



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

ДОРОЖНЯ КАРТА

ПОЛЬСЬКО-
УКРАЇНСЬКИХ
ПЕРЕГОВОРІВ
У ПРОЦЕСІ ВСТУПУ
УКРАЇНИ ДО
ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ

www.batory.org.pl

Дорожня карта польсько-українських переговорів у процесі вступу України до Європейського Союзу

за редакцією Павла Марчевського



**FUNDACJA
BATOREGO**
IM. STEFANA



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Переклад: Наталка Римська (з польської), Оксана Діжак (з англійської)

Редакція: Тетяна Артушевська

Коректування: ТОВ «Тирса» (Катерина Сень)

Художнє оформлення: hora studio

Обкладинка: Тереза Олещук

Верстка: ТОВ «Тирса»

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



Проект здійснено з дотації Open Society Foundations.

ISBN 978-83-68235-45-6

Публікація поширюється безкоштовно.

Варшава 2025

Зміст

Європейська мрія	
Едвін Бендик _____	7
Україна в ЄС – для європейського добробуту та безпеки	
Ян Трущинський _____	13
Завзятий рух України до Європи	
Дмитро Шульга _____	21
Переговорні кластери	
Анна Акерманн, Олександра Булана, Марек Вонсінський, Марія Золкіна, Шимон Кардась, Бартломей Е. Новак, Міхал Матляк, Яна Охріменко, Ян Стшелецький _____	31
Кластер 1. Основи процесу вступу до ЄС _____	31
Кластер 2. Внутрішній ринок _____	35
Кластер 3. Конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток _____	39
Кластер 4: Зелений порядок денний та стале з'єднання _____	43
Кластер 5: Ресурси, сільське господарство та політика згуртованості _____	48
Кластер 6. Зовнішні відносини _____	54
Україна у зміцненому Європейському Союзі	
Данута Гюбнер _____	63
Біографічні довідки _____	75

Європейська мрія

Едвін Бендик

У листопаді 2013 року українці вийшли на київський Майдан Незалежності на знак протесту проти відмови від підписання угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Рішення президента Віктора Януковича призвело до Євромайдану, який переріс у Революцію Гідності. Вона завершилася у лютому 2014 року кривавим фіналом і втечею Януковича з країни. Тоді Росія анексувала Крим, тим самим надіславши чіткий сигнал, що вона не має наміру дозволити Україні вийти зі сфери впливу Москви.

Варто згадати події більш ніж десятирічної давнини, адже вони показують, наскільки сильними є європейські прагнення українців. І наскільки їх боїться Росія. Ескалація бойових дій 24 лютого 2022 року лише зміцнила переконання українців у безальтернативності європейської інтеграції їхньої країни. Саме тому президент Володимир Зеленський одразу після російської атаки вирішив підготувати заявку на членство України в Європейському Союзі. Така пропозиція була подана до Європейської комісії 28 лютого 2022 року, коли російські війська наступали на Київ, Харків, Херсон і здавалося, що поразка України неминуча.

Українці чинять ефективний опір і дають зрозуміти, що борються не лише за виживання, а й за можливість реалізувати європейську мрію. У відповідь на ці прагнення Європейська рада у грудні 2023 року ухвалила рішення про початок переговорів про вступ. Однак який сенс вкладати ресурси в інтеграційний процес, який вимагає багатьох реформаторських заходів для адаптації країни до вимог функціонування в структурах Європейського Союзу? Адже війна триває, і її результат досі залишається невизначеним, навіть якщо самі українці не сумніваються у своїй перемозі.

Цю невизначеність посилив Дональд Трамп з його ідеєю швидкого миру, яку він почав реалізовувати, не питаючи згоди українців. Ба

більше, у своїх заявах президент США покладає відповідальність за війну на Україну та її політичних лідерів. Висловлюються побоювання, що Трамп готовий до припинення бойових дій, що означатиме капітуляцію України. Українці не погодяться на капітуляцію, але готові до переговорів і компромісів за умови отримання реальних гарантій безпеки. Якими вони можуть бути? Над відповіддю на це питання ламають голови політики й експерти, адже політичні кульбіти Дональда Трампа дали зрозуміти, що навіть членство в НАТО не обов'язково дає такі гарантії.

Система безпеки, на яку покладалися європейські держави, похитнулася у своїй основі. Ніхто ще не знає, наскільки глибоким буде перегляд трансатлантичних відносин і чи справді США зменшать свою участь в європейській системі безпеки. Однак, хай якою буде відповідь, стало зрозуміло, що Європа повинна активізувати власні зусилля у цій сфері. Українці та багато експертів підказують, що найкращою відповіддю на виклик безпеці є швидка інтеграція України, а передцим – збільшення допомоги у військових зусиллях. Україна, яка надала б свої військові можливості Європейському Союзу, стала б чудовим оплотом проти можливих агресивних намірів Росії в майбутньому.

Аргументи, які вказують на те, що Європейський Союз – це простір не лише для розвитку, але й для безпеки, і що найкращий спосіб збільшити його потенціал в обох вимірах – це вступ України, безумовно, мають сенс. Однак вони не скасовують і не змінюють характер і складність самого процесу вступу. Тому, попри стратегічну важливість інтеграції, Україна не зможе розраховувати на пільговий тариф з боку Європейської комісії при оцінці наступних етапів процесу вступу. Також безсумнівно, що країни-члени дбатимуть про власні інтереси, оскільки до цього їх заохочуватимуть групи тиску з боку середовищ, які побоюються наслідків інтеграції. Протести фермерів у 2023–2024 роках були чудовою ілюстрацією цієї проблеми.

Однак саме через зростання стратегічної важливості інтеграції України, яка, як очікується, призведе не лише до розширення простору розвитку, а й до зміцнення архітектури європейської безпеки. Чи можна зменшити значення партикулярного виміру в переговорному процесі? Іншими словами, чи не повинні європейські уряди, зокрема й польський, в ім'я безпеки протистояти групам тиску, якщо їхні вимоги загрожують досягненню стратегічної мети?

Можливо саме на такий підхід сподіваються українці. Саме тому блокада кордону з боку польських фермерів і нездатність чи, радше, неготовність уряду, спочатку Об'єднаних правих, а потім Коаліції 15 жовтня, вирішити проблему в ім'я стратегічної мети стали для них великою несподіванкою. Чи було б інакше сьогодні з огляду на зміну геополітичного контексту? Варто бути готовим до будь-якої відповіді. Отож варто визначити теми, які можуть стати потенційним джерелом суперечок або мобілізації груп інтересів під час інтеграційного процесу.

Ретельний аналіз проблеми з урахуванням точки зору всіх зацікавлених сторін допоможе не лише виявити загрозу, але й у багатьох випадках переосмислити її і перетворити ризик на можливість. «Дорожня карта» європейської інтеграції України, підготована польськими й українськими експертами, покликана допомогти досягти такого проактивного підходу до української інтеграції. Ми будемо поглиблювати представлені в ній висновки у детальних дослідженнях. Ми переконані, що ставки процесу розширення ЄС як ключової дії, що адаптує Європу, а отже, і Польщу, до викликів майбутнього, настільки високі, що до нього необхідно готуватися, збираючи знання й аргументи, корисні в процесі переговорів та інформуючи громадську думку про їхній перебіг.

Процес вступу до Європейського Союзу відбувається за заздалегідь визначеною схемою, спільною для всіх країн-кандидатів. Також суво-ро і чітко регламентований етап переговорів про вступ, який Україна формально розпочала на початку червня 2024 року. Ці переговори організовані за кластерами та розділами, які відповідають сферам, в яких країна-кандидат впроваджує правила і стандарти ЄС. Усі держави-члени ЄС повинні погодитися, що всі вимоги в кожній сфері були виконані. Вони поділені на 35 розділів переговорів, згрупованих у шести тематичних блоках, які називаються кластерами.

До них належать:

- основи процесу вступу до ЄС (*fundamentals*),
- внутрішній ринок (*internal market*),
- конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток (*competitiveness & inclusive growth*),
- зелений порядок денний та стале з'єднання (*green agenda & sustainable connectivity*),
- ресурси, сільське господарство та політика згуртованості (*resources, agriculture & cohesion*),
- зовнішні відносини (*external relations*)¹.

Це дослідження, підготовлене польсько-українською командою експертів, представляє польську й українську перспективи щодо найважливіших викликів у сферах, окреслених цими шістьма переговорними кластерами, а також взаємні вигоди, які можуть з'явитися в результаті подолання описаних викликів.

¹ *EU accession proces step by step*, Європейська комісія, жовтень 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf (доступ: 28 лютого 2025).

Україна в ЄС – для європейського добробуту та безпеки

Ян Трущинський

Польща зацікавлена в тому, щоб Україна стала членом сильного й ефективного Європейського Союзу. У такому союзі внесок України у спільну зовнішню, оборонну та міграційну політику принесе Польщі додаткову цінність у сфері зовнішньої безпеки. Участь нашого східного сусіда в єдиному ринку призведе до відчутного і тривалого поліпшення умов торгівлі з Україною, а також правового й інституційного середовища для прямих інвестицій у цю країну. Це, в свою чергу, має створити значний імпульс для зростання нашої економіки, потужність якого залежатиме від того, наскільки добре ми використаємо конкурентні переваги географічної і культурної близькостей.

Дві фундаментальні цілі будь-якої держави – надійніша безпека і більше процвітання – Польщі буде легше досягти, якщо Україна стане членом ЄС. 30 років тому вступ Польщі до ЄС відповідав геостратегічним та економічним інтересам Німеччини; сьогодні аналогічні міркування повинні визначати позицію Польщі щодо вступу України.

На шляху до цієї стратегічної мети виникне потреба у взаємному пристосуванні і опір з боку секторів, що зіштовхуються з цією необхідністю, є неминучим. Упродовж останніх двох років у Польщі проходили протести аграріїв, які блокували дороги і прикордонні переходи з Україною. На думку польських виробників сільськогосподарської продукції та автоперевізників – лібералізація умов торгівлі й транспортування між країнами ЄС і Україною є надмірною та створює загрозу їхній власній конкурентоспроможності на європейському ринку. Ці та інші галузеві проблеми потребуватимуть творчих і прийнятних рішень, але вони не повинні блокувати чи суттєво відтермінувати досягнення стратегічної мети – вступу України до ЄС. Це, безумовно, можливо, і про це свідчить досвід вступу до ЄС низки країн, напр., у сфері сільського господарства. Скажімо, у випадку з Іспанією

було погоджено перехідний семирічний період для поступового dostosування іспанських цін на сільськогосподарську продукцію до т. зв. спільних цін, що діють у ЄС, а також багаторічний графік зниження митних зборів на продукцію, на якій спеціалізуються північні сусіди Іспанії (яловичина, збіжжя, молоко). У випадку Польщі протягом перших чотирьох років переговорів країни ЄС-15 жорстко відкидали постулат про поширення на польських фермерів інструментів підтримки доходів ЄС, а пропозиція, яку вони нарешті внесли за два місяці до початку фінальних переговорів, передбачала багаторічну схему поступового збільшення виплат доходу, починаючи з явно недостатніх 25% від тодішнього рівня таких виплат у ЄС. Ці умови Польщі вдалося покращити на фінальних переговорах, але ціною часткового переведення коштів з інших інструментів спільної аграрної політики (Спільна сільськогосподарська політика Європейського Союзу) і додаткової фінансової підтримки з польського бюджету. Сільське господарство було основним питанням переговорів навіть у випадку Австрії, де існували побоювання, що доходи фермерів знизяться внаслідок вступу до ЄС, тому було погоджено компенсаційні виплати фермерам упродовж перших чотирьох років після вступу, які виплачувалися з бюджету ЄС.

Підсумовуючи можна сказати, що переговори про вступ на кожному з їхніх етапів дотепер створили рішення, які полегшують взаємне соціально-економічне пристосування та суспільне сприйняття подальшого розширення Євросоюзу. Немає жодних причин, чому не можна було б досягти ідентичного результату під час переговорів про членство України. У минулому, в перші роки після вступу до ЄС такі країни як Іспанія та Польща демонстрували високі, навіть стрибкоподібні темпи зростання ВВП, експорту й обсягу прямих іноземних інвестицій. Україна, з її все ще порівняно великим демографічним і компетентнісним потенціалом та диверсифікованою економічною структурою, має шанс повторити історію успіху Іспанії та Польщі після вступу до ЄС, особливо якщо Заходу вдасться нав'язати Росії стабільне холодне співіснування і назавжди відвернути спроби насильницького розриву цих стосунків.

Однак до того, як це станеться, на Україну – але й на нас усіх – чекає багато важкої роботи протягом кількох найближчих років. Наприкінці червня 2024 року офіційно розпочалися переговори про вступ між 27-ма країнами ЄС та Україною, параметри яких визначаються широким набором вимогливих і складних умов, прийнятих ЄС-27 для

України. Одразу після цього розпочалася фаза двостороннього перегляду законодавства, яку Європейська комісія проводить з українською адміністрацією, і яка, безсумнівно, триватиме у 2025 році, а її першим продуктом має стати – можливо, вже цього року – визначення загального розміру та обсягу роботи, яку має виконати Україна в групі тем переговорів (т. зв. кластери), що мають фундаментальне горизонтальне значення (т. зв. *fundamentals*, основи процесу вступу до ЄС, зокрема, правосуддя й основоположні права, справедливість / свобода / безпека, а також демократичні інститути та реформування системи державного управління). Отож Україна має розробити і подати «дорожню карту» запланованих заходів, і якщо така карта буде односторонньо схвалена ЄС-27, відбудеться офіційне відкриття переговорів про вступ до ЄС у кластері «Основи процесу вступу до ЄС». За цим кроком – сподіваймось, якнайшвидше – настане аналогічний початок старту переговорів у кожному з п'яти інших тематичних кластерів.

Внутрішня підготовка ЄС до розширення також незабаром почне набувати конкретніших обрисів. Згідно з документом Європейської комісії від 18 липня 2024 року (*Policy Guidelines 2024–2029*), у перші 100 днів після свого призначення – тобто починаючи з грудня 2024 року – ЄК представить державам-членам передвступні *policy reviews* у низці сфер (верховенство права, єдиний ринок, продовольча безпека, оборона і безпека, клімат та енергетика, міграція, а також соціальна, економічна і територіальна конвергенція). З боку ЄК також мають надійти пропозиції щодо «нових форматів і процесів прийняття рішень», адаптованих до потреб розширеного Євросоюзу.

У світлі сказаного, що повинна робити Польща на форумі Міжурядової конференції Україна–ЄС (*Intergovernmental Conference, IGC*), в інституціях ЄС та у двосторонніх відносинах з Україною?

Як головна сусідка України в ЄС, Польща повинна виставляти і просувати ефективні результати адаптації Києва, послідовно нарощувати критичну масу для одностайних позитивних переговорних рішень ЄС-27. Це те, що робила Німеччина у польських справах, але паралельно у відносинах із Польщею вона була одним з найжорсткіших і найвимогливіших рецензентів польської підготовки до членства в Євросоюзі. Сьогодні Польща повинна бути зацікавлена в тому, щоб переговори з Україною просувалися в хорошому темпі і без зайвих гальмувань, але ще більше – щоб адаптаційні зміни в Україні були стійкими й якісними. Що стосується найближчої перспективи, то

амбіції Польщі повинні полягати в тому, щоб досягти відкриття переговорів про вступ у кластері *fundamentals* під час польського головування в Раді ЄС, тобто у першій половині 2025 року.

Хороший темп і стійкі хороші результати українських реформ можуть призвести до завершення переговорів про вступ близько 2030 року. Передбачуване, досяжне завершення переговорів у середньостроковій перспективі має вирішальне значення для збереження мотивації й енергії по обидва боки столу переговорів, особливо, однак, в українському політичному середовищі. Тому Польща повинна послідовно працювати над тим, щоб ЄС-27 визначив бажаний часовий горизонт для переговорів. Вона також повинна подбати про те, щоб жодне перехідне рішення, незалежно від того, чи воно потрібне країнам ЄС, чи представлене як переговорна вимога України, не вплинуло на клімат переговорів, ставши легким інструментом у руках популістських сил і мовчазних опонентів вступу України до ЄС. Якщо адаптація та просування України у переговорах стане *grosso modo* порівняним із показниками деяких інших кандидатів на членство, Польща повинна діяти так, щоб одночасно завершити переговори з групою кандидатів, яка включає Україну; іншими словами, використати свій голос в IGC Україна–ЄС, щоб запобігти сценарію, за якого лише одна або кілька західнобалканських країн будуть прийняті до ЄС у першу чергу.

Звісно, в стратегічних інтересах Польщі також є те, щоб нікому з ЄС-27 не вдалося зловживати IGC для того, щоб змусити Україну піти на поступки в суто двосторонніх питаннях, які не мають нічого спільного з вимогами ЄС щодо адаптації України. Така позиція вимагає, звичайно, і з боку Польщі, виключення будь-якого *unctim* між процесом вступу та складними аспектами спільної історії двох сусідів. Залишається відкритим питання, чи вдасться українським політикам продемонструвати стратегічну здатність послідовно конструктивно підходити до кожного з цих складних аспектів; якщо так, то з польського боку зникне постійна спокуса використовувати переговори про вступ як важіль тиску на Україну у сфері історичної політики.

Що стосується нашої власної адаптації до ймовірних соціально-економічних змін після розширення, то відповідною платформою для представлення польських прогнозів та оцінок наслідків розширення будуть *policy reviews*, які наступного року будуть проводитися країнами-членами ЄС на основі документів, оголошених Європейською комісією. Ця дискусія розпочнеться під час польського головування в Раді

ЄС, а це означає, що необхідну аналітичну роботу і добре скоординовану дискусію в нашому уряді необхідно терміново провести вже цього року, а потім ефективно запрограмувати – у співпраці з Єврокомісією – процедуру, яка б дозволила підготувати узгоджені висновки з усіх *policy reviews*. Звісно, це буде непросто, і не слід очікувати негайних результатів, особливо з огляду на те, що зміст більшості цих оглядів тісно пов'язаний із перебігом та результатами дискусій між країнами ЄС щодо майбутнього політики згуртування та спільної аграрної політики, а також переговорів щодо багаторічного бюджету ЄС (MFF) на період 2028–2034 років, які розпочнуться у другій половині 2025 року.

MFF на 2028–2034 роки має забезпечити продовження – і зростання – спеціальних інструментів, що складаються з грантів і кредитів, призначених для України (*Ukraine Facility*) та західнобалканських кандидатів (*Growth Plan*). Тут можливо відносно легко досягнути узгодження між державами-членами. З іншого боку, сьогодні немає відповіді на питання, чи і скільки з дев'яти кандидатів здобудуть членство у MFF 2028–2034. Однак різні ймовірні конфігурації розширення Союзу в цей період і їхні наслідки для бюджету ЄС повинні стати предметом обговорення й узгодження в рамках ЄС-27. У Польщі немає причин займати в цих дискусіях позицію захисника статус-кво – зміни в структурі бюджету ЄС неминучі навіть без розширення, так само, як і наслідки подальшого зростання добробуту польських регіонів для місця Польщі в бюджетному просторі політики згуртування. А розширення на ці дев'ять країн – згідно з розрахунками брюссельського аналітичного центру *Bruegel* – навіть за умови повної екстраполяції нинішніх критеріїв участі у витратах ЄС означатиме додаткові щорічні витрати в розмірі щонайбільше 0,17% ВВП ЄС-27; однак цього не станеться, завдяки очікуваним перехідним рішенням ефективні витрати будуть набагато нижчими.

Європейський Союз, також у контексті розширення, потребує адаптації та інституційних змін, які сприятимуть підвищенню ефективності й результативності колективного прийняття рішень і дій інституцій ЄС. Польща зацікавлена у відкритому і творчому підході до дебатів щодо реформування функціонування ЄС, водночас ефективно протидіючи можливим спробам відкласти розширення під приводом необхідності попереднього завершення реформ. Адже такого ніколи не було, незважаючи на багаторазове збільшення кількості держав-членів. Слід також пам'ятати, що навіть прийняття всіх дев'яти кандидатів до ЄС збільшить демографію Союзу лише менш ніж на

60 мільйонів осіб, тобто менше, ніж кількість тих, хто залишив ЄС унаслідок брекзиту.

Працюючи над реформами, ЄС повинен створити інституціоналізовану платформу для регулярного діалогу з кандидатами, що дозволить їм представити свої думки і пропозиції. Польща повинна підтримувати таку форму інтеграції майбутніх членів у кровноносну систему ЄС. Так само вона повинна позитивно розглядати інші шляхи т. зв. поступової інтеграції, особливо ті, які безпосередньо приносять користь громадянам (напр., продовження роумінгу, включення України до платіжного простору SEPA, спрощення визнання кваліфікацій для професійних цілей). Крім того, в інтересах Польщі відкрити для України можливості секційної участі у процесі прийняття рішень в органах Ради ЄС на рівні, ідентичному зі статусом активного спостерігача; це може бути передбачено, напр., щодо тих політик, де рівень інтеграції України вже є особливо високим (спільна зовнішня та безпекова політика, спільна оборонна політика, що вже формується, освіта, культура, охорона здоров'я). Чим більше буде такої поступової інтеграції, тим вищою має бути мотивація та політична воля до набуття Україною членства в ЄС у розумні строки, і тим вищим може бути рівень суспільної підтримки цієї мети.

Належна підготовка України до членства вимагає не лише правових та інституційних змін, але й набуття десятками тисяч чиновників, суддів, адміністраторів, офіцерів, інспекторів та експертів практичних навичок правильного застосування європейського права, а також правил і процедур співпраці з іншими державами-членами. Це стосується, зокрема, інституцій та органів, які є ключовими для забезпечення верховенства права, боротьби з корупцією і функціонування єдиного ринку ЄС. Зважаючи на близькість сусідства та низький мовний бар'єр, Польща приречена надавати Україні технічну підтримку у підготовці до вступу: навчання для українського державного апарату, *twinning* між польськими й українськими установами, службами, інспекціями й агентствами, пропозиції для українських партнерів щодо практичного навчання за моделлю *job shadowing* у польських установах. Доцільно було б розробити комплексну концепцію такої підтримки з боку Польщі і державні інструменти допомоги польським учасникам конкурсів проєктів, що фінансуються з коштів *Ukraine Facility*.

У двосторонніх відносинах між Польщею та Україною обидві країни зіштовхуються з низкою практичних завдань, які потребують відповідного планування по обидва боки кордону, а також належної співпраці між відповідними відомствами і службами. Серед них – підготовка до скасування прикордонного митного і санітарного контролю, адаптація кадрового потенціалу та функціонування всіх прикордонних служб до наслідків членства України в ЄС, модернізація прикордонної залізничної й автомобільної інфраструктур, підготовка адміністрацій воєводств і прикордонних областей до спільного використання переваг програми INTERREG та інших відповідних інструментів політики згуртування ЄС. Ідеться також про розробку середньострокових адаптаційних стратегій у секторах польської економіки, які зазнають зростання конкурентного тиску з боку України. Звісно, такі стратегії повинні повною мірою враховувати ймовірну еволюцію пріоритетів та інструментів основних політик ЄС, а також висновки *policy reviews* перед вступом до ЄС, що заплановані на 2025 рік.

Завдань на наступні кілька років багато, але всі вони здійсненні, якщо ми забезпечимо збереження вступу України до ЄС як реального політичного пріоритету як у Києві, так і у Варшаві, а також у столицях інших країн-членів ЄС.

Завзятий рух України до Європи

Дмитро Шульга

Минуло вже три роки після подання заявки України на вступ до ЄС у лютому 2022 року, і рік після офіційного рішення ЄС (у грудні 2023 року) про початок переговорів про вступ. За 2024 рік ЄС затвердив «переговорну рамку» і формально відкрив переговори з Україною – коли було проведено перше установче (радше символічне) засідання міжурядової конференції. Втім, досі ще не відкрито жодного з 35-ти переговорних розділів. З початку 2024 року триває процес «скринінгу» українського законодавства на предмет відповідності *acquis* ЄС. Повністю цей процес буде завершено восени 2025 року, з фінальним звітом Єврокомісії не раніше кінця 2025 року.

Втім, не потрібно чекати на повне завершення скринінгу, адже рішення про відкриття окремих розділів можуть прийматися на підставі результатів скринінгу щодо відповідного переговорного кластера (загалом їх шість). Звіт щодо першого переговорного кластера – основ (*fundamentals*) – очікується вже на початку 2025 року, і це дозволить винести на розгляд Ради ЄС рішення про відкриття переговорів за окремими главами цього кластера. Важливо і символічно, що це рішення може бути ухвалене під час головування Польщі у Раді ЄС. Також упродовж 2025 року, під час польського та данського головувань, очікуються звіти Єврокомісії щодо наступних кластерів переговорів. Відповідно, мінімальним очікуванням України на 2025 рік є відкриття двох–трьох кластерів переговорів, максимальним – усіх шести.

Прикметно, що рівень амбіцій на цілий 2025 рік полягає лише у відкритті переговорних розділів – і то не всіх. Далі має слідувати виконання «бенчмарків», визначених Єврокомісією на основі результатів скринінгу українського законодавства «домашнього завдання» для України за відповідними розділами переговорів, які є розділами *acquis* ЄС. Це займе певний час – за оптимістичними оцінками українського уряду, два роки – після чого знову будуть потрібні оцінки Єврокомісії щодо того, наскільки правильно виконані всі умови, з можливим

доопрацюванням Україною певних питань для позитивного висновку Єврокомісії – і потім рішення Ради ЄС про закриття відповідного розділу. До того ж, за першим кластером «основ», процедура ускладнюється, бо розбивається на два етапи.

Для України шлях до ЄС почався задовго до 2022 року. Свій остаточний європейський вибір вона зробила з перемогою Євромайдану і підписанням угоди про асоціацію між Україною і ЄС у 2014 році, в рамках якої була впроваджена поглиблена та всеохопна зона вільної торгівлі (ПВЗВТ). Відповідно були лібералізовані митні тарифи (і так невеликі після вступу України до СОТ у 2000-их роках) та передбачені умови для усунення нетарифних бар'єрів і інтеграції в окремі сектори спільного ринку.

Отже, спеціальні заходи з підтримки України у вигляді додаткового відкриття ринку ЄС, ухвалені 2022 року на початку повномасштабної війни, лише пришвидшили і посилили вже започаткований у 2014 році процес. У сфері торгівлі товарами найбільш суттєвим рішенням 2022 року було скасування (або розширення), передбачених умовами ПВЗВТ тарифних квот для деяких видів сільськогосподарських товарів. Були також ухвалені додаткові секторальні домовленості, переговори про які точилися ще до початку повномасштабної війни – такі як угода у сфері автомобільного транспорту. Водночас наданий статус тимчасового захисту фактично відкрив громадянам України свободу пересування і ринок праці в ЄС.

На макрорівні, багато у чому завдяки міжнародній допомозі, українська економіка втрималась на плаву. Якщо у 2022 році ВВП України впав на 29%, то у 2023–2024 роках відбувалось зростання (5% і 4% відповідно). Проте на мікрорівні ситуація залишається дуже складною. Руйнування промислової бази, електростанцій, енергетичної, транспортної, телекомунікаційної та житлово-комунальної інфраструктур, окупація територій, мінування полів, втрата персоналу підприємств через еміграцію і мобілізацію, зростання витрат унаслідок нестабільності енергопостачання, ускладнення шляхів експорту, послаблення національної валюти, велика вартість кредитних коштів – усе це негативно впливає на українські підприємства. У цих умовах уже згадане додаткове відкриття ринку ЄС допомогло українському бізнесу вижити.

Адже всі ці додаткові заходи ЄС допомогли Україні зберегти ті обсяги її експорту в ЄС, які були у 2021 році, перед великою війною – що

є справді досягненням, з огляду на руйнування й окупацію українських територій. Експорт ЄС в Україну за час повномасштабної війни зростає дедалі більше, а разом з ним і позитивне сальдо цієї торгівлі для ЄС. У Євросоюзі головним бенефіціаром цієї торгівлі залишається Польща, яка серед усіх інших країн-членів є найбільшим партнером для України і з експорту, і з імпорту товарів, причому з великим позитивним сальдо для себе. Отож актуальні заходи підтримки України з боку ЄС приносять уже тепер не лише стратегічно-безпекові, але й торговельно-економічні вигоди для самого ЄС, передусім для Польщі.

До цих ефектів слід також додати приплив інвестицій та фінансової допомоги у Польщу з ЄС (додаткові субсидії для фермерів, на розвиток інфраструктури тощо) та США (військові інвестиції). Цікаво також, що зараз набагато більше приватних інвестицій іде у Польщу з України (а не навпаки) – і це, до речі, одна з суттєвих відмінностей з прикладом Німеччини і Польщі 20 років тому. Адже сьогодні, під час війни, український бізнес активно проводить релокацію до Польщі, відкриває філії та дочірні підприємства у цій країні як шлях виходу на ширший європейський ринок.

У перспективі економічних вигод для ЄС від інтеграції України має бути ще більше. Україна – це останній значний ринок у Європі, на 40+ мільйонів споживачів, який досі ще не входить у ЄС. Українська економіка є різноманітною за структурою і може бути цікавою для європейського бізнесу в різних секторах. Тут потужний ІТ сектор із сотнями тисяч фахівців і високим рівнем діджиталізації сервісів. Стрімко розвивається ВПК, який володіє власними ракетними та іншими передовими технологіями. Україна з її газосховищами і потенціалом відновлювальних джерел енергії має велике значення для європейської енергетики. У європейській геостратегії важливе місце Балто-Чорноморського коридору як складової простору Тримор'я і транспортних шляхів між Європою й Азією. Наявні в Україні запаси критичних мінералів є важливими ресурсами для розвитку європейської передової промисловості. Розвинене фармацевтичне виробництво, як показав досвід з COVID-пандемією, теж є важливим для європейської безпеки. Зрештою, ефективний аграрний сектор, конкурентоздатний і присутній на глобальних ринках.

Отож інтеграція України може посилити конкурентоздатність ЄС за цілою низкою напрямків, що є дуже актуальним питанням на європейському порядку денному. Адже конкуренція у глобальній

економіці за останні 20 років, після вступу Польщі у ЄС, значно зросла, з дедалі більшим викликом із боку Китаю та інших гравців. Натомість кількість конфліктів та різноманітних криз тільки зростає, що робить нагальними питання забезпечення власної виробничої бази, диверсифікації постачань, безпеки логістики.

COVID-пандемія змусила замислитись над перенесенням європейських інвестицій з далеких азійських регіонів ближче до себе (*nearshoring*) і наростання геополітичної напруги цьому сприятиме. З усіх можливих опцій, Україна з її близькістю розташування, невисокою вартістю виробництва, якісним людським капіталом з європейськими суспільними цінностями має значні переваги для спрямування європейських інвестицій. Звісно, наразі війна все ускладнює, але після її завершення тут відкриються додаткові можливості. Втім, хто саме скористається цими можливостями – залежить від активності потенційних інвесторів. Логічно було би очікувати на провідну роль тут саме польських компаній.

Утім, саме Польща у 2023 році ініціювала захисні обмежувальні заходи проти аграрної продукції з України на національному рівні, всупереч позиції Європейської комісії і норм права ЄС, відповідно до яких зовнішня торговельна політика належить до виключної компетенції Союзу (Комісії), а не національних урядів. Мало того, вже після цього рішення – з польського боку була впроваджена фізична блокада кордону ЄС з Україною. Це ще більше нашкодило іміджу Польщі (і у Києві, і у Брюсселі) як промоутера інтеграції України в ЄС. Тим паче, що в результаті цієї блокади постраждали не лише інтереси України, для якої безперешкодне постачання через польсько-український кордон є стратегічно важливим питанням національної безпеки під час повномасштабної війни. Зважаючи на баланс двосторонньої торгівлі, суто економічно значно більше постраждали інтереси бізнесу Польщі та інших країн-членів ЄС.

Ці гучні події зміцнили уявлення про те, що інтеграція України у спільний ринок ЄС ніби суперечить польським економічним інтересам. Хоча насправді, як показують висновки експертів-економістів з обох боків, існує не так багато секторів, де реально конкуренція є значною – фактично вона обмежується аграрним сектором і перевезеннями автомобільним транспортом. Точніше, лише окремими сегментами цих секторів, адже польські тваринники чи переробники навряд чи побоюються постачання українських зернових. Конкуренція за

перевезення з українськими компаніями теж, як виглядає, насправді важлива не для всього сектора, а лише для перевізників зі східних регіонів Польщі, які, крім зростання української конкуренції, також утратили ринки Білорусі і РФ. Отож це інтереси окремих сегментів, тобто явної меншості польського бізнесу.

Скарги цієї меншості на конкуренцію з боку України як правило підкріплюються аргументацією про «соціальний демпінг»: мовляв, нерівні умови конкуренції внаслідок відсутності впровадження норм ЄС українськими конкурентами. Це великою мірою є маніпуляцією з огляду на неспівмірно більші конкурентні переваги польських та інших європейських виробників і постачальників, які живуть і працюють у мирних умовах – над згаданими вище умовами, в яких змушений працювати український бізнес.

З початком повномасштабної війни у 2022 році український уряд, намагаючись підтримати бізнес, упровадив низку лібералізаційних кроків на внутрішньому ринку – зокрема, зупинення застосування механізмів ринкового нагляду, нагляду за державною допомогою, часткове спрощення закупівельних процедур тощо. Втім, уже почався зворотний тренд, коли, виконуючи зобов'язання перед ЄС, у 2024 році уряд відновив механізми ринкового нагляду. Цей тренд, очевидно, буде продовжений, адже у процесі переговорів про вступ до Євросоюзу, Україна буде змушена приводити своє законодавство у відповідність до *acquis* ЄС.

У цьому контексті важливо мати на увазі, що впровадження норм *acquis* ЄС, зокрема соціальних і екологічних стандартів, також додатково збільшить виробничі та трансакційні витрати українського бізнесу. Це також означає зростання цін на товари, послуги та роботи в Україні, а отже, і вартість відбудови під час і після війни. На макрорівні це матиме наслідок у вигляді зменшення надходжень і збільшення витрат для державного бюджету і, відповідно, зростання потрібних обсягів міжнародної донорської допомоги. Це в ситуації, коли вже нині стабільність цієї довгострокової допомоги не є надійною, і уряд уже змушений збільшувати податкове навантаження на бізнес.

Отже виникає парадоксальна дилема між потребами швидшої інтеграції до ЄС з одного боку і вартістю відновлення (й потребами донорської допомоги) та перспективами економічного зростання з іншого. З огляду на всі ці чинники логічно було би під час переговорів відкласти імплементацію найбільш «витратних» норм ЄС для українського

бізнесу на певний час після вступу («перехідні періоди») – або, принаймні, точно на період, поки триває війна.

Отож війна має дуже різноманітні впливи на процес інтеграції України до ЄС, і це та специфіка, якої не було в жодному іншому попередньому розширенні. Хоча нова американська адміністрація підіграла очікування щодо швидкого завершення російсько-української війни одразу на початку 2025 року, цього навряд чи можливо очікувати без зміни настроїв у Кремлі, а цієї зміни не досягнути без суттєвого якісного та кількісного посилення західної військово-технічної допомоги Україні і санкційного тиску на Москву. За будь-якого сценарію, слід очікувати намагання США перекласти більше відповідальності за безпеку Європи на самих європейців.

Рік 2025 буде важливою віхою для дебатів в оновлених інституціях ЄС про європейську безпеку, напрямки економічного розвитку та секторальних політик, майбутнє розширення та бюджет Союзу. Рік відкривається головуванням Польщі у Раді ЄС, тож це шанс для Польщі, а також для польсько-української співпраці і координації на європейському рівні.

Передусім польське головування може ініціювати рішення Ради ЄС про відкриття кількох переговорних кластерів одразу після отримання відповідних звітів Єврокомісії про результати скринінгу щодо цих кластерів.

Україна вступає в ЄС за набагато складнішою процедурою, ніж свого часу вступала Польща. Актуальна процедура розтягує процес через потребу проходження великої кількості етапів з рішеннями різних інституцій ЄС. Тут не досить, щоб країна-кандидат виконувала своє «домашнє завдання» зі впровадження *acquis* ЄС. Усі рішення у Раді ЄС ухвалюються за процедурою консенсусу – отже, процес є вразливим для політичного тиску з боку окремих країн-членів. Саме тому прем'єр-міністр Угорщини Віктор Орбан після рішення Європейської ради про відкриття переговорів з Україною у грудні 2023 року заявив, що в нього буде ще 75 нагод накласти вето і заблокувати вступ України до ЄС. Запобігти негативному сценарію може лише політична воля інших держав-членів, які усвідомлюють свої стратегічні інтереси у тому, щоб не допустити такого штучного гальмування з боку окремих членів.

Польське головування могло би винести на політичний рівень дискусію про оновлення (покращення, удосконалення) методології

розширення – фактично у бік її спрощення. Наприклад, щодо зменшення кількості випадків, по яких потрібні консенсусні рішення держав-членів – зокрема щодо рішень про відкриття переговорних глав, що є де-факто наданням «домашнього завдання» країні-кандидату з боку ЄС.

Напевно краще було би, якби ЄС взагалі перейшов до ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів з усіх питань. Але, насамперед, це вже так відбувається у переважній більшості сфер політики ЄС – винятками, де для рішень потрібен консенсус держав-членів, є лише кілька сфер, таких як: бюджет, зовнішня і безпекова політики та власне розширення. Причому у них можливим є відмова від консенсусу на користь кваліфікованої більшості, але за умови саме консенсусу держав-членів щодо такої зміни. Очевидно, це не є політично реальним в осяжному майбутньому. Але це не має стати на заваді вступу України. Адже подібно до того, як велике розширення на Схід не призвело до недієздатності ЄС ухвалювати рішення у різних сферах – так само і вступ України чи інших країн-кандидатів (за умови, що вони поділяють спільні позиції у сфері зовнішньої та безпекової політик) жодним чином не підважить дієздатність ЄС.

Якщо є політична воля інших країн-членів щодо справді важливих для них питань, вони можуть ухвалювати рішення без вето-гравців, за методом *enhanced cooperation*. Наприклад, польське головування успадкує проблему гальмування Угорщиною рішень щодо України у рамках *European Peace Facility*, яке триває вже півтора року. На столі є пропозиція низки країн-членів ухвалити рішення у форматі міжурядової угоди країн із позитивною позицією («всі мінус Угорщина»), і ключовим завданням тут є переконати Францію та Німеччину підтримати її.

Польське головування, разом з новою Єврокомісією, може запропонувати шляхи посилення політики ЄС у сфері оборони, де ключовим є питання збільшення фінансування. Адже, за оцінкою єврокомісара з оборони Андрюса Кубілюса, актуальні потреби перевищують наявні інвестиції в європейський ВПК у десятки разів. Україна має стати складовою частиною інтегрованого ринку зброї / спільного європейського військово-промислового комплексу, що також має стимулювати європейський технологічний, промисловий та економічний розвитки.

ЄС повинен далі зменшувати і розривати торговельно-економічні зв'язки з РФ в усіх сферах, насамперед в енергетиці. Вслід за відмовою

від газового транзиту з РФ до Словаччини та Угорщини, Україна має також припинити транзит нафти (юридично угорської, фактично російської) нафтопроводом «Дружба» з Білорусі до Угорщини. ЄС має повністю заборонити купівлю російського LNG, закрити всі лазівки для морської торгівлі російською нафтою і нафтопродуктами у ЄС, а також закрити або істотно скоротити обсяги глобальної нафтової морської торгівлі РФ через Балтійське море (саме через нього Москва експортує більшість своєї нафти та нафтопродуктів).

Слід також ініціювати обмеження доступу на ринок ЄС (або шляхом санкцій, або шляхом «загороджувальних» мит) інших товарів із РФ – металів, мінералів, агропродукції, добрив тощо. Варто зазначити, що у низці позицій вивільнені ніші на ринку ЄС може зайняти українська продукція.

Треба посилити експортний контроль на рівні ЄС (і на рівні країн-членів, включно з Польщею) за дотриманням вимог щодо *Russia clause* у контрактах з третіми країнами. Як показує статистика, в останні роки значно зріс експорт Польщі та інших країн-членів у країни Середньої Азії, Кавказу чи Білорусі – це явний ефект обходу санкцій проти РФ. Як наслідок, РФ досі імпортує європейські снайперські гвинтівки, станки і компоненти для виробництва бронетехніки й артилерійських стволів, компоненти для ракет і дронів тощо. Це слід припинити. За наявності політичної волі це можна технічно зробити так само, як можна було впровадити контроль у сфері відмивання грошей і фінансування тероризму.

Decoupling від РФ має відбутися також у сфері транспортних коридорів, адже антагонізм Москви з Європою – це надовго. Тому, якщо йдеться про суходільний зв'язок із Китаєм, то це має бути не шлях через територію Білорусі і РФ, а через «Середній коридор» (Чорне море – Кавказ – Каспій – Центральна Азія – Китай). Це дає нагоду для розвитку спільного польсько-українського транзитного потенціалу.

Польське головування розпочне дискусію про нову фінансову рамку ЄС на 2028–2034 роки, яка має відбуватись з урахуванням майбутнього вступу України протягом цього періоду. Крім розширення і традиційно великих статей спільної аграрної політики і політики зближення (*cohesion policy*), на порядку денному, як уже згадано, збільшення витрат на безпеку, а також посилення економічної конкурентоздатності (зокрема, субсидії у нові технології та промислове виробництво) і продовження «зеленого курсу». Великі потреби фінансування вимагають

розширення власних джерел і збільшення обсягів надходжень у бюджет ЄС, а також залучення позабюджетного фінансування (зокрема, кредити ЕІВ, спільні запозичення ЄС тощо). Україна і розширення як таке тут не є причиною, а лише стимулом для розгляду й ухвалення давно назрілих реформ. Як показують дослідження брюссельських аналітичних центрів, вступ України практично жодним чином не вплине на розподіл держав-членів на нетто-отримувачів і нетто-платників до бюджету ЄС. Країни, які успішно економічно розвиваються, згодом перейдуть із категорії нетто-отримувачів до нетто-платників у бюджет ЄС (як невдовзі станеться з Польщею) незалежно від членства України в ЄС.

Поки тривають переговори про вступ, слід подбати про впровадження стабільних довготермінових проміжних рамок інтеграції України у спільний ринок (у вигляді внесення змін до угоди про асоціацію та / або укладання секторальних угод) на заміну поки що тимчасових антикризових заходів щодо руху людей, товарів і послуг між Україною та ЄС. Зокрема, у сценарії завершення повномасштабної війни до моменту вступу України до ЄС виникне питання про правовий статус мільйонів громадян України, котрі нині мають статус тимчасового захисту у країнах ЄС. Так само і з доступом у різні сектори товарів та послуг, де замість ургентних рішень, що розглядаються щороку (до завершення війни), варто було би впровадити стабільніші правові рамки, які будуть чинними до моменту вступу України до ЄС.

Розвиток інфраструктури українсько-польського кордону є ще однією давно перезрілою проблемою. Цей кордон є найбільш завантаженим зовнішнім кордоном ЄС з найменшою щільністю пропускних пунктів (на порядок меншою, ніж свого часу була на кордоні між Польщею і Німеччиною).

Неприпустимо, що блокування кордону ЄС з Україною з польського боку і далі залишається надзвичайно легкою справою. Ба більше, останнім часом польські «протестувальники» це робили суто з внутрішніх польських питань, що взагалі не пов'язані з Україною – просто розглядаючи це як зручний важіль тиску на уряд у Варшаві. Це їм зручно робити саме на кордоні з Україною, а не інших ділянках польського державного кордону, адже, напр., на прикордонних із Білоруссю територіях був запроваджений режим надзвичайного стану, який не допускає нічого подібного, натомість цього не відбулося щодо кордону з Україною. Це, м'яко кажучи, дивно. Польська центральна

влада має мати здатність виконувати зобов'язання щодо ефективного контролю за зовнішнім кордоном ЄС.

Важливо, аби уряди України і Польщі усвідомлювали важливість тісного діалогу і механізмів вирішення спорів, з політичною волею знаходити взаємно прийнятні рішення у контексті майбутнього вступу України до ЄС. Адже, за наявності цієї волі, можна знайти простір для домовленостей – і не лише про застосування перехідних періодів після вступу України до ЄС, але також про можливі спільні проекти, фінансові механізми підтримки з боку ЄС, можливості співпраці на глобальних ринках тощо.

Такий тісний секторальний діалог між Україною і Польщею потрібен у низці тем, пов'язаних із майбутнім ЄС: військова промисловість, глобальна конкурентоздатність, аграрний сектор, *cohesion policy* (регіональна політика і співпраця), транспортна логістика і кордон.

Зокрема, варто було би напрацювати спільне бачення майбутнього *cohesion policy* – політики вирівнювання ЄС з урахуванням вступу України, що матиме вплив і на Польщу. Прикордонні з Україною східні регіони Польщі будуть одними з найбільших бенефіціарів цього розширення – так само, як свого часу східні регіони Німеччини виграли від вступу Польщі до ЄС. Польські і українські міста, що мають розвинені мережі партнерських зв'язків між собою, також виграють. При цьому слід зважати на потребу зменшення регіональних диспропорцій в Україні, що можуть посилюватись унаслідок нерівномірних темпів відновлення та інтеграції до ЄС між західними регіонами і територіями, які найбільше постраждали від війни.

Переговорні кластери

Анна Акерманн, Олександра Булана, Марек Вонсінський,
Марія Золкіна, Шимон Кардась, Бартломей Е. Новак,
Міхал Матляк, Яна Охріменко, Ян Стшелецький

Кластер 1. Основи процесу вступу до ЄС

Польське бачення

Виклики

Переговори першого кластера мають вирішальне значення, тому розділи, в яких ідеться про якість демократичних інститутів, верховенство права та прозорість функціонування адміністрації, є тими, з яких розпочнуться і якими завершуватимуться переговори. Боротьба з корупцією, стабільна і незалежна судова система забезпечать рівні умови для гравців з ЄС-27 та України. У цьому контексті важливо гарантувати рівний доступ і прозорі процедури у сфері державних закупівель, зокрема у процесі реконструкції, де ризики корупції будуть вищими через масштабність необхідних інвестицій та численні джерела фінансування.

Однак реалізувати багато реформ в умовах воєнного часу буде складно – *acquis communautaire* було задумано для мирного часу. Наприклад, забезпечення повної незалежності багатьох інституцій неможливе в умовах воєнного стану, що робить державу централізованою та мілітаризованою. Ці особливості мають бути враховані ЄС в оцінці прогресу України, але вони створюватимуть напруженість у переговорному процесі і можуть бути використані противниками розширення.

Негативний досвід розширення ЄС на Балканах показує, що відсутність чіткого часового горизонту і перспектив вигод демотивує політичні еліти до реформ – особливо у сфері верховенства права. Чітка перспектива вигод повинна також супроводжуватись системою умов

у переговорному процесі, тобто тісним зв'язком між фондами для підготовки до вступу, включенням до програм ЄС та чотирма свободами єдиного ринку і прогресом, якого Україна досягне в реформах (що вимагає понадкласстерного підходу). При цьому важливо, щоб мірилом відповідності до критеріїв було виконання правил і відсутність обходу або вибіркового ставлення до цих стандартів. Ефективне впровадження Україною послідовних реформ має супроводжуватись наступними етапами інтеграції, щоб українське суспільство відчуло її позитивні наслідки.

Переваги

Розбудова стабільних інституцій і прозорих процедур має важливе значення для успіху вступу України до ЄС та її соціально-економічного розвитку. Процес переговорів та реформ зробить Україну сильнішою та стійкішою. Однак вирішальне значення матиме неприйняття законодавства ЄС як такого, а лише його імплементація та дотримання, причому як з української, так і з польської чи європейської точок зору. Довіра до інституцій та правового середовища, які залишаються слабкою стороною України в очах іноземних інвесторів, сприятиме збільшенню притоку іноземних інвестицій. Саме вони були одним з головних рушіїв економічного розвитку Польщі після розширення ЄС. Це також дозволить польським компаніям безпечно працювати в Україні як з точки зору інвестицій, так і з точки зору державних закупівель.

Досягнення «фундаментальних» цілей є найбільшим викликом для України на шляху до ЄС. Окреслення часового горизонту і додаткових переваг реформ (доступ до єдиного ринку, європейських фондів та програм) мають стати надійними інструментами, за допомогою яких Єврокомісія зможе допомогти Україні у цьому процесі. Успішні переговори щодо цього кластера гарантують успіх усіх переговорів. Тоді розширення буде вигідним для всіх країн, як це було у випадку з розширенням ЄС у 2004 році.

Українське бачення

Виклики

Перший кластер є пріоритетним у переговорах з ЄС не лише тому, що він відкривається першим і закривається останнім. Це важливий кластер ще й тому, що він охоплює низку таких критично важливих

для європейської інтеграції сфер, як функціонування демократичних інститутів, реформування державної служби, судової системи та боротьба з корупцією, дотримання прав людини, боротьба з організованою злочинністю, а також інші подібні питання. Це вимагає від держави-кандидата проведення комплексних реформ, які докорінно змінять відносини у суспільстві, забезпечать більш прозору, ефективну та справедливу роботу державних інституцій.

Найбільшим викликом у цьому кластері для України буде забезпечення функціонування демократичних інститутів в умовах воєнного часу. Це безпрецедентний випадок, оскільки за весь час існування ЄС жодна країна-кандидатка ще не намагалась вступити до нього в умовах повномасштабної війни. Через війну Україна була змушена обмежити права і свободи своїх громадян, зупинити вибори і, крім того, є труднощі в роботі парламенту.

Проведення виборів у воєнний час є надзвичайно складним завданням з точки зору безпеки та логістики (багато громадян виїхало, частина проживає на окупованих територіях, у країні багато діючих військових на передовій, які не можуть залишити свої позиції для участі в голосуванні, у прифронтових регіонах виборчі дільниці можуть бути обстріляні тощо). Крім того, виборча кампанія та політична конкуренція можуть порушити єдність суспільства в умовах боротьби за існування країни загалом. Згідно з соціологічним опитуванням, більшість громадян України проти проведення виборів під час війни і виступають за те, щоб президент України Володимир Зеленський залишався на посаді до закінчення воєнного стану¹.

Водночас, розбудова демократії (зокрема впровадження принципу поділу влади) є необхідною умовою успіху інших фундаментальних реформ. Для забезпечення незалежності судової влади, професійного відбору кадрів на державну службу та їхньої ефективної роботи, а також для боротьби з корупцією в Україні потрібен демократичний уряд, парламент і президент, які не будуть використовувати невластиві їм повноваження. Тому питання, як розвивати демократію в Україні в умовах воєнного стану та неможливості проведення виборів, залишається відкритим.

¹ *Сприйняття потреби у виборах Президента. Пресреліз підготовлений виконавчим директором КМІС Антоном Грушецьким, Київський міжнародний інститут соціології, 20 лютого 2024, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1371&page=1> (доступи у примітках тут і далі: 28 лютого 2025).*

Ще одним серйозним викликом для України в кластері «Основні реформи» є недопущення повторення помилок, які мали місце у випадку західнобалканських країн-кандидаток. Із деяких питань перший кластер майже не містить конкретних законодавчих актів ЄС, які необхідно імплементувати. Замість цього ЄС розробляє низку цільових показників (*benchmarks*) для кожної країни. Країни Західних Балкан досі не змогли досягти цих показників – як через складність реформ, так і через дуже неточне формулювання цих показників. Неточні формулювання (напр., «видимий прогрес») призводять до неоднозначного розуміння і свободи інтерпретації під час оцінки країни-кандидатки.

Тому ефективна адаптація України до вимог ЄС у сферах судової реформи, боротьби з корупцією та організованою злочинністю потребує формулювання чітких і вимірюваних індикаторів, виконання яких зменшить політичний вплив на ці реформи.

Реформа державної служби також стане значним викликом. Україна і до війни мала проблеми з набором професіоналів на державну службу, але з початком повномасштабного вторгнення ситуація значно погіршилась. Державна служба втратила багато жінок, які виїхали з дітьми до безпечніших країн у 2022 році, а також чоловіків через мобілізацію на службу до Збройних Сил України. Відсутність фінансування в умовах воєнного стану ще більше посилює відтік кадрів. Україна має шукати власний шлях реформування державної служби в умовах обмежених фінансів та людських ресурсів.

Переваги

Головною вигодою від прогресу в кластері «Основи процесу вступу до ЄС» буде для України безпосередня реалізація цих реформ, оскільки вони багато в чому відповідають існуючому суспільному запиту на судову реформу та боротьбу з корупцією. 60% українців не довіряють Верховному Суду України, 63% вважають, що головна проблема судової системи – це корупція².

Євроінтеграція вже давно позитивно впливає на реформи, пов'язані з верховенством права та боротьбою з корупцією в Україні. Ще у 2015 році були створені антикорупційні органи на виконання вимог для

2 60% українців не довіряють Верховному Суду, а пріоритетом вважають кадрове оновлення судової системи – опитування, Democracy Justice Reforms, 18 січня 2024, <https://dejure.foundation/60-ukrayincziv-ne-doviryayut-verhovnomu-sudu-a-priorytetom-vvazhayut-kadrove-onovlennya-sudovoyi-systemy-opytuvannya/>.

отримання безвізового режиму з ЄС. Децентралізація, ефективне впровадження якої було відзначено у звіті Єврокомісії про розширення³, також здійснювалась за підтримки ЄС. Реформа судової системи, яка не просувалась із 2018 року, отримала нове життя завдяки рекомендаціям Єврокомісії щодо відкриття переговорів про вступ України до ЄС. Завдяки цим рекомендаціям було обрано керівництво антикорупційних органів, продовжено реформування органів суддівського самоврядування та розпочато набір суддів до Конституційного Суду.

Зрозуміло, що перспектива вступу до ЄС фундаментально впливає на політичну волю до фундаментальних реформ. І найголовніше, що ці реформи є не лише частиною шляху до євроінтеграції, але й змінюють українське суспільство. Завдяки децентралізації українське суспільство змогло продемонструвати більшу стабільність та організувати самозахист на початку повномасштабного вторгнення у 2022 році. Антикорупційні органи, створені завдяки вимогам ЄС, уже розкривають справи, пов'язані з боротьбою з масовою корупцією (напр., справа колишнього голови Верховного Суду України, заарештованого за хабар).

Шлях до ЄС та високий рівень підтримки українським суспільством вступу до Євросоюзу стануть тим імпульсом, який підштовхне українських політиків до проведення складних реформ, долаючи протидію зацікавлених і не завжди чесних гравців.

Кластер 2. Внутрішній ринок

Польське бачення

Виклики

Після початку повномасштабного російського вторгнення і блокади в Чорному морі ЄС запровадив автономні торговельні заходи (АТМ), які означали повну лібералізацію торгівлі та безмитний доступ на ринки ЄС для всіх українських товарів. Це призвело до збільшення потоку товарів насамперед на ринки країн, що межують з Україною, та захистило український експорт під час російської блокади. Повна лібералізація доступу до ринку ЄС викликала напруженість у Центральній Європі. Відновлення роботи Чорноморського торговельного

3 *Ukraine 2023 Report*, European Commission, 8 листопада 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

шляху в другій половині 2023 року дозволило Україні відновити експорт морським шляхом, зменшивши тиск на ринки країн ЄС. Хоча у 2024 році були прийняті механізми, які передбачають запровадження квот у разі викривлення ринку, спричиненого надмірним імпортом (*automatic safeguard*), ці заходи застосовуються не до всіх товарів.

Після закінчення терміну дії правил торгівлі на основі АТМ до червня 2025 року та повернення до правил, передбачених угодою про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі (*Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA*), дискусія про повноцінний доступ України до єдиного ринку розпочнеться наново. Далі має відбуватись поступова лібералізація доступу до ринку ЄС, яка враховуватиме прогрес України в ефективному виконанні подальших вимог ЄС та ситуацію в окремих секторах. Необхідно знайти правильний баланс між відкриттям ринку ЄС – особливо в країнах, що межують з Україною, – для української продукції та наданням виробникам з ЄС достатнього часу для адаптації до цієї лібералізації. Такі механізми потрібно буде розробити. Наприклад, у доповіді Енріка Летти (*Enrico Letta*) пропонується створити Фонд солідарності з розширення (*Enlargement Solidarity Facility*) для пом'якшення потенційних витрат, пов'язаних із розширенням для окремих країн, секторів або регіонів. З іншого боку, для України буде вкрай важливо відповідати європейським стандартам, залишаючись при цьому конкурентоспроможною.

Другий кластер також охоплює побудову ефективних регуляторних і контрольних механізмів, таких як нагляд за ринком або контроль за державною допомогою тощо. Створення цих інституцій не лише «на папері», але й з відповідною незалежністю, якістю роботи та кадровим забезпеченням стане серйозним викликом для українського бюрократичного апарату. Однак це буде реальною гарантією рівних правил гри на ринку розширеного ЄС. Це завдання може бути ще складнішим, оскільки ЄС не стоїть на місці, а розвивається з точки зору законодавства, зокрема, в бік більшого спрощення обмежень, що накладаються на компанії, а також розглядає, напр., питання державної допомоги.

Переваги

Адаптація українських виробників до правил єдиного ринку може забезпечити стійку основу для економічного зростання України та призвести до подальшого збільшення обсягів торгівлі. Дійсно, головною економічною перевагою членства в ЄС є необмежений доступ для

експорту на ринок ЄС. Україна вже є важливим торговельним партнером для країн Центральної Європи і ринком із потенційним зростанням: порівняно з періодом до російського вторгнення польський експорт в Україну збільшився приблизно на 80%. Ба більше, з часом має відбутись глибша інтеграція українських виробників у ланцюги доданої вартості ЄС, напр., у переробку в Центральній Європі, що зробить торговельну напруженість менш вираженою. Поставки української сільськогосподарської сировини та інших матеріалів, які згодом переробляються в ЄС, потенційно є досить привабливою перспективою, зокрема, для польської економіки. Водночас сировинний потенціал України виходить за межі сільськогосподарської сировини (він включає, зокрема, корисні копалини, критичну і стратегічну сировину для європейської безпеки, «зеленої» та цифрової трансформації) і можливостей, пов'язаних із переробкою агропродовольчої продукції. Ефективна імплементація Україною стандартів ЄС, зміцнення інституцій ринкового нагляду – це можливість для взаємної вигоди для Польщі та України: прибутки для польських компаній, передача знань, зокрема, європейських стандартів в Україну, додана вартість для української економіки, робочі місця в обох країнах, безпека поставок сировини для всього ЄС.

Українське бачення

Кластер «Внутрішній ринок» фокусується на економічній інтеграції та регуляторній базі, що забезпечує вільний рух товарів, послуг, капіталу і робочої сили в межах Європейського Союзу. Україна зіштовхується зі значними викликами у прийнятті європейських правил у сфері фінансових послуг та забезпеченні мобільності капіталу через національні кордони. Однак найчутливішим питанням після вступу України до ЄС, імовірно, буде міжнародна мобільність робочої сили – з огляду на економічні, соціальні та демографічні труднощі в країні.

Виклики

Відтік мізків з України і дисбаланс на ринку праці. На єдиному європейському ринку праці немає перешкод для міжнародної трудової мобільності. Після того, як Росія розпочала повномасштабне вторгнення в Україну в лютому 2022 року, країни-члени ЄС відкрили свої кордони для українських громадян і громадянок, надаючи їм тимчасовий захист, а також дозволи на роботу. За оцінками Українського центру економічної стратегії, близько 3,3 мільйонів українців та українок

залишаються в ЄС, з яких лише 26% точно планують повернутися в країну (станом на січень 2024 року)⁴. Залежно від сценарію, в ЄС може залишитися від 1,4 до 2,3 мільйонів українських біженців⁵, тоді як їхня фактична кількість може виявитися більшою, оскільки дорослим чоловікам заборонено залишати Україну в умовах воєнного стану.

Після вступу Польщі до Європейського Союзу в 2004 році близько 6,6% польських чоловіків і жінок переїхали до «старих» країн-членів у пошуках кращих можливостей для працевлаштування⁶. Враховуючи значний розрив у доходах на душу населення (і рівні життя загалом) між Україною та ЄС, можна очікувати подібного – або навіть більшого – відтоку робочої сили з України після її вступу, навіть за найоптимістичнішого сценарію перебігу війни. Крім того, важливо пам'ятати, що ситуація на ринку праці в Україні дуже відрізняється від ситуації на ринку праці у Польщі на момент її вступу до ЄС: Україна має набагато складнішу демографічну ситуацію.

Переваги

Створення можливостей для циркулярної міграції та обміну людським капіталом. Обмеження міжнародної трудової мобільності можуть стримувати потенційних мігрантів від переїзду. Однак вони створюють стимул для переїзду на постійне місце проживання. Після вступу Польщі до ЄС у 2004 році деякі «старі» країни-члени ЄС спочатку ввели обмеження на приплив чоловіків і жінок із Польщі, щоб не руйнувати внутрішні ринки праці; до 2011 року ці обмеження були повністю зняті. Повна лібералізація трудової мобільності дозволила міграційним моделям поляків перетворитися на т. зв. циркулярну міграцію⁷ (тимчасове, повторюване переміщення людей між рідною країною та іншою, як правило, з метою роботи або навчання). Україна приєднається до ЄС в іншу епоху, ніж Польща. Сьогодні молоді працівники є більш гнучкими у виборі професії або місця проживання, що збільшує шанси на появу моделей циркулярної міграції.

4 H. Vyshlinsky, D. Mykhailyshyna, M. Samoiliuk, M. Tomilina, O. Myronenko, Y. Levchenko, *Ukrainian refugees. Future abroad and plans for return. The third wave of the research*, Centre for Economic Strategy, 29.03.2024, <https://ces.org.ua/en/ukrainian-refugees-third-wave-research/>.

5 Там само.

6 P. Kaczmarczyk, *Labour market impacts of post-accession migration from Poland / Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, OECD Publishing, Париж 2012.

7 A. White, *Polish Return and Double Return Migration*, «Europe-Asia Studies» 2014, № 66 (1), с. 25–49; <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668136.2013.855021>.

Циркулярна міграція дозволяє працівникам здобувати навички та досвід за кордоном і робити внесок в економіку як своєї країни, так і країни перебування. Такий стан речей сприяє збалансованому обміну робочою силою, зменшує ризик відтоку мізків і допомагає боротися з нестачею робочої сили в країнах призначення, водночас гарантуючи, що мігранти повертаються додому багатшими на навички та заощадження, які можуть надалі стимулювати розвиток їхніх власних громад.

Тому для українського та європейського ринків праці було б найбільш корисно лібералізувати міжнародні трудові потоки одразу після вступу України до ЄС, а не повторювати експеримент із тимчасовими обмеженнями.

Кластер 3. Конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток

Польське бачення

Виклики

Особливим викликом буде інтеграція «тіньової економіки», яка функціонує в Україні, в економіку офіційну. Це потягне за собою зміни у фіскальній політиці, а також у функціонуванні низки інституцій. Україні доведеться зробити ключовий для конкурентоспроможності економіки вибір щодо співвідношення між зростанням реальної заробітної плати і продуктивності праці або щодо пенсійної системи.

Особливим викликом для України, а також для Польщі та ЄС загалом, стане передислокація східного кордону ЄС. Подібно до того, як після вступу до ЄС у 2004 році польська митна служба почала відігравати контрольну роль щодо товарів, які в'їжджають до ЄС зі сходу, так само це станеться і з Україною після вступу до ЄС. Захист від підробок і піратства буде важливим як для функціонування єдиного ринку взагалі, так і для української економіки. У цій сфері необхідно діяти на двох рівнях: 1) модернізація обладнання, інфраструктури та ІТ-систем; 2) удосконалення процедур, особливо посилення антикорупційних заходів і підвищення прозорості в роботі прикордонного контролю, а також навчання персоналу. Східний кордон України набагато довший, ніж польський, і на нього впливають військові дії. Під час війни

буде надзвичайно складно провести зміни у функціонуванні служб, але заходи, пов'язані з розробкою процедур, підготовкою систем або навчанням персоналу, будуть необхідними.

У рамках третього кластера, присвяченого конкурентоспроможності, важливими будуть також зусилля з протидії податковому шахрайству. У цій сфері Україна вже багато зробила для гармонізації законодавства, і подальші зусилля включають законодавство щодо ПДВ та акцизів, а також розвиток співпраці зі службами країн ЄС. Особливо важливим для економіки і функціонування бізнесу буде забезпечення спеціальних рішень для малих та середніх підприємств, зокрема, щодо затримки платежів. Важливість такого бізнесу на єдиному ринку є високою, а отже, існує потреба в єдиних правилах на всій території ЄС. Для українських компаній адаптація до вимог єдиного ринку, безумовно, буде серйозним викликом.

Переваги

Україна має потенціал позитивного впливу на конкурентоспроможність Європи завдяки своєму освіченому населенню, природним ресурсам або потенціалу виробництва дешевої і чистої енергії. Це вже визнають глобальні гравці, які не є членами ЄС, такі як Велика Британія чи США. Крім того, включення України до митного союзу дозволить розширити єдиний ринок із безмитною торгівлею товарами, що принесе більші прибутки експортерам з ЄС. Темпи розвитку економіки України будуть тим вищими, чим краще їй вдасться здійснити інституційні зміни. Шлях розвитку української економіки, подібно до шляху Польщі після інтеграції до ЄС, гарантуватиме стійке, стабільне й високе економічне зростання, що підвищить значення України для ЄС. Європейський Союз, який перебуває у стані стагнації і зіштовхується зі зростанням міжнародного протекціонізму, із вступом України може здійснити реформи, які допоможуть оживити європейську економіку.

Польща, Литва й Україна будуть спільно захищати зовнішні кордони ЄС із тими ж двома країнами – Росією та Білоруссю. Ця співпраця буде надзвичайно важливою для протидії нелегальному імпорту товарів з-за меж ЄС і дозволить зосередити увагу на цих двох країнах на східному кордоні, що також позитивно вплине на зусилля Молдови щодо вступу до ЄС. Як гарантування безпечного кордону, так і антикорупційні заходи, а також боротьба з податковим шахрайством можуть

реально підтримати зусилля України, спрямовані на поліпшення її фіскальної ситуації, яка втрачає від такої практики. Стабілізація бюджетної ситуації в Україні як один з елементів дії в інших сферах має на меті гарантувати рівні правила гри як для різних суб'єктів в Україні, так і недискримінацію зовнішніх гравців.

Рівні правила гри також сприятимуть розвитку сектора малих і середніх підприємств (SMB), потенціал якого є значним в ЄС. Урок брекзиту показує, що членство в єдиному ринку є особливо вигідним саме для малих і середніх підприємств, оскільки знижує транзакційні витрати на торгівлю в межах ЄС, які часто є бар'єром для малих компаній, щоб почати експорт. Із польської точки зору важливо, щоб малі і середні підприємства могли ефективно працювати на рівних умовах на українському ринку. Період перед вступом до ЄС також сприятиме динамічному розвитку малих і середніх підприємств в Україні. Ба більше, вже сьогодні багато українських компаній, які переїхали до Польщі після початку повномасштабного російського вторгнення, є транснаціональними за своєю природою – вони підтримують ділові відносини як у Польщі, так і в Україні.

Українське бачення

Виклики

Боргова криза єврозони показала, що макроекономічні дисбаланси в одній країні можуть загрожувати економічній стабільності всього економічного союзу через зниження попиту та порушення ланцюгів доданої вартості. Війна, що триває, серйозно похитнула економічну стабільність і стійкість державних фінансів в Україні. Крім того, українській державі необхідно імплементувати європейське законодавство щодо макроекономічного прогнозування, числових фіскальних правил та середньострокового бюджетного планування.

Покращення стійкості державних фінансів може бути досягнуто за рахунок змін в інших сферах, а саме через податкові зміни та укладення митного союзу. Попри певний прогрес в адаптації місцевого законодавства до законодавства Європейського митного союзу, Державна митна служба України все ще потребує розширення своїх адміністративних повноважень для повного впровадження європейських процедур та оптимізації державних доходів. Крім того, після вступу до ЄС Україна стане однією з найбільших прикордонних держав-членів ЄС; модернізація IT-інфраструктури і закриття лазівок

для потенційної корупції має важливе значення для міжнародної безпеки Союзу.

У сфері оподаткування Україна досягла прогресу у наближенні до європейського законодавства щодо ПДВ й акцизів, хоча значна частина потенційних податкових надходжень поглинається тіньовою економікою.

Що стосується ключових викликів для бізнесу та промислової політики, то значна частина малих і середніх підприємств в Україні зіштовхується з нестачею робочої сили – проблемою, яка потребує негайного вирішення. Україні потрібна комплексна стратегія зайнятості, яка б ураховувала проблеми, спричинені війною. Ця стратегія повинна включати інклюзивні заходи, щоб жінки, ветерани війни та люди з інвалідністю залишались економічно активними й ефективно інтегрувались у робочу силу. Наразі такі ініціативи здебільшого фінансуються приватними донорами і невеликими державними програмами.

Переваги

До війни Україна підтримувала відносно добрий баланс державних фінансів і значною мірою дотримувалась фіскальних правил ЄС (станом на 2021 рік). Попри руйнівні наслідки війни, Україна продовжує вдосконалювати бюджетні процедури. Потреба у збільшенні доходів до державного бюджету послужила потужним поштовхом для початку податкової та митної реформ. Отже після завершення війни з'являється значна можливість для суттєвого покращення балансу державних фінансів України.

3 лютого 2022 року українські підприємці докладають значних зусиль для налагодження і розвитку торговельних відносин з європейськими партнерами. Очікується, що усунення адміністративних бар'єрів для міжнародної торгівлі та інвестицій суттєво стимулюватиме розвиток сектора малого і середнього підприємництва в Україні.

До повномасштабного наступу Росії Україна покладалась переважно на морські шляхи для міжнародної торгівлі, і навіть після лютого 2022 року морська торгівля залишається важливою для України. Зі вступом України та прийняттям законодавства для забезпечення ефективного й безпечного митного союзу країни ЄС, які не мають виходу до моря, отримають можливість економічно ефективно вийти на нових партнерів і розширити власну міжнародну торгівлю. Сподіваємось,

що така можливість також надасть поштовх для покращення транс-кордонних зв'язків між Україною і країнами-членами ЄС.

Кластер 4: Зелений порядок денний та стале з'єднання

Польське бачення

Виклики

Основним викликом для України буде збільшення генерувальних потужностей відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) і частки ВДЕ у валовому кінцевому енергоспоживанні. Відповідно до Європейського зеленого курсу, найважливішими аспектами Стратегії зеленої трансформації ЄС є систематичне збільшення частки ВДЕ у валовому кінцевому споживанні енергії в ЄС. Після перегляду *Директиви з відновлюваної енергетики* було прийнято ціль збільшити частку ВДЕ у кінцевому енергоспоживанні до 42,5% до 2030 року. Хоча Україна переслідує менш амбітну мету – відповідно до цілей закону про Енергетичне співтовариство (RED II), частка ВДЕ у кінцевому енергоспоживанні України має зрости до 27% до 2030 року – досягти її буде нелегко, враховуючи поточну низьку частку ВДЕ в енергетичному балансі (до російського вторгнення частка ВДЕ була нижче 11%).

Переваги

Теоретично Україна має найбільший потенціал виробництва відновлюваної енергії серед усіх країн Південно-Східної Європи – хоча оцінки різняться. За оцінками українського уряду, потенціал вітрової енергії на узбережжі Чорного й Азовського морів може досягати 140 ГВт. На противагу цьому, українські дослідники вказують, що загальний потенціал виробництва відновлюваної енергії в країні загалом може досягати 874 ГВт, включаючи 83 ГВт сонячної енергії, 438 ГВт наземних вітрових електростанцій і 250 ГВт морських вітрових електростанцій. На конференції з питань післявоєнної відбудови України, що відбулася в Лондоні у червні 2023 року, Міністерство енергетики України окреслило плани щодо значних інвестицій в енергетичний сектор. До 2050 року Україна планує мати потужність сонячних і вітрових електростанцій 230 ГВт, потужність накопичувачів енергії 38 ГВт і потужність електролізерів для виробництва зеленого водню

69 ГВт. Хай який прогноз справдиться, очевидно, що Україна має потенціал для виробництва значних обсягів зеленої енергії. За даними Європейської економічної комісії, до 2050 року біоенергетика, а також гідро-, сонячна та вітрова енергетики можуть становити трохи менше 80% від загального обсягу виробництва енергії в Україні.

Збільшення генеративних потужностей з ВДЕ та їхні частки у валовому кінцевому споживанні енергії сприятиме підвищенню енергетичної безпеки й енергетичного суверенітету України. Децентралізація енергетичної системи, пов'язана зі збільшенням потенціалу ВДЕ, посилить енергетичну стійкість країни до зовнішніх загроз – нинішніх і можливих у майбутньому (особливо з боку Росії).

Україна має значний потенціал для розвитку біометанових проєктів. За даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, країна може виробляти до 22 мільярдів кубометрів біометану на рік і потенційно експортувати частину цього обсягу до ЄС. Україна вже має необхідні ресурси та інфраструктуру, зокрема відповідні газотранспортні мережі, які не потребують додаткових удосконалень для транспортування біометану. Країна також має велику кількість сировини та великі площі сільськогосподарських угідь, придатних для виробництва сільськогосподарського біометану. ЄС має на меті досягти щорічного виробництва біометану на рівні 35 мільярдів кубометрів до 2030 року. За оцінками, Україна може забезпечити до 20% цього попиту.

Співпраця у сфері водню між ЄС та Україною також може бути взаємовигідною. За оцінками українських дослідників, за умови належного розвитку вітроенергетики їхня країна може виробляти до 19,5 мільйонів тонн «зеленого» водню на рік, що вдвічі перевищує виробничі плани ЄС на 2030 рік. ЄС уже розглядає Україну як потенційного ключового постачальника «зеленого» водню, поряд із регіонами Північного моря та Середземномор'я. У лютому 2023 року ЄС та Україна підписали меморандум про взаєморозуміння щодо стратегічного партнерства у сфері виробництва біометану, водню та інших синтетичних газів. Перший перелік таких проєктів, опублікований Європейською комісією в листопаді 2023 року, включає проєкт коридору для транспортування водню з України до Словаччини, Чехії, Австрії та Німеччини.

Українське бачення

Виклики

Вартість збитків і втрат, спричинених повномасштабною війною, розв'язаною Росією, перевищує 50 мільярдів євро⁸ лише в українському енергетичному секторі. Гігантські втрати енергетичних об'єктів, включно з відновлюваними джерелами енергії та гідроенергетикою, а також систем розподілу та передачі енергії, ускладнюють планування шляхів енергетичного переходу, поки тривають руйнування. Короткострокове реагування на надзвичайні ситуації має залишатись пріоритетом. Розвиток енергетичної системи також має бути безпосередньо пов'язаний з довгостроковою стратегією економічного і промислового розвитку. Враховуючи дезорганізацію, спричинену війною, та масштабні руйнування промислових підприємств, розробка такої стратегії видається недосяжною.

Загальна вартість реконструкції і відновлення економіки України за принципом «Відбудувати краще, ніж було» (*Build Back Better*) оцінюється в 500 мільярдів євро⁹, які будуть витрачені протягом наступного десятиліття. Це дорівнює щорічним інвестиціям¹⁰, необхідним для реалізації Європейського зеленого курсу в усьому Європейському Союзі. Отож фінансування реконструкції України з одночасним вступом до Європейського Союзу потребуватиме величезних інвестицій. Водночас унаслідок змін у бюджетній системі та політиці ЄС, Україна не зможе розраховувати на такий рівень фінансової підтримки з боку ЄС, який мала Польща при вступі до ЄС.

Окрім обмеженого доступу до фінансування, Україна зіштовхується з загальнонаціональним дефіцитом робочої сили і нестачею фахівців на місцевому та національному рівнях, які можуть планувати, управляти і впроваджувати політику та проекти. У будівельному секторі

8 *Damages and losses to Ukraine's energy sector due to Russia's full-scale invasion exceeded \$56 billion – KSE Institute estimate as of May 2024*, Kyiv School of Economics, 10 червня 2024, <https://kse.ua/about-the-school/news/damages-and-losses-to-ukraine-s-energy-sector-due-to-russia-s-full-scale-invasion-exceeded-56-billion-kse-institute-estimate-as-of-may-2024/>.

9 *Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released*, World Bank Group, 15 лютого 2024, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>.

10 *Investments in the sustainability transition: leveraging green industrial policy against emerging constraints*, European Environment Agency, 7 листопада 2023, <https://www.eea.europa.eu/publications/investments-into-the-sustainability-transition>.

нестача кваліфікованих робітників уже досягла 50%¹¹. Аналогічно, для реалізації проектів у сфері відновлюваної енергетики, навіть за наявності гарантованого фінансування, місцевим органам влади буде дедалі важче знайти малі та середні підприємства для виконання контрактів на постачання і встановлення обладнання.

Нарешті, кліматичні цілі України поки що не збігаються з цілями ЄС, попри те, що вони є більш амбітними, ніж попередні цілі. Кліматичні цілі України до 2030 року¹² (*Nationally Determined Contributions, NDC*; до паризької угоди) передбачали стабілізацію або незначне скорочення загальних викидів парникових газів упродовж десятиліття, але допускали збільшення викидів у промисловому, сільськогосподарському і транспортному секторах. Пріоритетними секторами економіки країни, де очікується скорочення викидів, залишаються енергетика і будівництво – обидва з них детально описані в нещодавно прийнятому Національному плані з енергетики та клімату¹³. Згідно з цим планом, частка відновлюваних джерел енергії у валовому кінцевому енергоспоживанні має становити щонайменше 27% до 2030 року (поточна мета ЄС – 42,5%). І якщо ЄС має на меті досягти кліматичної нейтральності для континенту до середини століття, то Україна дає собі час до 2060 року, щоб досягти кліматичної нейтральності для всієї своєї економіки.

Переваги

Європейська інтеграція України не є новим процесом ані для неї самої, ані для Брюсселя, ані для Польщі. Цей процес набрав обертів у 2014 році – після Революції Гідності та на початку російської агресії – з підписанням і подальшою ратифікацією угоди про асоціацію. Відтоді Україна впроваджує реформи, що пов'язані, зокрема, з реалізацією принципів Європейського зеленого курсу¹⁴. Серед найважли-

11 *Survey: shortage of workers at construction sites in Ukraine is up to 50% – survey*, Ukraine Open for Business. Business News from Ukraine, 9 листопада 2023, <https://open4business.com.ua/en/survey-shortage-of-workers-at-construction-sites-in-ukraine-is-up-to-50-survey/>.

12 *Що змінить нова кліматична мета України до 2030 року?*, Commons, 2 листопада 2021, <https://commons.com.ua/uk/sho-zminit-nova-klimatichna-meta-ukrayini-do-2030-roku/>.

13 *Ukraine has approved the National Energy and Climate Plan, developed with the participation of DiXi Group*, DiXi Group, 25 червня 2024, <https://dixigroup.org/en/ukraine-has-approved-the-national-energy-and-climate-plan-developed-with-the-participation-of-dixi-group/>.

14 *Ukraine and European Green Deal Annual Monitoring Report 2023*, European Green Deal, лютий 2023, <https://rac.org.ua/en/eu-accession/european-green-deal/ukraine-and-european-green-deal-annual-monitoring-report-2023/>.

віших подій останнього десятиліття – запуск конкурентного ринку електроенергії відповідно до директив третього енергетичного пакета, синхронізація з Європейською мережею операторів системи передачі (*European Network of Transmission System Operators for Electricity, ENTSO-E*), імплементація ключових директив ЄС у сфері енергоефективності в національне законодавство, диверсифікація джерел постачання та виробництва енергії. Отож переговори про вступ і всі майбутні реформи спиратимуться на вже досягнуті результати, а не розпочинатимуться з нуля.

Підхід ЄС до кліматичної нейтральності полягає, серед іншого, у зниженні енергоємності ВВП шляхом модернізації економіки, що безпосередньо сприятиме зменшенню викидів парникових газів. Неминуче, що завдяки впровадженню нових технологій, розширенню промисловості та сфери послуг і прийняттю принципу «спочатку енергоефективність», українська економіка трансформується й отримує вигоду від вступу до ЄС. Поряд із Польщею Україна може стати важливим виробником обладнання та матеріалів, необхідних як для власної збалансованої реконструкції, так і для переходу Європи до «зеленої» енергетики. Це може включати, напр., запуск або розширення нинішнього виробництва теплових насосів, сонячних панелей, вітрових турбін, ізоляції тощо.

Крім того, інші приклади країн Центральної та Східної Європи показують¹⁵, що збільшення інвестицій у поєднанні з ефективним переходом до зеленої і збалансованої економіки може відокремити потенційне скорочення населення від зростання продуктивності. Хоча виробництво електроенергії залишається переважно в руках держави, Україна має великий потенціал для збільшення іноземних інвестицій у виробництво відновлюваних джерел енергії, акумуляторів та енергоефективність. Водночас, власний сектор виробництва будівельних матеріалів може забезпечити значну частину матеріалів¹⁶, необхідних для відновлення тисяч житлових, нежитлових та інфраструктурних об'єктів, зруйнованих російськими військами. Це

15 M. Iakovenko, G. Zachmann, *Structural shifts will shape Ukraine's energy and climate future. Lessons from the EU accession of Poland and Romania*, Vox Ukraine, 12 червня 2024, <https://voxukraine.org/en/structural-shifts-will-shape-ukraine-s-energy-and-climate-future-lessons-from-the-eu-accession-of-poland-and-romania>.

16 Th. Rowley, *Ukrainian manufacturers should rebuild Ukraine, report says*, openDemocracy, 15 травня 2023, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-russia-reconstruction-localisation-building-materials/>.

дає можливість створити сотні тисяч «зелених» робочих місць¹⁷, тим більше, що уряд уже оголосив, що Україна хотіла б стати «зеленим» хабом (вузлом) Європи.

Планування розвитку транспортних систем та інфраструктури в Україні має враховувати найважливіші тенденції, що визначають політику ЄС: низьковуглецевий транспорт та поступову автоматизацію транспортних систем. Це тягне за собою необхідні трансформації кожної сфери: автомобільної, залізничної, повітряної, інтермодальної та міської інфраструктур. Пріоритетність¹⁸ залізничних вантажних перевезень та електрифікація вантажних і пасажирських перевезень спричинить, серед іншого, тісніші фізичні й економічні зв'язки з Польщею. Одним із майбутніх напрямків розвитку трансєвропейської транспортної мережі TEN-T може, напр., стати пряме сполучення Києва з Варшавою¹⁹. Завдяки меншій чисельності та щільності населення Україна також може модернізувати більше автомобільних доріг та залізничних сполучень до стандартів ЄС, ніж Польща, що сприятиме підтримці і прискоренню європейської інтеграції.

Кластер 5: Ресурси, сільське господарство та політика згуртованості

Польське бачення

Участь України у Спільній аграрній політиці (САП) потенційно є одним із найскладніших питань для переговорів. САП зазнає реформ з кожною бюджетною перспективою та з кожним розширенням – так, ймовірно, буде і цього разу. Починаючи з 2014 року САП стала більш лібералізованою: більшість виробничих квот більше не діють, що може бути змінено в новій перспективі. Нещодавні зміни до САП зосереджені на прив'язці політики до кліматичних цілей, і це, ймовірно, буде політично оскаржуватись у наступному перегляді.

17 Report: *Green Jobs and Post-War Reconstruction of Ukraine*, Razom We Stand, серпень 2023, <https://razomwestand.org/en/article/report-green-jobs-and-post-war-reconstruction-ukraine>.

18 O. Bondarenko, R. Carr, M. Iakovenko, F. Meissner, S. Nies, Ch. White, G. Zachmann, *Proposals for a green recovery in Ukraine*, Green Deal Ukraine, лютий 2024, <https://greendealukraine.org/products/analytical-reports/proposals-for-a-green-recovery-in-ukraine>.

19 *Trailblazers. Ukraine's Road to the EU and What the Polish Experience Can Teach Us*, K. Głowacki (ed.), WiseEuropa, https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2024/06/WE_Report_EN-23-02-2024_pelna-wersja.pdf.

Виклики

Конкуренція. Україна є значним конкурентом для сільськогосподарських виробників ЄС, особливо щодо деяких продуктів, напр., насіння сої та соняшника: українське виробництво тут є потужнішим, ніж у всьому ЄС. Високим є також виробництво картоплі, кукурудзи і капусти – після вступу до ЄС Україна буде найбільшим виробником цих продуктів в Євросоюзі. Однак, маючи це на увазі, варто пам'ятати, що український експорт здебільшого спрямований до країн за межами ЄС. З 2016 року (з набуттям чинності угоди про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі) доступ до ринку ЄС для багатьох сільськогосподарських товарів є безмитним, що не призвело до значних перебоїв на ринках ЄС. Звичайно, це може змінитись після вступу, але за умови підготовки країн-членів будь-який негативний вплив може бути дуже обмеженим. Необхідність повної адаптації українського сільського господарства до європейських фітосанітарних стандартів (наразі лише часткової) вирівняє умови конкуренції з країнами ЄС.

Негативний вплив на бюджет. Вартість вступу України до САП розглядається як значна проблема через кошти, необхідні для фінансування прямих виплат українським фермерам та фонди розвитку сільських територій в країні. Внутрішнє дослідження Ради ЄС підрахувало, що членство України може коштувати Спільноті 96,5 мільярдів євро протягом семи років, що призведе до скорочення субсидій для нинішніх членів на 20%. Однак ця оцінка ґрунтується на чинних правилах САП, які, ймовірно, можуть змінитись. Крім того, нові члени зазвичай зіштовхуються з перехідними періодами, коли йдеться про субсидії, і їхня тривалість та розмір будуть ключовими темами переговорів, так само як і проблема запобігання надмірним виплатам великим агрохолдингам в Україні. За даними Українського клубу аграрного бізнесу, у 2017 році в Україні налічувалися 93 агрохолдинги (з площею понад 10 тисяч га). Разом вони складають близько 30% усіх сільськогосподарських земель в Україні, але середній розмір агрохолдинга в Україні становить 64 га – що можна порівняти з середнім розміром фермерського господарства у Франції й означає, що більшість фермерських господарств в Україні є сімейними.

Витрати, пов'язані зі вступом України до СОТ, можуть бути пом'якшені й іншими заходами – вони можуть бути пов'язані з коштами на реконструкцію, з частковим фінансуванням з боку міжнародних структур

(напр., G7, МВФ, Світового банку, ЄБРР), а також репараціями, отриманими від заморожених російських активів.

Переваги

Більший дохід для України та великий ринок для країн ЄС. Вступ до Євросоюзу в більшості випадків має позитивний вплив на економіку країни, що приєднується – САП посилить цей ефект в Україні. Інші країни-члени також отримують вигоду від розширення: з населенням понад 30 мільйонів Україна має потенціал стати ринком зі швидким зростанням для виробників агропродовольчої продукції з ЄС. Попри значний розмір сільськогосподарської галузі України, багато секторів залишаються менш розвиненими, що відкриває можливості для інвестицій з боку ЄС. Економічні вигоди від участі в САП допоможуть Україні покрити витрати на відновлення аграрного сектора після війни, які, згідно з аналізом Київської школи економіки, оцінюються в 56 мільярдів доларів США.

Продовольча безпека. Зменшення залежності від імпорту продовольства з третіх країн розглядається як один з елементів європейської стратегії безпеки. ЄС уже покладається на Україну у постачанні кількох важливих сільськогосподарських продуктів, напр., 80% імпорту соняшникової олії надходить з України. Вона також є основним постачальником ключових для продовольчої безпеки фуражного зерна та шротів із рослинних білків, які наразі здебільшого імпортуються з країн, що не входять до складу ЄС. Адаптація українського сільськогосподарства до органічних стандартів ЄС також допоможе Україні зберегти свої ґрунтові ресурси, що є надзвичайно важливим з огляду на можливе погіршення якості ґрунтів у багатьох країнах ЄС через зміну клімату.

ЄС як сильніший гравець на світовому ринку продовольства. Експерти зазначають, що розширений Союз вироблятиме близько третини світової пшениці, що підвищить його роль як стабілізатора світової продовольчої ситуації (і зменшить використання Росією ринкової позиції в цій сфері) – це стане важливим кроком на шляху до стратегічної автономії, яку лідери ЄС позиціонують як мету політики Євросоюзу.

Українське бачення

Виклики

Проблеми, описані польськими стейкхолдерами, часто пов'язані з необхідністю конкурувати з українською сільськогосподарською продукцією, а також із можливими змінами у розподілі коштів Фонду згуртування та Спільної аграрної політики після вступу України до ЄС.

Конкуренція на ринку сільськогосподарської продукції. Україна належить до найбільших виробників сільськогосподарської продукції у світі, оскільки має велику кількість орних земель і виробляє значні обсяги зернових та ріпакової олії. Серед інших факторів, на конкурентоспроможність української продукції впливає економія на масштабах виробництва. Скасування адміністративних торговельних бар'єрів для українських товарів у червні 2022 року викликало масові протести фермерів у Польщі. Польські фермери вимагають обмежити імпорт української сільськогосподарської продукції до ЄС. Наразі видається, що конкуренція в сільському господарстві буде одним із найсерйозніших викликів в українсько-польських відносинах.

Розподіл коштів Фонду політики згуртованості. Загальний бюджет політики згуртованості (*cohesion policy budget*, СРВ) на 2021–2027 роки перевищує 529 мільярдів євро, з яких 368 мільярдів – це прогнозований внесок із бюджету Європейського Союзу²⁰.

ВВП Польщі на душу населення сягає 80% від середнього показника по ЄС²¹. Крім того, існує значна нерівність між регіонами всередині країни²². Як наслідок, Польща знаходиться в авангарді бюджетів політики згуртування на 2014–2020 та 2021–2027 роки; в останньому періоді Польща планує витратити 92 мільярди євро²³. В останні роки Польща стала найбільшою нетто-отримувачкою коштів з ЄС (у 2022 році, напр.,

20 2021–2027 *Cohesion Policy overview*, Cohesion Open Data Platform, https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

21 Станом на 2022 рік, підрахунки на основі: GDP *per capita*, PPP (current international \$), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

22 A. Czudec, R. Kata, M. Wosiek, *Reducing the development gaps between regions in Poland with the use of European Union funds*, «Technological and Economic Development of Economy» 2019, № 25 (3), с. 447–471, <https://doi.org/10.3846/tede.2019.9483>.

23 2021–2027 *Cohesion Policy overview...*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

такі надходження нетто склали близько 12 мільярдів євро²⁴), причому значна частина цих грошей надходить із ЄВР.

Вступ України до ЄС може призвести до скорочення фінансування політики згуртування для Польщі. ВВП України на душу населення становить лише 23% від середньоєвропейського показника²⁵. Крім того, існує величезна нерівність між регіонами через окупацію та руйнування, спричинені війною. Після вступу України до ЄС Польща може навіть перетворитися з нетто-бенефіціарки на нетто-донорку.

Виділення коштів на Спільну аграрну політику. Польща входить до п'ятірки найбільших бенефіціарів коштів Спільної аграрної політики. Близько 40% доходів польського сільського господарства надходить від прямих трансфертів або субсидій зі САП²⁶. Продуктивність праці у польському сільському господарстві майже втричі нижча, ніж у середньому по Європі²⁷, тому щедре фінансування має помірний вплив на добробут фермерів. Із моменту вступу до ЄС у польському сільському господарстві не відбулося значної модернізації, і за останні два десятиліття фермери стали залежними від фінансування САП.

Україна з 28,8 мільйонами гектарів ріллі у 2021 році є більш процвітаючою країною, ніж будь-яка нинішня країна-член ЄС. Це означає, що участь України в САП може призвести до скорочення фінансування Польщі, що, зважаючи на низьку продуктивність та залежність від трансфертів і субсидій ЄС, може зменшити доходи польських фермерів.

Переваги

Співпраця між Польщею та Україною може принести значні вигоди для обох сторін. На нашу думку, співпраця створює можливості для розвитку міжнародних ланцюгів доданої вартості в аграрній

24 В. Busch, B. Kauder, S. Sultan, *Wohin fließt das Geld aus dem EU-Haushalt? Nettozahler und Nettoempfänger in der EU*, IW-Report № 48, Köln 2023; *Where does the money from the EU budget go? Net contributors and net recipients in the EU*, <https://www.iwkoeln.de/en/studies/berthold-busch-bjoern-kauder-samina-sultan-net-contributors-and-net-recipients-in-the-eu-eng.html>.

25 Див. примітку № 21.

26 Дані Європейської комісії про видатки на САП: *CAP expenditure. Graphs with information on how the CAP budget is spent and statistical publications on the agricultural sector* [частка прямих трансфертів і загальних субсидій у доходах від усіх факторів сільськогосподарського виробництва], European Commission, https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_en.

27 Продуктивність праці, визначена як вартість сільськогосподарської продукції на одного працівника на основі даних Євростату, *Statistics*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aact_ali01_custom_9960305/default/table?lang=en.

економіці, посилення переговорної сили при обговоренні САП із Брюсселем та реалізації стратегічної автономії.

Сільське господарство України та Польщі: співпраця замість конкуренції. В Україні на сільськогосподарські культури припадає близько 85% загальної вартості сільськогосподарського виробництва, тоді як частка тваринництва є відносно скромною і становить лише 15%²⁸. З іншого боку, Польща має більш диверсифіковану структуру виробництва: рослинництво і тваринництво складають 49% і 51% виробництва відповідно²⁹.

Сільськогосподарські культури складають більше половини українського агропродовольчого експорту до ЄС³⁰. В Україні зернові, що використовуються для виробництва зерна, та технічні культури займають відповідно 47% та 38% посівних площ³¹. У Польщі зернові культури, що використовуються для виробництва зерна, вирощуються на 64% посівних площ³². Що стосується тваринництва, то у Польщі молоко і велика рогата худоба становлять близько 32% виробництва³³, тоді як в Україні – лише 9%³⁴.

Польща та Україна дотримуються різних моделей сільськогосподарського виробництва. В Україні умови є сприятливими для великомасштабного, орієнтованого на експорт рослинництва. Польське сільське господарство, з іншого боку, є більш диверсифікованим. Ринок зернових є єдиною сферою конкуренції між українськими та польськими виробниками, причому цей сегмент є відносно менш важливим у Польщі. **Потенційна загроза для однієї групи виробників не повинна блокувати можливостей для співпраці між українськими і польськими фермерами. Крім того, виробники в Україні**

28 Станом на 2021 рік, на основі даних Державної служби статистики України.

29 Станом на 2021 рік, на основі даних Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aact_eaa01_custom_11373615/default/table?lang=en.

30 Станом на 2021–2023 роки, на основі відкритих даних Державної митної служби України, <https://data.gov.ua/dataset/scsu-bi-trade-src>.

31 Станом на 2023 рік, на основі даних Державної служби статистики України, <https://data.gov.ua/dataset/scsu-bi-trade-src>.

32 Станом на 2023 рік, на основі даних Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/apro_cpsh1_custom_11370257/default/table?lang=en.

33 Станом на 2021 рік, на основі даних Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aact_eaa01_custom_11373615/default/table?lang=en.

34 Станом на 2021 рік, на основі даних Державної служби статистики України про сільськогосподарську продукцію та ціни.

та Польщі спеціалізуються на різних сегментах ринку і можуть отримати вигоду від подальшого розширення міжнародних ланцюгів доданої вартості.

Стратегічна автономія. Прагнення ЄС до стратегічної автономії в торгівлі сільськогосподарською продукцією має на меті зменшити залежність від зовнішніх джерел, забезпечуючи при цьому продовольчу безпеку й економічну стійкість країн-членів. Стратегія включає зміцнення місцевого сільськогосподарського виробництва, інвестиції в технічні інновації та реалізацію політики, спрямованої на підтримку стійкості ланцюгів поставок.

Досі Польща торгувала сільськогосподарською продукцією з Китаєм, Росією і країнами-сателітами³⁵. Розширення торгівлі з Україною допоможе зменшити залежність від ненадійних партнерів і сприятиме безпеці в регіоні.

Членство у спільній аграрній політиці та спільні інтереси. Хоча існують різні оцінки фіскального тягаря вступу України до СОТ, занадто багато невизначених факторів не дозволяють зробити достовірні висновки. Ми ще нічого не знаємо про наступні багаторічні бюджетні рамки, а переговори про вступ лише розпочалися. **Цілком можливо, що Україна не матиме повного доступу до коштів САП одразу після вступу до ЄС – так само, як колись Польща.**

Хоча Польща є одним із найбільших бенефіціарів коштів САП, польські фермери мають причини бути незадоволеними поточним курсом політики. **Не вдаючись до глибокого аналізу всіх проблем, пов'язаних із САП, ми вважаємо, що Польща може виграти від того, що буде на одному боці з Україною у переговорах із Брюсселем, особливо враховуючи площу орних земель та кількість населення України.**

Кластер 6. Зовнішні відносини

Польське бачення

Виклики

Розбудова стабільності й інтеграційних процесів у нинішніх східних сусідів Європейського Союзу.

Переваги

Стабільність у регіоні та успішна інтеграція окремих країн до структури Європейського Союзу є обов'язковою умовою для всього процесу розширення. Для Європейського Союзу єдиним реалістичним варіантом є експорт стабільності. Якщо ЄС імпортуватиме нестабільність унаслідок свого географічного «осхіднення», розширення може ніколи не відбутися. Україна і Польща повинні зробити все, щоб забезпечити перевагу першого сценарію.

Зовнішні відносини, включно з політикою оборони та безпеки, з одного боку, є одними з найпростіших і найменш суперечливих у переговорах ЄС з Україною. Не варто очікувати проблем і з польського боку, який зацікавлений у тісній співпраці з Україною в цих питаннях. З іншого боку, фундаментальний виклик становить їхній стратегічний вимір.

Зовнішні відносини матимуть три важливі для України аспекти.

По-перше, найважливішим викликом, в якому Польща та Україна повинні відігравати провідну роль, є процес «осхіднення» Європейського Союзу внаслідок зміни географічних кордонів. Це означає необхідність забезпечення стабільності як у зоні розширення (Україна, Молдова, Грузія), так і у східному сусідстві ЄС, що розширюється (Росія, Білорусь, країни Центральної Азії). Після того, як Східне партнерство, створене з ініціативи Польщі та Швеції, виявилось частково успішним, але з початком війни його засновки застаріли, східну політику ЄС доведеться переглянути.

По-друге, у передвступний період буде вкрай важливо впливати на громадську думку в країнах ЄС, оскільки Україна проходитиме через процес закриття певних переговорних сфер, де вона може зіштовхнутися з численними труднощами. Цей процес завершиться лише тоді, коли угода про вступ буде ратифікована всіма країнами-членами ЄС,

а у деяких із них слід очікувати проведення референдуму. У самих переговорах Польща не буде легким партнером через наявність розбіжних інтересів у кількох сферах (аграрна політика або політика згуртування), але вона відіграватиме важливу роль у переконанні інших країн ЄС під час процесу ратифікації.

По-третє, у своєму щорічному звіті про процес розширення, Єврокомісія звертає увагу на т. зв. узгодженість країни, на яку поширюється ця політика, з позицією ЄС у зовнішніх відносинах. Так, напр., Сербії вказується на повну неузгодженість з ЄС у підході до Росії. Україна не має такої проблеми, її стратегічні інтереси повністю збігаються з ЄС, чому також сприяла російська агресія. На більш детальному рівні Україні варто було б повернутись до застосування *Європейської конвенції з прав людини* (тимчасово припиненої через війну), приєднатись і повністю ратифікувати статут Міжнародного кримінального суду, завершити вступ до Організації міжнародного співробітництва та розвитку (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD), повністю узгодити свою торговельну політику з ЄС (чого, до речі, вимагає імплементація т. зв. DCFTA – поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі) або створити правову базу для реалізації політики розвитку щодо третіх країн. Утім, ці напрямки є настільки безконфліктними, що реалізація цих заходів не повинна викликати значних труднощів.

Попри прийняття єдиної правової бази в лісабонському договорі та уніфікацію попередньої стовпової структури ЄС, Спільна політика безпеки і оборони залишається переважно міжурядовою. Це значно полегшує інтеграцію України до ЄС і дозволяє їй зробити важливий внесок у політику *in statu nascendi*, яка все ще перебуває на стадії розробки.

У сфері безпеки й оборони Україна переживає період швидкої інтеграції з НАТО у сфері стандартів діяльності та обладнання. Вона також подала заявку на членство в НАТО. Для Альянсу Європейський Союз, 23 члени якого також є членами НАТО, є абсолютним найближчим партнером, коли йдеться про цілісний підхід до врегулювання криз, операцій, що потребують військових і цивільних засобів, кібербезпеки або боротьби з тероризмом. Крім того, ЄС повинен прискорити розвиток свого оборонного потенціалу в найближчі роки і виділяти значно більше коштів не лише на рівні національної оборонної політики, але й на рівні спільних заходів. Це політика *in statu nascendi*,

де Україна і Польща можуть відігравати провідну роль, тим більше, що вони є (Польща) або будуть (Україна) країнами зовнішнього кордону ЄС.

Україна повинна приєднатись до чинної інституційної інфраструктури Спільної політики безпеки та оборони: *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) – факультативно, Європейського оборонного агентства (з яким вона вже має широку угоду про співпрацю) та Європейського оборонного фонду або Європейського фонду миру. Раніше Україна вже робила внесок у цивільні місії ЄС (Atalanta).

Українське бачення

Повномасштабна російська агресія поставила на порядок денний питання адаптації та переформатування Спільної європейської політики безпеки й оборони відповідно до нових безпекових реалій у регіоні. Ці зміни є вкрай нагальними як для самої України, з огляду на початок переговорів про членство в ЄС та «закриття» шостого кластера, так і для її безпосередніх сусідів у Центральній Європі, серед яких особливо помітною є Польща.

Виклики

Відповідно, **фундаментальним викликом у сфері оборони і безпеки**, що пов'язує як двосторонній вимір польсько-українських відносин, так і наднаціональний рівень спільної політики ЄС, **є посилення загальноєвропейського внеску у протидію російській агресії, розвиток наявних та створення нових фінансових і політичних інструментів у рамках спільної оборонної політики.**

Попри міжнародну консолідацію на підтримку України з 2022 року, загальний контекст безпекової політики в регіоні змінюється. Ризик зменшення військової допомоги з боку США та важливості їхньої лідерської ролі, а також потенційні зміни у внутрішній політиці низки країн-членів ЄС дедалі більше загострюватимуть потребу в регіональній співпраці, особливо між державами, які зіштовхуються з ідентичними безпековими викликами. Зростання ролі Польщі у питаннях центральноєвропейської безпеки, її власна зацікавленість у посиленні впливу на загальноєвропейську політику, а також інтеграція України до ЄС стають не лише викликом, але й можливістю.

Переваги

Співпраця між Україною та Польщею в рамках поступового вступу України до ЄС, особливо у сфері спільної зовнішньої й оборонної політик, потенційно матиме кілька важливих переваг для обох сторін. Серед них варто виокремити і детально обговорити наступні:

- практичний вплив на трансформацію спільної зовнішньої та оборонної політики ЄС і посилення потенціалу Польщі й України в Європі з використанням інструментів ЄС;
- організація системної, довгострокової підготовки високоякісних кадрів не лише для Збройних Сил України, але й для Польщі та інших країн ЄС;
- об'єднання оборонних виробничих потужностей.

Практичний вплив на трансформацію спільної зовнішньої й оборонної політик ЄС і посилення потенціалу Польщі та України в Європі з використанням інструментів ЄС

Російська агресія призвела до кардинальних змін у підходах до безпекової та оборонної інтеграції. Більше того, для окремих країн-членів ЄС, зокрема Польщі, виступати за посилення Спільної оборонної політики стало актуальним не лише через високий рівень російської загрози, але й через можливість посилення ролі Польщі як одного з провідних акторів у сфері безпеки й оборони як у рамках ЄС³⁶, так і на трансатлантичному просторі загалом.

Саме через російську загрозу низка питань щодо деяких інструментів Спільної політики безпеки й оборони вже зазнала значних змін, напр., Європейський фонд миру. Як результат, у 2022–2024 роках лише через цей позабюджетний механізм ЄС акумулював 11,1 мільярдів євро³⁷ додатково до початкового граничного бюджету – 5,69 мільярдів євро, – який передбачався при плануванні цього фонду в березні 2021 року³⁸. Це промовистий приклад того, як унаслідок безпосередньої російської загрози і необхідності підтримки України як майбутнього

36 A. van Rij, M. Parzonka, *Poland could be Europe's rising star on defence and security*, Chatham House – International Affairs Think Tank, 19 червня 2024, <https://www.chathamhouse.org/2024/07/poland-could-be-europes-rising-star-defence-and-security>.

37 O. Krentz, *Common security and defence policy*, Fact Sheets on the European Union, квітень 2024, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy>.

38 *European Peace Facility*, European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>.

члена ЄС інструменти Спільної безпекової та оборонної політики перетворились на один із ключових методів непрямой військової підтримки України.

У цьому контексті обнадійливим як для Києва, так і для Варшави є те, що відбувається зрушення: від покладання всього тягаря безпеки на структуру і програми НАТО до визнання потенціалу ЄС як ключової опори європейської безпеки³⁹, що доповнює Альянс. В інституційному плані цьому сприятиме майбутній Спільний центр аналізу, тренування й освіти НАТО–Україна (JATES), який також буде створений у Польщі і який посилить здатність Польщі виступати активним адвокатом поточних змін у спільній європейській політиці. Доступ до даних у режимі реального часу та обізнаність із програмами підтримки України на стику європейської оборонної політики, з одного боку, і нових програм НАТО, з іншого, якісно відрізнятиме Польщу від інших членів ЄС.

Крім того, Польща й Україна можуть впливати на трансформацію спільної оборонної політики ЄС через ініціативи, які сьогодні обговорюються на міжнародному рівні, але в разі схвалення матимуть незворотний вплив на спільну європейську політику. Особливо це стосується політично чутливої для ЄС та його членів зони спільної безпеки на частині території України для захисту критичної інфраструктури і цивільного населення. Тут Польща є одним із ключових потенційних партнерів у допомозі щодо прикриття частини території західної та південної України (формат – від спільного застосування протиповітряної оборони до обміну розвідувальними даними). Якщо такі домовленості будуть досягнуті, а тим паче, якщо в них буде задіяно більше одного члена ЄС, вони чітко визначать необхідність більшої «мілітаризації» механізмів Спільної безпекової та оборонної політики ЄС. Зміни можна очікувати, зокрема, у контексті нещодавно ухваленої і першої в історії ЄС Європейської оборонно-промислової стратегії (EDIS)⁴⁰.

39 A. van Rij, M. Parzonka, *Poland could be Europe's rising star on defence and security...*, цит. вид., <https://www.chathamhouse.org/2024/07/poland-could-be-europes-rising-star-defence-and-security>.

40 *First ever defence industrial strategy and a new defence industry programme to enhance Europe's readiness and security*, European Commission, 5 березня 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1321.

Організація системної, довготривалої підготовки високоякісних кадрів не лише для Збройних Сил України, але й для Польщі та інших країн ЄС

Наразі Польща та Україна вже мають конкретний приклад відчутної взаємної вигоди від співпраці в рамках компетенції високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки – посади, яка була створена у 2022 році, місія Європейського Союзу з військової допомоги Україні (EUMAM UA), що фінансується Європейським фондом миру (*The European Peace Facility*, EPF). Два основні центри розташовані в Німеччині та Польщі, але саме на польській території розгорнуто *Combined Arms Training Command* (CAT-C), яке, окрім проведення тренувань, відіграє роль загальноєвропейського координатора з підготовки і тренування українських солдатів.

Уже така інституційна структура свідчить про перспективність та ефективність цього механізму: він реалізується в рамках Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС і за кошти, виділені EPF на підтримку України та відсіч російській агресії.

Водночас цей інструмент дозволить Польщі виступати своєрідним координатором процесу, оскільки ініціатива є «парасолькою» для навчальних програм 20-ти країн-членів ЄС, США, Норвегії та Великої Британії.

Співпраця у цій сфері є тим більш корисною, що вдало пов'язує наднаціональний рівень спільної оборонної політики ЄС з польсько-українськими відносинами. Готовність Варшави гнучко переглядати свої пропозиції як на рівні взаємних контактів, так і в рамках Місії ЄС в Україні (EUMAM) окремо закріплена в угоді про співробітництво у сфері безпеки між Республікою Польща та Україною, підписаній у липні 2024 року⁴¹.

Об'єднання оборонних виробничих потужностей

Спільне планування закупівель і створення нових потужностей у сфері оборонної промисловості є однією з найбільших проблем спільної оборонної політики ЄС та його окремих членів. **Саме через це окремі країни-члени, які надають інтенсивну військову допомогу Україні з 2022 року – такі як Польща, напр., – повинні адвокатувати зміни**

41 *Agreement on Security Cooperation between Ukraine and the Republic of Poland*, Президент України Володимир Зеленський. Офіційне інтернет-представництво, 8 червня 2024, <https://www.president.gov.ua/en/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-92009>.

на рівні ЄС. Політичний намір ЄС підтримувати Україну безпосередньо відповідає як трансформаційним потребам самого ЄС як замовника оборонних закупівель, так і потребам країн-членів у модернізації своїх оборонних спроможностей на тлі вичерпання колишніх запасів озброєнь.

Безпрецедентну роль у цьому відіграватимуть Європейська оборонно-промислова стратегія (*European Defence Industrial Strategy*, EDIS) та Європейська оборонно-промислова програма (*European Defence Industry Programme*, EDIP)⁴², створені для перепрограмування спільної оборонної політики на практиці з короткострокового планування та негайного реагування – на довгострокові треки. У цих нових умовах, які змінюють сутність ЄС, Україна і Польща, безумовно, отримають взаємну вигоду від підтримки спільних ініціатив, про які йтиметься нижче.

По-перше, це стосується розширення фінансових та адміністративних можливостей, зокрема, на рівні Європейського оборонного агентства (*European Defence Agency*, EDA). На даний момент агентство суто інституційно не може виступати в ролі координаційного і фінансового інструменту у спільних великих оборонних закупівлях.

По-друге, ЄС може виступити донором (зокрема через створення нового спеціального фонду) для спільного виробництва України та Польщі, з одного боку, та інших членів ЄС із Центральної Європи – з іншого. Потенційна довгострокова співпраця між Києвом і Варшавою дозволила б спільно забезпечувати фінансування, необхідне для спільного виробництва, оскільки навіть на обопільному рівні – в угоді про співробітництво у сфері безпеки – це визначено як один із пріоритетів. Задля уникнення політичного вето з боку, напр., Угорщини та мінімізування протидії з боку інших країн-членів ЄС, на початковому етапі можна було б навіть розглянути можливість залучення кредиту для наповнення такого фонду. Такий підхід уже використовувався в недавній історії ЄС⁴³ – у випадку з програмою *Наступне покоління ЄС (Next Generation UE)*.

42 *The European Defence Industry Programme at a glance*, European Commission, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edip-future-defence_en.

43 M. Bergmann, *Europe Needs a Paradigm Shift in How It Supports Ukraine*, The Center for Strategic and International Studies, 17 січня 2024, <https://www.csis.org/analysis/europe-needs-paradigm-shift-how-it-supports-ukraine>.

По-третє, Польща може активно сприяти розширенню вже ухвалених ініціатив, якісно нових для спільної європейської оборонної політики, але поки що скромних за масштабами. Серед них – програма ASAP (*The Act in Support of Ammunition Production*)⁴⁴, створена для збільшення кількості та прискорення темпів виробництва ракет, інструмент, спрямований у кінцевому підсумку на спільні закупівлі – зокрема, снарядів і ракет для протиповітряної оборони. Своєрідним вікном, що відкриває такі можливості, є те, що ЄС нарешті перейшов до практичніших форм реалізації цих програм у 2024 році. У березні 2024 року була затверджена робоча програма EDIPRA.

Отже, у сфері безпеки й оборони лежать найбільш важливі та сумісні взаємні інтереси Польщі й України, а отже, відкриваються перспективи для взаємного співробітництва. На відміну від інших сфер інтеграції України до ЄС, Спільна безпекова та оборонна політика пропонує більше можливостей для співпраці і практично не має простору для взаємної конкуренції, що ускладнювало б Варшаві та Києву виступити єдиним фронтом вже зараз.

44 *The Act in Support of Ammunition Production (ASAP) at a glance*, European Commission, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production_en.

Україна у зміцненому Європейському Союзі

Данута Гюбнер

Світ у 2024 році пройшов під знаком виборів, зростання геополітичної напруженості та неунікнених викликів. Рік 2025 буде ще одним роком, сповненим нестабільності й невизначеності. Глобалізація, яка вирвала сотні мільйонів людей з бідності та відсталості, дозволила національним інтересам із великою силою увійти в політику, що формує міжнародні відносини. Майбутнє світового порядку буде залежати від того, як закінчиться агресія Росії проти України і чи зміцнить вона позиції союзників Росії, авторитарних сил, які почнуть змінювати цей порядок.

Отже, для Європейського Союзу те, як закінчиться війна, має не лише стратегічний вимір – з точки зору безпеки це вимір екзистенційний. Посилення геополітичного поділу означає для ЄС необхідність захищати свою демократичну модель, а також зміцнювати конкурентоспроможність своєї економіки і розбудовувати свою обороноздатність.

Сьогодні можемо з більшою ясністю побачити, яку важливу роль відіграватиме вступ України у визначенні ролі Європи у XXI столітті. Однак історія відводить нам небагато часу, щоб здійснити це геостратегічно важливе розширення Євросоюзу.

Здатність ЄС до геополітичних змін знову реалізується через розширення. Знову Євросоюз, його політична воля і здатність діяти розглядаються через призму того, що від нього очікують. У перспективі цього року, тобто за польського і данського головувань, це, безумовно, якнайшвидший початок переговорів з Україною, забезпечення неперервності фінансової підтримки функціонування української держави, а також реформ і військової допомоги, повне використання взаємовигідного потенціалу прогресивної інтеграції, швидке здійснення загального перегляду європейської політики і його зв'язок

з реформою багаторічних фінансових рамок, а також збереження європейської єдності навколо всіх цих викликів. Паралельно з цим, ЄС реалізовуватиме велику програму *Компас конкурентоспроможності* та розбудовуватиме свою обороноздатність. Для України важливо брати участь у цих процесах.

Це переосмислення Європи означає для української держави нові елементи в процесі підготовки до членства, а також нові зобов'язання щодо посилення внутрішньої трансформації Спільноти та її позиції в мінливому глобальному порядку. У цьому контексті неможливо недооцінити майже незамінну додану вартість якнайшвидшого приєднання України до розбудови багатовимірної конкурентоспроможності Європейського Союзу. Це також сприяло б зміні все ще домінантного сприйняття цього розширення насамперед із точки зору витрат і ризиків. Я давно переконана, що Україна має величезний потенціал для позитивного впливу на конкурентоспроможність Європи та її глобальну силу. Присутність України як важливої частини післявоєнної архітектури безпеки буде особливо важливою. Перегляд європейської політики, запланований на 2025 рік, повинен прийняти цю точку зору.

Україна має потенціал розвитку, надзвичайно корисний для досягнення стратегічних економічних, технологічних та сировинних цілей Європи. Природно також очікувати, що за умов мудрої реформи спільної аграрної політики Україна може стати важливим елементом світової продовольчої безпеки. Припускаю, що за польського і наступних головувань уживатиметься заходів для визначення спільних інтересів України та Європейського Союзу, а також сфер потенційного конфлікту, ігнорування яких може загрожувати блокуванням вступу до ЄС. Європейська комісія має бути залучена до такої діяльності. Під час переговорів і перед вступом до ЄС Україна напевно шукатиме можливості для діалогу з зацікавленими сторонами всередині країни. Частково такі роздуми та дії мають бути пов'язані з переглядом європейської політики. Звичайно, не можна робити вигляд, ніби ЄС не потрібно готуватися до цього розширення, яке несе з собою виклики, що не мають собі рівних, порівняно з іншими східними розширеннями, але й геостратегічні переваги. Реалізація перегляду європейських політик, оголошеного документом Комісії від березня 2024 року, базуватиметься не лише на логіці використання економічного потенціалу восьмого розширення, але й політичного потенціалу.

Відсутність згоди між державами-членами щодо поправок до договорів означає, що реформування європейської політики, найімовірніше, відбуватиметься за допомогою вторинного законодавства, підзаконних актів, а отже, інструментів, які не потребують одностайності. Очевидно, що до перегляду політики необхідно буде додати інституційні питання, які дозволять функціонувати розширеному Євросоюзу з новими державами-членами в результаті восьмого розширення. Ці дискусії напевно відбуватимуться за участі кандидатів, а їхні результати будуть закріплені в договорах про вступ. Думаю, що в інтересах обох сторін привернути увагу країн-членів ЄС до потенціалу конкурентоспроможності України у сфері виробництва, технологій, озброєнь, енергетики, а також відійти від іміджу України, в якому домінує аграрний сектор. Це особливо важливо, оскільки, як ніколи раніше, розширення відбувається на тлі тривалого геополітичного безладу та процесу відновлення конкурентоспроможності Європейського Союзу і його безпрецедентного прагнення зміцнити свою обороноздатність.

Україна буде привабливим партнером у стабілізації ланцюгів постачання, її великий торговельний потенціал, динаміка продуктивності та інновацій, можливості і виклики у сфері енергетичної безпеки, можливо, з доступом до критично важливої сировини, що сприятиме незалежності ЄС від третіх країн, є визнаними. Інвестиційні потреби України будуть дуже диверсифікованими, починаючи від базової інфраструктури, оборонної промисловості і закінчуючи практично всім необхідним для нормального життя. Україна напевно намагатиметься використати свої технологічний та інноваційний досвіди, отримані під час війни. Україна також зіштовхується з необхідністю усунення сприйняття корупції. Виконання усіх формальних умов є дуже важливим, але усунення сприйняття корупції вимагає культурних змін. Це основний виклик.

Предметом перегляду політики, безумовно, буде європейський бюджет, зокрема його багаторічна фінансова основа на 2028–2034 роки, яка охоплює період, коли, ймовірно, відбудеться велике розширення.

Вже сьогодні Союз використовує європейські фонди не лише для оплати за інвестиції, але й для проведення реформ. Можна також очікувати нових форм європейських проектів і європейського фінансування, можливо, з меншою роллю національних конвертів, а також подальшого реформування системи власних ресурсів, що створить

додатковий простір для фінансування нових пріоритетів Союзу і зменшить тиск на національні бюджети.

Україна не повинна вважати, що політична мобілізація для серйозних змін у сфері європейської інтеграції не є її справою. Конструктивна участь у розбудові конкурентних переваг Європи й ефективної системи ухвалення рішень, відданість зміцненню верховенства права, ґрунтовна підготовка до членства, ефективні дії задля стабільності та стійкості демократичних інститутів в Україні, розуміння великої ролі громадянського суспільства у своїй країні – все це покаже, що Україна відчуває відповідальність за майбутнє Європи.

Протягом багатьох років Україна не матиме розкоші будувати своє майбутнє поступово, крок за кроком. Паралельно відбуватимуться процеси, пов'язані з викликами повоєнного часу, інтеграцією, реформами, демографічною реконструкцією, відбудовою інфраструктури – малої в умовах воєнних дій і великої в умовах гарантій миру та безпеки. Усі ці фундаментальні для українців зміни, ймовірно, відбуватимуться в умовах ідеологічної і політичної трансформацій, можливо, системної невизначеності та безладу. Україна потребуватиме єдності на політичному та громадянському рівнях, щоб спільно розробити бачення свого майбутнього.

Стає дедалі очевиднішим, що економічна й інвестиційна привабливість України також визнається геополітично розділеним світом. Я маю на увазі Туреччину, Китай, Сполучені Штати Америки, Велику Британію. У цьому контексті інтереси американських інвесторів можуть стати важливим аргументом у формуванні підходу нинішньої американської адміністрації до того, як закінчити війну, збільшуючи переговорну силу України.

Надзвичайно важливим у цьому зв'язку видається повне використання і прискорення потенціалу прогресивної інтеграції, а відтак, за очевидної зацікавленості української та європейської сторін, більш рішуче та з максимальною політичною амбітністю запрограмована поступова інтеграція України в політичну, економічну та соціальну системи Європи. Це особливо важливо щодо різних сфер внутрішнього ринку, які часто взаємопов'язані. Поступова інтеграція прискорить регуляторне зближення, економічну інтеграцію і територіальні зв'язки. Це також сприятиме зміцненню довіри між партнерами.

Хоча більшість держав-членів усвідомлюють необхідність збереження членства України на першому місці у політичному порядку денному, не можна виключати політичної волі деяких членів Євросоюзу заблокувати його на різних етапах, що вимагають одностайності в Раді ЄС. Хоча початок переговорів відбувається на рівні кластерів, а завершення – на рівні розділів, щоразу потрібне зелене світло Ради ЄС. Відмова країн-членів від запропонованого Європарламентом варіанту відходу від одностайності при затвердженні різних проміжних кроків у переговорах про вступ, а також при затвердженні часткових платежів, пов'язаних із проведенням реформ, може стати потенційним механізмом для затягування переговорів із відомим ризиком потрапити в пастку нескінченних переговорів. Це, принаймні певною мірою, питання довіри між європейськими інституціями. Процес вступу до ЄС – це також період розбудови довіри, без якої неможливий процес інтеграції. Практика показує, що довіру в політичних взаєминах дуже легко втратити, а будувати її потрібно довго.

Україна повинна постійно розбудовувати коло друзів в Євросоюзі. Не лише в середовищі наступних головувачів, але й у державах-членах, урядах і парламентах, де політичні опції змінюватимуться в результаті виборів. В інтересах України визначити вразливі місця та загрози.

Зрозуміло, що важливою рушійною силою у продовженні процесу вступу України до ЄС з українського боку буде стійка політична воля рухатися в тому ж напрямку. Незалежно від того, коли відбудуться вибори і якими будуть їхні результати, завданням політичних сил буде підтримка українського народу в його прагненні приєднатися до Європейського Союзу. На переговорах будуть непопулярні рішення. Як переговорна позиція України, так і результати переговорів можуть бути не сприйняті різними колами в Україні. Можливо, буде референдум щодо вступу. Політична воля і єдність потрібні не лише для перемоги у війні, але й для входу України до ЄС і НАТО. Ефективність уряду може бути забезпечена не лише легітимністю через вибори, але й повагою до прозорості і дотримання принципів діалогу і відкритості щодо громадянського суспільства. Відповідальність влади також полягатиме у створенні ефективних механізмів боротьби з дезінформацією в усіх її формах.

Мені також здається, що ще не пізно переконати Україну в необхідності запровадити в процес внесення змін до правопорядку звичай – навіть необхідність – оцінки впливу законодавства на українську

економіку та бізнес. Це значно полегшить підготовку переговорних позицій, внесе прозорість у відносини влади з бізнес-спільнотою, стане джерелом достовірної інформації для Єврокомісії, а також вплине на якість українського адміністрування і стан експертизи, що, так само, має значний вплив на якість членства.

Оцінка впливу європейського законодавства, що підлягає адаптації, сприятиме визначенню необхідних перехідних періодів, а також необхідних інвестицій для реструктуризації економіки, що полегшить позицію на переговорах. Це дозволить зберегти ті самі групи експертів і чиновників упродовж усього циклу, включаючи скринінг, виявлення прогалин в адаптації, узгодження законодавства, оцінку впливу, структурну перебудову, переговорну позицію, переговори та імплементацію. Це зміцнить силу і довіру до української адміністрації.

Оцінка впливу також виявить слабкі місця в конкурентоспроможності малих і середніх компаній, які домінують в українській економіці і навряд, чи зможуть власним коштом скористатися експертною підтримкою в процесі підготовки до членства. Європейські фонди, а також часто двостороння підтримка країн-членів ЄС можуть бути використані для налагодження зв'язків між компаніями, сприяння змінам у бізнес-моделі.

При кожній нагоді слід наголошувати на важливості здатності України імплементувати європейський правовий порядок. Часто це також вимагає інституційних змін, нових кадрів, ефективних зв'язків. Уже під час переговорів і, щонайпізніше, після вступу до Євросоюзу, Україна повинна буде продемонструвати виконання або дуже високу здатність виконувати взяті на себе зобов'язання.

Незмінно висока підтримка членства в ЄС з боку української громадськості, як правило, сприймається як даність, що залишиться незмінною назавжди. Не береться до уваги підтверджену досвідом можливість того, що в майбутньому різні фактори можуть зменшити цю підтримку. Очевидною є постійна роль Росії у формуванні антиєвропейської дезінформації, не можна також виключати складні моменти в самому процесі вступу, що провокують негативні реакції серед громадськості та політичних кіл. Я маю на увазі наслідки переговорів, затягування процесу, поведінку зацікавлених груп у країнах-членах ЄС та в Україні.

Можливо, варто створити ефективну систему комунікації з громадськістю, достовірної інформації і швидкого реагування, сформувати активну політичну більшість у парламенті, інвестувати в громадянське суспільство і надати можливість ЗМІ отримувати знання про процес вступу, що забезпечить надійну комунікацію.

Враховуючи багатовимірний характер процесу вступу, влада несе відповідальність за забезпечення належної координації процесу на всіх його етапах. Належна координація є передумовою успіху навіть після вступу. Це стосується не лише верхівки політичної системи, але й проміжних рівнів влади та органів місцевого самоврядування. Слабка координація може також обмежити обізнаність Європейської комісії, якій часто доводиться самотужки шукати інформацію про участь трьох країн у підтримці європейських прагнень України.

На переговорах Україна візьме на себе зобов'язання щодо далекосяжних змін у своїй правовій та інституційній системах, зобов'язання щодо структурних реформ і змін у бізнес-середовищі. Я вже згадувала, що ще до вступу в ЄС Україна повинна буде продемонструвати свою здатність упроваджувати ці зміни. Зміни стосуватимуться ринку праці, демографічних викликів, освіти і турботи про кваліфікацію, а також функціонування державних підприємств, їхньої реструктуризації та приватизації, державних фінансів і податкової системи, державних закупівель і правил конкуренції тощо. На особливу увагу можуть розраховувати окремі сектори – деякі з них уже обговорювались у нашому звіті – а інші будуть розглядатись ретельніше. Маю на увазі не лише енергетику та транспорт, але й фінансовий сектор, зокрема банки й інститути ринку капіталу. В Україні регіональні відмінності у розвитку, радикально загострені війною і посилені централізацією та відсутністю підтримки діяльності місцевих органів влади, залишатимуться головним викликом. Незалежно від того, як виглядатиме європейська політика згуртування та її фінансування, а також місце України в цій системі, необхідність підтримки розбудови ефективного місцевого і регіонального самоврядування є очевидною.

Руйнування довкілля означає не лише необхідність перехідних періодів, але й величезних інвестицій у відновлення. Заслугує на увагу участь різних інституцій у вдосконаленні методів оцінки екологічної шкоди, а також ефективність моніторингу екологічних злочинів. У випадку Польщі знадобився перехідний період тривалістю у майже 10 років; у випадку України масштаб проблеми, в поєднанні

з розмірами замінованої території та розмірами країни, годі собі уявити. Це, безумовно, елемент відновлення України, який необхідно враховувати в інвестиційних планах також на місцевому та регіональному рівнях, де, безсумнівно, існуватимуть значні відмінності, що вимагатимуть ефективної політики і державних централізованих рішень. Тому створення досить багатогранного середовища, сприятливого для інвестицій, не може бути відкладеним завданням.

Структура переговорів також свідчить про те, наскільки важливими і глибокими будуть економічні критерії вступу України до Європейського Союзу. Вони включають функціонування ринкової економіки, здатність справлятися з конкурентним тиском і ринковими силами всередині Євросоюзу. Звичайно, все, що стосується внутрішнього ринку, є фундаментальним; його функціонування не повинно бути порушено. Тільки тоді його механізми слугуватимуть Україні. З 2024 року в Євросоюзі ведеться дискусія щодо необхідності подальшого вдосконалення внутрішнього ринку, позбавлення його фрагментарності та неповноти, які не слугують Європі. Припускаю, що українські представники беруть участь у цих дискусіях.

Війна в Україні ускладнює відповідь на запитання, як швидко Україна зможе забезпечити економічним суб'єктам можливість приймати рішення в умовах із достатнім ступенем передбачуваності. Як швидко зросте здатність компаній адаптуватись до внутрішнього ринку? Це надзвичайно важливий елемент обумовленості. Також зрозуміло, що у переговорах буде присутній чинник тиску з боку груп інтересів. Вони, швидше за все, знайомі з функціонуванням Європейського реєстру прозорості. Українські компанії проходять випробування умовами воєнного часу, але Україна повинна буде забезпечити за допомогою відповідної політики, здатність компаній до адаптації у нових правилах і новому середовищі. У цьому контексті була б корисною згадана вище достовірна оцінка впливу нового законодавства на економіку.

Сьогодні макроекономічна стабільність України залежить від зовнішньої фінансової підтримки. Наскільки я розумію, завдяки зусиллям попередньої адміністрації у 2025 році забезпечено відповідне фінансування з боку США, що здійснюється через Світовий банк. Стабільність має важливе значення для функціонування ринкової економіки, так само як і добре розвинений і функціональний, безбар'єрний фінансовий сектор. Попит на прями іноземні інвестиції буде величезним, а це означає, що бар'єри для руху капіталу мають бути усунені. Україна,

попри воєнну економіку, зберегла стабільність у фінансовому секторі, але сьогодні неможливо передбачити системну ситуацію – фіскальну й монетарну – в українській економіці одразу після закінчення війни.

Варто також включити в ці макроекономічні міркування питання інфляції, якій можуть сприяти повоєнні умови. Інфляція дедалі частіше з'являється в дослідженнях страхів українців, поряд із роздратуванням від корупції. Повоєнна ситуація може стати потужним поштовхом для ринкових і структурних дисбалансів, а також макроекономічної нестабільності і значної донорської підтримки функціонування держави.

До складних рішень української влади я також віднесла би рішення щодо обмінного курсу або пенсійної системи, а також важливий для конкурентоспроможності економіки вибір щодо співвідношення між зростанням реальної заробітної плати і продуктивності праці.

Розмірковуючи про ринкову економіку України після війни, важко не поставити питання про стан і роль неформальної економіки. Компанії, що працюють у ній, повинні будуть стати частиною офіційної економіки. Це призведе до необхідності ефективного функціонування податкової адміністрації. Також частиною переговорів буде визначення необхідності та можливості періодів звільнення від ринкового механізму цін для певних секторів, можливо, енергетичного, можливо, також охорони здоров'я, зокрема цін на ліки.

Звісно, що важливими будуть переговори за участі органів правосуддя, бо внутрішні справи матимуть значення. Перевірка виконання буде особливо складною в цій сфері. Європейська комісія прагнути до ідеальних результатів і гарантій дотримання законодавства Спільноти сильніше, ніж в інших сферах. Малоймовірно, що в настільки важливих для безпеки питаннях буде бажання надавати Україні перехідні періоди, окрім як з боку Європейського Союзу. Можна очікувати високого ступеня чутливості з боку країн-членів щодо питання захисту від злочинності і нелегальної міграції. Можна також припустити, що питання спроможності України захистити зовнішні кордони ЄС, з огляду на її геополітичну позицію, ще довго залишатиметься відкритим.

Європейська комісія здійснюватиме моніторинг адаптації українського правопорядку до європейського права і після вступу України до Євросоюзу. До обов'язків Комісії також входить ініціювання

провадження проти України в суді Європейського Союзу, який зможе накладати на Україну штрафні санкції.

Важливо, щоб Україна використала процес транспозиції директив для покращення якості українського законодавства. У цьому контексті варто також подумати про підготовку судів до ритуалу попередніх запитань і прямого застосування європейського права у разі виявлення прогалин у транспозиції.

Імовірно, буде нелегко вирішити, коли Україна зможе реформувати свою систему державного управління і повернутися до питання децентралізації влади. Україна буде територіально найбільшою державою-членом ЄС. Попри це, вона посилює свою централізацію. Припускаю, що війна змушує до такого підходу. Однак Україні знадобиться незалежність місцевого самоврядування, яке може стати рушійною силою для зростання, зайнятості, розширення бізнесу, розвитку громадянського суспільства, просування відносин з ЄС.

Громадянське суспільство відіграло величезну роль в останні роки. Політична готовність прийняти його роль у мирний час, особливо в моніторингу адміністративних і політичних структур, у збалансуванні вимог стабільності і демократії, у роботі над реформами, буде важливою.

Я вже писала раніше, що реальність викликів, пов'язаних із підготовкою до членства, посилює аргументи на користь належної координації цілого ходу. Однак для ефективності всього процесу вступу, здійснення процесу правової гармонізації, безперешкодного ведення переговорів, забезпечення виконання взятих на себе зобов'язань, збереження політичної підтримки і формування громадської думки, а також для адміністративної та політичної ефективності після вступу до Євросоюзу, особливо важливим є забезпечення спільної роботи уряду і парламенту. Протягом усього періоду підготовки до вступу варто мати схвалені парламентом й обов'язкові до виконання стратегічні урядові документи, що охоплюють підготовку та переговорний процес. Безсумнівно важливими будуть рішення парламенту щодо його внутрішньої організації на різних етапах підготовки до членства. Відомі різні варіанти ролі парламенту у відносинах з урядом, Євросоюзом і державами-членами. Деякі країни змінювали свою систему організації залежно від етапу підготовки. Вибір залежить від активності й інтенсивності залучення парламенту, не лише у взаємодії з урядом, але й втягання до парламентської дипломатії, затягання галузевих

комітетів, відокремлення політичної участі від законодавчої. Припускаю, що парламент буде поінформований про переговорні позиції та хід переговорів, що він забезпечить сильну політичну підтримку уряду і, що найголовніше, здійснить неперервність процесу незалежно від результатів виборів.

Вступ до Європейського Союзу є найефективнішою гарантією незворотного прогресу та реформ. Однак не можна не додати до переліку складних питань досвід польсько-українських відносин останніх років. Він показує, що у взаєминах України з країнами Центрально-Східної Європи на ґрунті історично зумовлених емоцій можуть виникати ризики. Важливо їх усвідомлювати і пам'ятати, особливо у важкі моменти, що це розширення є геополітично найважливішим сучасним європейським проектом. Варто також пам'ятати, що багато інтегровальних розширень Європи були пов'язані зі стабілізацією демократії. І нині це також є викликом.

В історії інтеграції були випадки невирішених конфліктів між країнами-сусідами. Схоже, що в ЄС немає політичної волі для того, щоб такі ситуації обтяжували співпрацю в рамках Євросоюзу. Крім того, необхідно забезпечити відсутність можливості блокування вступу через двосторонні історичні суперечки.

Нинішнє восьме розширення має свій імпульс. Західні Балкани, побоюючись негативного впливу геополітичного значення України, радикально прискорили свої процеси вступу. Цьому сприяло узагальнення Комісією принципу плати за реформи та поступова інтеграція, що обмежує потенційні ризики викривлень внутрішнього ринку. Важливо забезпечити можливість паралельного проведення переговорів і скринінгу. Також важливо не забувати, що конструктивне ставлення з боку Комісії не означає пільгового тарифу.

Насамкінець, хотілося б повернутись до питання координації. Країни Центральної та Східної Європи не мають належного адміністрування, стимульованого традиціями і рівнем заробітної плати. Структури державного управління не пристосовані до горизонтальної координації таких процесів, як підготовка до членства. Необхідно забезпечити якнайкращу координацію процесу підготовки до членства і забезпечити ефективність переговорів, тим паче, що цей процес є багатограним і багатофакторним, а також необхідно забезпечити, щоб політичні зміни не впливали на ефективність роботи адміністрації,

відповідальної за вступ України до Євросоюзу, а гарантували неперервність процесу і прийняття вже обговорених питань.

Отож в Україні протягом багатьох років паралельно відбуватимуться важливі і складні процеси. Їхній успіх залежатиме не лише від політичної волі, але й від ефективної координації та неперервної відповідальності адміністрації, незалежно від політичних змін.

У питанні підтримки України ЄС та інші донори повинні усвідомлювати, що будь-який зрив допомоги Україні чи блокування процесу вступу до ЄС будуть поступками Росії. Євросоюз повинен мати план дій на випадок таких ситуацій.

Біографічні довідки

Анна Акерманн (Anna Ackermann) – експертка з питань кліматичної й енергетичної політик, співзасновниця Центру екологічних ініціатив «Екодія», аналітикиня Міжнародного інституту сталого розвитку, де працює над питаннями «зеленої» реконструкції в Україні. Спеціалізується на питаннях енергетики, екологічної політики та справедливої трансформації. Співпрацює з європейськими інституціями над рішеннями для підтримки сталого відновлення та розвитку України у післявоєнному контексті.

Едвін Бендик (Edwin Bendyk) – голова Фонду ім. Стефана Баторія. Журналіст, письменник, колумніст тижневика «Polityka». Займається цивілізаційними питаннями, зв'язками між наукою і технологіями та політикою, економікою, культурою, соціальним життям. Співзасновник Центру досліджень майбутнього при Collegium Civitas. Член Європейської ради з міжнародних відносин. Серед його публікацій: *Кохання, війна, революція. Нариси на період кризи (Miłość, wojna, rewolucja. Szkice na czas kryzysu, 2009)*, *Повстання мережі (Bunt sieci, 2012)*, *У Польщі, тобто всюди. Слово про крах і майбутнє світу (W Polsce, czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata, 2020)*. Веде блог Antymatrix.

Олександр Булана – кандидат економічних наук, дослідниця Українського центру європейської політики (незалежного аналітичного центру, що базується у Києві). Спеціалізується на дослідженнях з питань європейської інтеграції України, з особливим акцентом на державному управлінні, торгівлі, митних та податкових питаннях.

Марек Вонсіньскій (Marek Wąsiński) – керівник групи світової економіки у Польському економічному інституті. Випускник Варшавської школи економіки, Варшавського університету та Програми ім. Фулбрайта Університету Джона Хопкінса. Раніше працював, зокрема, у Польському інституті міжнародних відносин та Policy Insight. Займається питаннями американської і європейської торгівлі та інвестицій, промислової і кліматичної політик. Автор і співавтор численних публікацій про торговельну політику США та Європи, переговори щодо міжнародних договорів, торговельну суперечку між США та Китаєм

і кліматичну політику, включаючи звіт *Конкурентоспроможність, згуртованість та безпека серед 10 ключових викликів для нової Європейської комісії* (2024).

Данута Гюбнер (Danuta Hübner) – доктор філософії, професор, економістка і політикиня, професорка економічних наук на кафедрі економіки розвитку та економічної політики Головної торгової школи (SGH), у 2009–2024 роках депутатка Європейського парламенту. У 1997–1998 роках очолювала Канцелярію Президента Республіки Польща, у 2001–2003 роках – Канцелярію Комітету з питань європейської інтеграції, у 2003–2004 роках – міністерка з європейських справ в уряді Лешека Міллера, перша польська комісарка в Європейському Союзі (з питань торгівлі і регіональної політики). Данута Гюбнер також була головним переговорником щодо членства Польщі в ОЕСР та виконавчим секретарем Європейської економічної комісії в ранзі заступника Генерального секретаря ООН. Серед її останніх публікацій: *Промови 2019 (Przemówienia 2019, 2020)*, *Розмова про Європу під час Брекзиту (Talking Europe at the Time of Brexit, 2020)*, *Промови 2022 (Przemówienia 2022, 2023)*.

Марія Золкіна – дослідниця і політична аналітикиня, керівницка відділу регіональної безпеки і конфліктології Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва (DIF). Спеціалізується на питаннях регіональної безпеки, реінтеграції окупованих територій і дипломатії у воєнний час. Працювала дослідницею програми DINAM у London School of Economics and Political Science (2022–2024) та експерткою арабського телеканалу «Аль-Джазіра» з висвітлення російської агресії проти України. Авторка численних публікацій та аналітичних матеріалів про російсько-українську війну і її соціально-політичні наслідки.

Шимон Кардаць (Szymon Kardaś) – доктор політичних наук, головний спеціаліст із питань енергетики в програмі *Європейська енергетика* Європейської ради з міжнародних відносин (ECFR). З 2010 року доцент факультету політології та міжнародних відносин Варшавського університету. У 2012–2022 роках – головний спеціаліст з енергетичної політики Росії в російській групі Центру східних досліджень. Автор книг: *Росія у WikiLeaks* у співавторстві з Аліцією Цуранович (*Rosja w WikiLeaks, z Alicją Czuraniowicz, 2011*), *Президент онлайн. Образ глави держави у суспільному сприйнятті на пострадянському просторі. Казус Росії на фоні окремих держав СНД* у співавторстві з Аліцією Цуранович (*Prezydent on-line. Wizerunek głowy państwa w odbiorze społecznym w przestrzeni poradzieckiej. Kазus Rosji na tle wybranych państw*

WNP, z Alicją Curanović, 2016), *Розширення можливостей Польщі: Роль міжнародного партнерства (Empowering Poland: The role of international partnerships, 2024)*.

Бартомеї Е. Новак (Bartłomiej E. Nowak) – доктор економічних наук, політолог та економіст, викладач Академії фінансів та бізнесу Vistula. Випускник Сілезького університету і Головної торгової школи. Закінчив також післядипломний курс з управління економічними і політичними реформами в Гарвардському університеті, John F. Kennedy School of Government. Протягом багатьох років працював у Європейському парламенті та Європейському конвенті. Член Комітету з прогнозування Польської академії наук і Team Europe Direct, групи експертів Європейської комісії, голова Програмної ради Асоціації об'єднаних націй у Польщі (UNAP) і Ради Національного агентства академічних обмінів. Опублікував, зокрема, стратегію *Енергетична політика Європейського Союзу (Energy Policy of the European Union, 2009)*.

Міхал Матляк (Michał Matlak) – доктор політичних і суспільних наук, випускник Європейського університетського інституту у Флоренції, радник Європейського парламенту, координатор Enlargement Hub, який об'єднує науковців та експертів, що працюють над підготовкою Європейського Союзу та України до наступного розширення. Співпрацює з CEU Democracy Institute у Будапешті та European Centre of Constitutional Research у Лодзинському університеті. Опублікував, серед іншого, книгу *Жак Делор: Єдиний ринок і невдала спроба дати Європі душу (Jacques Delors: the Single Market and the Failed Attempt to Give a Soul to Europe, 2018)*.

Яна Охріменко – старша економістка Центру економічної стратегії у Києві. Працює над проектами, пов'язаними з європейською інтеграцією. У 2019–2023 роках – дослідниця та викладачка Університету Лазарського у Варшаві та Варшавського університету. Авторка публікацій з міжнародної економіки, інституційної економіки та мікроекономіки, зокрема *Про соціальні норми: збірник теоретичних та емпіричних висновків (On social norms: the collection of theoretical and empirical findings, 2021)*.

Ян Стшелецький (Jan Strzelecki) – аналітик у Групі світової економіки Польського економічного інституту, де займається аналізом міжнародної торгівлі й економік країн Східної Європи. Раніше працював у Центрі східних досліджень. Випускник Інституту соціології Варшавського університету (лауреат Премії ім. Флоріана Знанецького

Польського соціологічного товариства). Докторант Економічно-соціального коледжу Варшавської школи економіки. Співавтор, серед іншого, доповіді *Конкурентоспроможність, згуртованість та безпека серед 10 ключових викликів для нової Європейської комісії* (2024).

Ян Трущинський (Jan Truszczyński) – дипломат, державний службовець, у 2001–2005 роках був заступником міністра закордонних справ. Викладач Академії фінансів і бізнесу Vistula та Польського інституту дипломатії. Спеціаліст із питань європейської інтеграції в Міністерстві закордонних справ (1982–1988), заступник посла Польського представництва при Європейських співтовариствах (1989–1993), постійний представник Польщі при ЄС (1996–2001), радник президента у справах ЄС (2001). У 2001–2005 роках – головний переговорник із питань членства Польщі в Європейському Союзі, а згодом – заступник міністра і державний секретар Міністерства закордонних справ РП. З 2007 року – заступник Генерального директора Генерального директорату з питань розширення та Генерального директорату з питань освіти і культури, у 2010–2014 роках – Генеральний директор Генерального директорату з питань освіти і культури.

Дмитро Шульга – експерт з міжнародних відносин та європейського права. Директор Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження», навчався в Україні та Німеччині, проходив стажування в Європейському парламенті. З 2005 року працює у Фонді «Відродження» на посаді директора Європейської програми. У 2015 році підготував текст неофіційної заявки України на членство в Європейському Союзі, яка стала основою для офіційної заявки у 2022 році. Займається питаннями відносин Україна–ЄС, глобальної дипломатії та підтримки України проти російської агресії.

Fundacja im. Stefana Batorego

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

Принаймні з листопада 2013 року, коли українці та українки вийшли на київський Майдан Незалежності на знак протесту проти відмови президента Віктора Януковича підписати Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, громадяни України послідовно висловлюють свої європейські прагнення. Ескалація військових дій 24 лютого 2022 року лише зміцнила переконання українців у безальтернативності європейської інтеграції їхньої країни. Тому президент Володимир Зеленський одразу після російської атаки вирішив підготувати заявку на членство України в Європейському Союзі. На початку червня 2024 року формально розпочалися переговори про вступ. Це дослідження, підготовлене польсько-українською командою експертів, представляє польську та українську перспективи щодо найважливіших викликів у сферах, окреслених шістьма переговорними кластерами, а також взаємні вигоди, які можуть бути результатом подолання цих викликів.