інших партнерів, зорієнтованих на ЄС) у рамках нового Партнерства задля Розширення. Польща у жодному разі не мусила би дистанціюватися від своєї мети, якою є повне членство України в ЄС, але визнала б нову пропозицію за реалістичний проміжний крок на шляху України до Євросоюзу. З іншого боку, Німеччина могла би згодитися на поглиблення співпраці з Україною, не наражаючись на опір опанованих сумнівами і входження в нову застиглу ситуацію зі вступом, як у випадку Туреччини чи Західних Балкан, яка не задовольняє жодну зі сторін. Іншими словами, обидві країни відклали б убік питання членства, але насправді наблизилися б до мети.

До таких зрушень можна зарахувати створення нової групи «приятелів європейського Партнерства задля Розширення» у Раді ЄС. Це допомогло би забезпечити, щоб зближення України та інших партнерських країн залишалось у програмі дій, а не було лише предметом декларації. До них напевно належатимуть балтійські країни, такі країни як Чехія, Австрія чи Словенія, а також країни-члени ЄС з Північної Європи.

З метою тіснішої координації польсько-німецьких дій можна створити «перспективістську групу» у справах майбутніх передакцесійних стратегій України щодо ЄС, у якій на високому робочому рівні засідали б представники міністерств закордонних справ та відповідних сфер (наприклад, економіки, клімату) і яку, в разі потреби, доповнювали б експерти. У рамках групи повинні опрацьовуватися ідеї щодо конкретизації або підтримки поглиблення співпраці України з ЄС.

Це стосується також пропозицій стосовно майбутнього плану відбудови України з боку Євросоюзу. У рамках програми на підтримку європеїзації «Відбудуй Україну краще», Німеччина і Польща повинні на ранньому етапі постулювати, щоб відновлення інфраструктури та інші допоміжні засоби пришвидшили модернізацію країни, а відбудова водночас сприяла зближенню з ЄС. Польща і Німеччина повинні також подбати про координацію власних засобів підтримки, щоб цілеспрямовано і, за можливості, у співпраці усталити спільні пріоритети. Вже ініційоване

Німеччиною кліматичне партнерство з Україною повинно бути реалізовано за участі польських партнерів і включено у рамки Партнерства задля Розширення.

Те, що Німеччина і Польща призначені здійснити ці та інші кроки в ЄС, не залежить лише від їхнього становища в Європі, взаємних пов'язань зі східними сусідами чи інтересів у закордонній політиці. Обидві країни володіють також особливим багатством досвідів, особливо цінних з точки зору майбутнього України. У зовсім інших умовах і різними шляхами, та попри це з успіхом, обидві країни зуміли відбудуватися після Другої світової війни і залишити в минулому спадщину силового правління, тоталітаризму і браку свободи, а також, подібно як у Східній Німеччині та Польщі, значною мірою порадили собі з необхідністю достосування до вимог трансформації. Це величезні виклики, які постануть також перед Україною.

## Завершення

Найближчі місяці з'ясують, чи Європейський Союз стане на висоті завдання щодо найсерйознішого виклику, з яким мусить змірятися у своїй історії. Військова, фінансова й політична допомога для України, яка бореться за виживання, має ключове значення. Проте потрібною і не менш важливою частиною відповіді ЄС на драматично змінену геополітичну ситуацію буде редефініція її політики сусідства і розширення. Сьогодні ЄС не може у цій сфері дозволити політики *business as usual*. Але не може також давати обіцянок без покриття і вабити перспективою швидкої дороги членства, яку не вдасться зреалізувати.

Одне не підлягає сумніву: ті європейські країни, які прагнуть членства в ЄС і перебувають у невралгічній, з точки зору ЄС, ситуації (три асоційовані і три балканські країни), повинні бути набагато рішучіше й у вимірjuвальний спосіб закорінені в «європейській родині», яка наразі становить поняття настільки піднесене, наскільки й позбавлене реального змісту. Отож, невідкладним завданням є надання йому конкретного виміру, проте з переконанням, що політика розширення і приймання нових членів й далі залишається ключовим інструментом закордонної політики ЄС, що дозволяє Євросоюзу впливати на своє оточення і стабілізувати його, спираючись на власні цінності і принципи. Тим-то кожна пропозиція, яку ЄС складатиме у найближчі місяці своїм європейським партнерам, не може становити альтернативи для розширення. Горизонт зрев'юваної політики Євросоюзу повинна становити його візія як сильно зінтегрованої спільноти всіх європейських держав, що поділяють спільні цінності і принципи. Незалежно від того, коли це вдасться реалізувати, здійснювані нині дії повинні бути запроєктовані так, щоб могли служити досягненню цієї стратегічної мети.

Тим-то Європейський Союз сьогодні потребує Партнерства задля Розширення як нового стратегічного проєкту. Суть цієї пропозиції не становить змінена технологія розширення чи ідея творення ЄС багатьох швидкостей або концентричних кіл. Найважливіше у ній — конкретні й дуже вимірjuвальні дії, які закорінюють ключові з точки зору безпеки ЄС держави в «європейській родині», щоб вони на постійно знайшли у ній своє місце. Це повинно полягати на включенні вже тепер нових країн у тіснішу співпрацю, при одночасному, також посиленому, акценті на дотриманні фундаментальних принципів Євросоюзу: урядів права, демократії і прав людини. Тільки поєднання цих трьох елементів — стратегічного рішення «за» розширення ЄС, збільшення заангажування вже тепер та принципової позиції щодо засад і цінностей — дозволить по-справжньому реалізувати аспірації як України та інших країн європейського сусідства ЄС, так і інтересів його нинішніх членів.

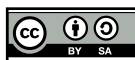
**Пйотр Бурас (Piotr Buras)** — директор Варшавського бюро Європейської ради закордонних справ (ECFR). Публіцист і експерт з питань європейської політики та Німеччини. У 2008–2012 роках постійний співпрацівник видання „Gazeta Wyborcza” в Берліні. Працював також у Центрі міжнародних відносин у Варшаві, Інституті дослідження Німеччини Бірмінгемського університету та у Вроцлавському університеті.

**Кай-Олаф Ланг (Kai-Olaf Lang)** — доктор політології, аналітик німецького Інституту міжнародних справ та безпеки (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP), де працює у дослідницькій групі, що займається європейською інтеграцією. Раніше був науковим працівником Федерального інституту східних і міжнародних досліджень (Bundesinstitut für internationale und ostwissenschaftliche Studien). Спеціалізується на країнах Східної Європи, зокрема на проблемах, пов'язаних з їхнім вступом до Європейського Союзу.

**Фонд ім. Стефана Баторія**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
faks (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Тексти доступні на ліцензії  
Creative Commons. Визнання авторства  
на тих самих умовах.  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Переклад: Наталка Римська  
Коректа: Катерина Сень  
Варшава 2022  
ISBN 978-83-66544-61-1