

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ УЧАСТІ УКРАЇНИ В РЕГІОНАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАННЯХ ТА МІНІАЛЬЯНСАХ З ПОГЛЯДУ МАЙБУТНЬОГО НАБУТТЯ НЕЮ ЧЛЕНСТВА В ЄС ТА НАТО

Автори:

Ковальчук Станіслав, Мироненко Богдан, Проданюк Тарас

ВСТУП

Стратегія малих альянсів, безумовно, стала візитівкою зовнішньої політики України останніх років. За словами Міністра закордонних справ України, логіка цієї стратегії полягає в тому, щоб не чекати безпеки та процвітання десь у майбутньому, коли станемо членами ЄС і НАТО, а вже зараз гуртуватись із союзниками в мініальянси та досягати конкретних результатів¹.

Цей підхід демонструє проактивність України, що, безперечно, є гарною іміджевою стратегією. Утім, чи дійсно малі альянси посилюють позиції України на міжнародній арені, допомагають протистояти російській агресії, зміцнюють економічні зв'язки з країнами-партнерами та сприяють інтеграції з ЄС та НАТО?

У цьому дослідженні участь України в регіональних об'єднаннях, мініальянсах та ініціативах було розглянуто через призму ефективності та користі для держави вказаних форматів у контексті набуття членства в ЄС та НАТО, а також надано рекомендації щодо подальшого розвитку стратегії малих альянсів.

Методологія

Оцінювання регіональних об'єднань, ініціатив та мініальянсів (далі — об'єднань) проводилося на основі трьох критеріїв: (1) політична підтримка України та засудження російської агресії, (2) сприяння інтеграції в ЄС та НАТО, (3) наявність перспектив. Для отримання агрегованої оцінки об'єднань за наведеними вище критеріями було проведено експертне опитування серед аналітиків ADASTRA у якому взяли участь:

- Богдан Мироненко, експерт із Центрально-Східної Європи та Балкан

¹ <https://www.facebook.com/UkraineMFA/posts/310306974473108/>

- Станіслав Ковальчук, експерт із Центрально-Східної Європи
- Тарас Проданюк, виконавчий директор
- Ярослав Супрун, директор із досліджень
- Віктор Карвацький, директор із розвитку
- Олена Юрченко, експертка зі стратегічної культури
- Анатолій Черниш, експерт із міжнародної безпеки
- Олексій Откидач, експерт із Латинської Америки та Південної Європи

Обґрунтування критеріїв оцінки

Критерії обрані з урахуванням сутності та функцій регіональних об'єднань, а також інтересів України щодо участі у вказаних об'єднаннях (сприяння протидії російській агресії та інтеграції в ЄС та НАТО).

Пояснення критеріїв оцінки

(1) Політична підтримка України та засудження російської агресії. Цей показник демонструє, наскільки проукраїнською є позиція об'єднання в контексті російсько-української війни. Було враховано такі фактори:

- Чи засудило об'єднання російську агресію проти України?
- Чи було виключено Росію / заморожено членство Росії в об'єднанні?

Аналітики враховували лише політичну підтримку, а економічну, військову та гуманітарну виносили за дужки з огляду на неоднорідність об'єднань, які було оцінено.

Відповідаючи на питання про засудження російської агресії, було взято до уваги також риторичне засудження (чи було пряме звинувачення Росії, чи було лише висловлено стурбованість щодо «української кризи»).

Максимальна оцінка для об'єднання відповідно до цього критерію від одного експерта — 1 (тобто об'єднання рішуче засудило Росію). Можлива оцінка від одного експерта — 0,5 (тобто об'єднання засудило Росію, ввело певні обмеження проти Росії, або ж якимось чином обмежило участь Росії в об'єднанні). Мінімальна оцінка від одного експерта — 0 (тобто повне, або майже повне ігнорування російської агресії). Максимальна загальна оцінка — 8.

(2) Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО. Цей критерій обраний з огляду на аналітичне питання дослідження і демонструє, наскільки участь України в об'єднанні сприяє набуттю членства в ЄС та НАТО. Для оцінки враховували такі фактори:

- Чи існують у рамках об'єднання програми щодо підтримки «євроінтеграційних» реформ України?
- Чи сприяє участь в об'єднанні України підвищенню рівня взаємодії між Україною та ЄС/НАТО, або ж державами ЄС/НАТО?
- Чи матиме проактивна участь України в об'єднанні позитивний вплив на взаємовідносини з ЄС/НАТО, або ж країнами ЄС/НАТО?
- Чи матиме позиція об'єднання прямий або непрямий вплив на успіх інтеграції України в ЄС/НАТО?

Максимальна оцінка для об'єднання відповідно до цього критерію від одного експерта — 1 (тобто участь в об'єднанні сприяє набуттю членства України в ЄС та НАТО). Можлива оцінка від одного експерта — 0,5 (тобто участь в об'єднанні певною мірою сприяє набуттю членства України в ЄС та НАТО, але не обов'язково). Мінімальна оцінка від одного експерта — 0 (тобто участь в об'єднанні не сприяє набуттю членства України в ЄС та НАТО). Максимальна загальна оцінка — 8.

(3) Наявність перспектив. Такий критерій демонструє, чи створює об'єднання додану вартість участі та співпраці. Для оцінки треба враховувати такі показники:

- Чи виконує об'єднання свої функції?
- Чи існують у рамках об'єднання успішні/перспективні проекти та ініціативи, цікаві Україні (особливо в контексті відбудови та зменшення негативних наслідків російської агресії)?
- Чи мають/матимуть у перспективі проекти та ініціативи в рамках об'єднання позитивні ефекти для України (посилення позицій на міжнародній арені, економічне зростання, збільшення добробуту населення, посилення інституцій тощо)?
- Чи існує можливість залучення фінансування для проектів/ініціатив, що корисні Україні? (опціонально)

Максимальна оцінка для об'єднання відповідно до цього критерію від одного експерта — 1 (тобто участь в об'єднанні є корисною, а проекти та ініціативи створюють додану вартість від участі України в об'єднанні). Можлива оцінка від одного експерта — 0,5 (тобто об'єднання має певні перспективні проекти та ініціативи, але їх користь, або ж реалістичність сумнівна). Мінімальна оцінка від одного експерта — 0 (тобто участь в об'єднанні не має жодного позитивного ефекту). Максимальна загальна оцінка — 8.

Максимальна сукупна оцінка для об'єднання — 24.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Матриця пріоритетності регіональних об'єднань та мініальянсів із погляду майбутнього набуття Україною членства в ЄС та НАТО (за сумою оцінок 8 експертів).

	Політична підтримка України та засудження російської агресії (max 8)	Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО (max 8)	Наявність перспектив (max 8)	Загальний бал (max 24)
Пріоритетні формати				
Ініціатива трьох морів	8	8	8	24
Рада Європи	8	7,5	8	23,5
ОБСЄ	8	6,5	8	22,5
Вишеградська група	8	6,5	7	21,5
Дунайські ініціативи (Дунайська комісія та стратегія ЄС для Дунайського регіону)	8	5,5	7	20,5
Другорядні формати				
Східне Партнерство	6,5	5,5	6,5	18,5
Центральноєвропейська ініціатива	8	6,5	4	18,5
Люблінський трикутник	8	5,5	4	17,5
Союз Україна-Польща-Британія	8	2,5	5,5	16
Неефективні формати				
Асоційоване тріо	6	4	0,5	10,5
ГУАМ	4,5	0,5	1	6
ОЧЕС	4	0	2	6

ІНІЦІАТИВА ТРЬОХ МОРИВ

Резюме:

Організація виникла, як платформа для посилення зв'язку між східними державами-членами ЄС з особливим акцентом на інфраструктурі, енергетиці та цифровому взаємозв'язку.

З червня 2022 року Україна є партнером-учасником ініціативи, а також членом низки проєктів. Основний інтерес держави в рамках цієї платформи полягає в можливій участі у проєктах фінансування розвитку інфраструктури та енергетики, що є особливо актуальним з огляду на збитки через війну та необхідність збільшувати постачання енергоносіїв із Європи.

Total	24/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	8/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	8/8
Наявність перспектив	8/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 8/8

Підписавши спільну декларацію², учасники Ініціативи рішуче засудили російське вторгнення та висловили повну підтримку Україні, у тому числі й у відбудові та інтеграції до ЄС.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 8/8

Ініціатива трьох морів є майданчиком для координації регіональних проєктів у рамках ЄС, а тому долучення України до роботи ініціативи в ролі повноправного учасника є позитивним маркером. Проєкти, реалізовані в рамках об'єднання, сприятимуть інтеграції України в енергетичні, транспортні, цифрові й телекомунікаційні мережі ЄС, що так само сприятиме загальному процесу євроінтеграції.

Наявність перспектив — 8/8

Ініціатива трьох морів є перспективним форматом з огляду на насиченість цікавими для України проєктами³, котрі матимуть не лише позитивний вплив на євроінтеграцію, але й на збільшення енергетичної незалежності, покращення транскордонної інфраструктури та подолання руйнівних наслідків російського вторгнення. Як ще один

² Joint Declaration of the Seventh Summit Three Seas Initiative <https://3seas.eu/about/joint-declaration-of-the-seventh-three-seas-initiative-summit>

³ Three Seas Project Database <https://projects.3seas.eu/>

плюс Тримор'я, варто зазначити наявність власного інвестиційного фонду⁴, котрий у перспективі може бути корисним для України (фонд знаходиться на початковій стадії формування, а тому зарано казати про його успішність).

РАДА ЄВРОПИ

Резюме:

Рада Європи залишається важливим майданчиком для представлення інтересів України, чинний рівень участі в організації є цілком прийнятним і встановлено позитивні відносини.

Total	23,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	8/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	7,5/8
Наявність перспектив	8/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 8/8

Серед держав-членів РЄ склався консенсус щодо підтримки України, виключення РФ з організації дало змогу провадити її роботу безперебійно та не завдасть шкоди позовам до РФ щодо її деструктивної діяльності в Україні.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 7,5/8

Хоча Рада Європи не входить до системи інституцій ЄС, її голос враховується Брюсселем під час оцінювання відповідності країни-кандидата політичним Копенгагенським критеріям (демократія, верховенство права, права людини, повага та захист прав меншин). Саме тому співпраця з РЄ та її дорадчими органами безпосередньо впливають на успішність євроінтеграції.

Наявність перспектив — 8/8

Україні необхідно й надалі працювати над втіленням рішень ЄСПЛ: станом на 2021 р. були невиконані понад 250 рішень⁵. Крім того, важливим є продовження співпраці з Венеційською комісією у вдосконаленні антикорупційного та антиолігархічного законодавства, а також нормативно-правової бази щодо національних меншин.

⁴ Three Seas Initiative Investment Fund <https://3siif.eu/>

⁵ Підсумки 2021 року: Україна – лідер з невиконаних рішень ЄСПЛ <https://www.echr.com.ua/pidsumki-2021-roku-ukra%D1%97na-lider-z-nevikonanix-rishen-yespl/amp/>

ОБСЕ

Резюме:

Хоча розгортання повномасштабної війни зумовило припинення роботи Спеціальної моніторингової місії ОБСЕ на Сході України, організація продовжує роботу з державою. Зокрема, на момент укладання цього матеріалу в Лодзі відбувається зустріч міністрів закордонних справ держав-членів, що спільно обговорюватимуть можливість притягнення РФ до відповідальності за агресію проти України. Показовою є реакція російських пропагандистів та топ-чиновників, що покладають на організацію провину за «напружену ситуацію в Європі».

Total	22/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	7,5/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	6,5/8
Наявність перспектив	8/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 7,5/8

ОБСЕ продовжує підтримувати територіальну цілісність України та закликати Росію зупинити агресію. Утім, РФ усе ще залишається членом ОБСЕ попри звернення України з наполяганнями виключити Москву.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 6,5/8

Членство в ОБСЕ є важливим в ідеологічно-політичному сенсі фактором, зокрема, з огляду на значущість Гельсінських угод для врегулювання взаємин у повоєнній Європі. У договорах викладені наміри держав мирно врегульовувати будь-які спори та не зазіхати на території одна одної, налагоджувати дружні відносини між населенням та співпрацювати з неполітичних питань із допомогою урядів та спецустанов.

Крім того, важлива роль ОБСЕ полягає в моніторингу демократичності державного ладу країн-членів, нагляду за належним функціонуванням інституцій та дотриманням прав меншин і вразливих груп. Співпраця із зацікавленими урядами в цьому плані має підтримуватися на нинішньому рівні й розвиватися після завершення війни (як мінімум, у її активній фазі).

Наявність перспектив — 8/8

ОБСЕ є організацією з випрацьованими традиціями та практиками. Утім, якщо такі практики, як моніторинг обігу зброї та дотримання прав людини є сильними її

сторонами, то принцип консенсусу, згідно з яким будь-яка держава-член має суттєві повноваження обмежити обговорення питань, які вважає недоречними, потребує перегляду.

ВИШЕГРАДСЬКА ГРУПА

Резюме:

Створена до вступу Польщі, Словаччини, Угорщини та Чехії до ЄС, Вишеградська група стала своєрідним «тренувальним майданчиком» для «наближення» країн до вимог правових норм союзу.

Організація проводить спільні з Україною консультації у сфері оборони (зустрічі керівників штабів), співпрацює на рівні зусиль індивідуальних урядів, а також створила фонд для допомоги Києву. Вступ України до Вишеградської групи не стоїть на порядку денному й поки такий варіант не виносять на публічні обговорення. Проте співпраця із цим ключовим у Східній Європі політичним об'єднанням та його підтримка є вкрай важливими.

Total	21,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	8/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	6,5/8
Наявність перспектив	7/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 8/8

Четвірка одноголосно підтримала Україну та засудила російське вторгнення. Попри внутрішньополітичні спекуляції угорського уряду стосовно російсько-української війни та загравання з Кремлем, загальна позиція групи є досить чіткою та проукраїнською.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 6,5/8

З огляду на успішний досвід інтеграції країн Вишеградської групи до ЄС та НАТО, співпраця у форматі В4+Україна є вартою уваги нашої держави. Для операціоналізації та уможливлення обміну знаннями необхідно започаткувати регулярні зустрічі між міністерствами та парламентами на зразок тих, що четвірка проводила у 1994–2004 роках.

Крім того, продуктивна співпраця на рівні Вишеградської групи є гарною передумовою до зниження напруженості у відносинах між Києвом та Будапештом, що в перспективі позитивно вплине на позицію Угорщини щодо членства України в ЄС та НАТО.

Наявність перспектив — 7/8

Вступ України до організації (або, як мінімум, співпраця на рівні асоціації / партнерства, проведення регулярних спільних урядових засідань) був би виграшною стратегією для всіх сторін: Україна здобула б доступ до ще ширшої співпраці з країнами ЄС та досвіду євроінтеграції, а члени групи зможуть скористатися економіко-географічним потенціалом України для встановлення міцних зв'язків.

Цікавою для України є реалізація спільних проектів у енергетичній, транспортній, гуманітарній та інших пріоритетних сферах діяльності групи⁶. Вони є гарною можливістю підвищення рівня взаємодії з найближчими сусідами-членами ЄС та НАТО, а також покращать інтеграцію України в європейські мережі.

ДУНАЙСЬКІ ІНІЦІАТИВИ: ДУНАЙСЬКА КОМІСІЯ ТА СТРАТЕГІЯ ЄС ДЛЯ ДУНАЙСЬКОГО РЕГІОНУ

Резюме:

До повномасштабного вторгнення такі дунайські ініціативи, як Дунайська Комісія та Стратегія ЄС для Дунайського регіону вважались скоріше нішевими форматами, що виконують хоч і важливу, але все ж рутинну роботу. З моменту вторгнення роль Дунайської комісії значно зросла, адже вона є одним з органів, під егідою яких діє так званий Дунайський коридор солідарності, завдяки якому Україна має змогу через Румунію експортувати зерно до ЄС.

Стратегія ЄС для Дунайського регіону, будучи однією із чотирьох макрорегіональних стратегій Євросоюзу також може бути цікавою Україні з урахуванням поточних викликів та майбутнього членства в організації. Хоча головування України у 2021–2022 роках не було достатньо активним з огляду на бойові дії, у рамках ініціативи запущено кілька корисних для України проектів диверсифікації постачання газу в регіон та розвитку водневої енергетики.

⁶ Programme of the Slovak Presidency of the Visegrad Group (July 2022 – June 2023)
<https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=493>

Total	20,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	8/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	5,5/8
Наявність перспектив	7/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 8/8

Дунайська комісія ще в березні відсторонила від участі в роботі організації всіх представників РФ до відновлення суверенітету та територіальної цілісності України⁷. Крім того, розглядається виключення РФ зі складу Комісії як не дунайської держави. Членство (і головування) України є корисним із метою привернення уваги до імовірного порушення РФ Белградської конвенції 1948 р.

З офіційною заявою про засудження Росії та підтримку України вийшло керівне тріо (минулий, чинний та майбутній голова) Дунайської стратегії⁸.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 5,5/8

Дунайські ініціативи є платформами для поглиблення секторальної та транскордонної співпраці України з ЄС та країнами регіону. Саме такі формати формують досвід співпраці міністерств й органів місцевої влади та самоврядування з колегами з Євросоюзу, що позитивно впливає на зближення України та ЄС.

Наявність перспектив — 7/8

Дунайський регіон довгий час був дещо не у фокусі зовнішньої політики України, хоча є перспективним з огляду на необхідність урізноманітнення шляхів сполучень для експорту та можливості розвитку нових енергокоридорів. Ба більше, плідна співпраця в рамках регіональних форматів сприятиме покращенню відносин України з відносно проблемними Угорщиною та Румунією, а також у перспективі з Балканськими державами.

⁷ PRESS RELEASE The 12th extraordinary session of the Danube Commission https://www.danubecommission.org/uploads/doc/2022/press/en_12_ext_session.pdf

⁸ The Danube Region Strategy stands with Ukraine <https://danube-region.eu/the-danube-region-strategy-stands-with-ukraine/>

СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО

Резюме:

Ініціатива ЄС довгий час знаходиться в кризовому стані через відсутність диференційованого підходу та закріплення поглибленої співпраці ЄС із країнами, які мають рішучі євроінтеграційні прагнення (Україна, Молдова та Грузія). Утім, Брюссель продовжує розглядати цю політику як етап, котрий допоможе підготувати країни-учасниці до євроінтеграції, підтримуючи в рамках формату реформи в області розвитку інституцій, боротьби з корупцією, підтримки верховенства права, розбудови громадянського суспільства та інших секторальних програм. Як наслідок такого обмеженого підходу, Україна, Молдова та Грузія створили новий формат для просування власних інтересів — Асоційоване тріо.

Total	18,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	6,5/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	5,5/8
Наявність перспектив	6,5/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 6,5/8

Східне Партнерство є ініціативою ЄС, тому під час оцінювання, перш за все, взято до уваги позицію союзу, безумовно, проукраїнську. Утім, на оцінку також вплинув той факт, що формально ця політика є спільною між ЄС, країнами Східної Європи та Кавказу, включно з державами, що займають «обережну позицію» (Грузія, Азербайджан, Вірменія) та відверто ворожою Білоруссю.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 5,5/8

Східне Партнерство залишається цікавим для України з огляду на можливість участі в Economic and Investment Plan for the Eastern Partnership⁹ (€2.3 млрд) та програмах підтримки необхідних для євроінтеграції реформ, хоча й сама по собі платформа не є інструментом розширення ЄС.

Наявність перспектив — 6,5/8

Безперечно, формат потребує ґрунтовного перегляду з урахуванням наданого кандидатства Україні та Молдові, європейської перспективи Грузії, незацікавленості

⁹ Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership Priorities: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-12/eap_future_priorities_eng.pdf

Вірменії та Азербайджану у значному зміцненні відносин із ЄС, та проросійськості Білорусі. Утім, не можна нехтувати важливістю формату з огляду на програми підтримки реформ, розбудови інституцій та громадянського суспільства.

Беручи до уваги проблеми політики, Україна має розглядати Східне Партнерство виключно як можливість отримати додаткове фінансування. Водночас, якщо у ЄС продовжать спроби перегляду формату, Україна має активно долучатися до редизайну ініціативи, наполягаючи на:

- недопустимості розгляду будь-якого багатостороннього партнерства, як спроби зв'язати євроінтеграційні перспективи декількох держав в один кейс;
- неможливості підміни євроінтеграції якимось форматом поглибленої багатосторонньої співпраці;
- пріоритетності двостороннього діалогу Україна-ЄС та використання Східного партнерства 2.0 лише як додаткового майданчика для поглиблення інтеграції з ЄС;
- неухильному дотриманні принципу «більше за більше».

ЦЕНТРАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКА ІНІЦІАТИВА

Резюме:

Організація останнім часом є дещо інертною, однак зв'язки в її рамках можна використати, аби вибудувати тісніші стосунки із державами Балканського регіону, а також залучити кошти із фондів Центральноєвропейської ініціативи.

Total	18,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	8/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	6,5/8
Наявність перспектив	4/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 8/8

Центральноєвропейська Ініціатива рішуче підтримала Київ, засудила російську агресію, а також призупинила участь Білорусі в організації (є членом ЦЄІ) через співучасть у нападі на Україну¹⁰.

¹⁰ Joint Statement on the Russian War on Ukraine <https://www.cei.int/news/9273/joint-statement-on-the-russian-war-on-ukraine>

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 6,5/8

ЦЄІ проектувалась як організація, котра виступатиме підготовчим майданчиком на шляху до інтеграції в ЄС для балканських і східноєвропейських країн, а тому у своєму арсеналі об'єднання має ряд цікавих інструментів, як-от фонд з обміну ноу-хау та передового досвіду ЄС і держав-кандидатів, програми технічної допомоги та фінансування ініціатив громадянського суспільства. Дані ініціативи хоч і не є занадто масштабними, але досить органічно доповнюють екосистему програм підтримки євроінтеграції, сприяючи розвитку мереж партнерств між ініціативними групами країн ЦЄІ.

Наявність перспектив — 4/8

За час свого існування ЦЄІ продемонструвала, що є досить ефективною в підтримці проектів та розвитку партнерств між організаціями громадянського суспільства. Утім, враховуючи малий масштаб подібних ініціатив, говорити про великі перспективи та відчутні результати від діяльності ЦЄІ не варто. Логічно продовжувати розглядати її як майданчик для залучення коштів на громадські проекти.

ЛЮБЛІНСЬКИЙ ТРИКУТНИК

Резюме:

З урахуванням тісних відносин Польщі та Литви важко оцінити, наскільки Люблінський трикутник вплинув на розвиток партнерства. За час існування цей формат не спричинив відчутний прорив у відносинах України та країн-партнерів, але і вважати його провальним недоцільно. Адже члени надали значну допомогу та підтримку в протистоянні російській агресії, а також на шляху України до ЄС та НАТО.

Можна вважати, що Люблінський трикутник радше декларує намір зміцнювати й так тісні відносини.

Total	18,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	8/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	6/8
Наявність перспектив	4,5/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 8/8

Польща та Литва ще з 2014 займають проукраїнські позиції, різко засуджуючи російську агресію.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 6/8

Польща та Литва активно виступають за початок предметних переговорів щодо вступу України до ЄС та НАТО¹¹. Така підтримка всередині альянсів є вкрай важливою, адже розширює інструментарій української дипломатії на захист інтеграції.

Наявність перспектив — 4,5/8

Попри те, що після заснування Люблінського трикутника українсько-польсько-литовські відносини не вийшли принципово на новий рівень, формат може перерости в щось більш масштабне, ніж лише клуб адвокатиї української євроінтеграції. Мало розкритою є, наприклад, сфера обміну євроінтеграційним досвідом у цьому форматі, майже немає ініціатив поглиблення тристоронніх економічних відносин, відсутні флагманські проекти, котрі могли б стати візитівкою об'єднання (окрім ЛитПолУкрбриг). Отже, треба вирішити чи планує Україна розширювати та поглиблювати співпрацю, чи залишить той рівень тристоронніх відносин, який є наразі.

СОЮЗ УКРАЇНА-ПОЛЬЩА-БРИТАНІЯ

Резюме:

Анонсований на початку 2022 року формат, метою якого є протидія російській загрозі та спільна робота заради європейської безпеки, так і не сформувався, тому це ускладнює його оцінювання. Водночас той значний прогрес співробітництва між трьома країнами навряд чи є заслугою ініціативи, а радше результатом успішних двосторонніх переговорів та перемовин у Рамштайні.

Total	16,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	8/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	3/8
Наявність перспектив	4,5/8

¹¹ СПІЛЬНА ЗАЯВА Прем'єр-міністрів України, Литовської Республіки та Республіка Польща про результати зустрічі Люблінського трикутника <https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-zayava-premyer-ministriv-ukrayini-litovskoyi-respubliki-ta-respublika-polshcha-pro-rezultati-zustrichi-lyublinskogo-trikutnika>

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 8/8

Британія та Польща є одними з найбільших союзників України у війні з Росією, надаючи допомогу в усіх можливих вимірах.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 3/8

Важко оцінити, наскільки це об'єднання сприяє інтеграції з ЄС та НАТО, адже через російське вторгнення формат навіть не було до кінця ідейно пропрацьовано.

Наявність перспектив — 4,5/8

Хоч альянс так офіційно й не стартував, співпраця України з Польщею та Великою Британією у сфері оборони значного поглибилася через російське вторгнення. Польща надала Україні власну інфраструктуру для транспортування та ремонту військової техніки, а Британія, окрім передачі озброєнь, розгорнула масштабну програму тренувань українських військових, до якої долучились ще держави. Утім, усі ці досягнення стали можливими не завдяки формату, а радше як результат роботи в інших сферах: двосторонні відносини, переговори в Рамштайні, робота з НАТО та ЄС. Безперечно, у майбутньому ініціатива могла б мати певне наповнення, але зараз співпраця відбувається на інших майданчиках та рівнях, а доля союзу залишається невизначеною.

АСОЦІЙОВАНЕ ТРІО

Резюме:

Асоційоване тріо передусім виникло як реакція на безрезультатні спроби реформувати Східне Партнерство. Основною метою було лобювати гарантування чітких європейських перспектив Україні, Грузії та Молдові. Після надання першим двом кандидатства на вступ до ЄС адвокативна задача стала неактуальною для Києва та Кишинєва (хоча для Грузії це питання ще є проблемним), а формат не випрацював нові ключові цілі діяльності.

Total	10,5/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	6/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	4/8
Наявність перспектив	0,5/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 6/8

Тріо-партнери засудили російське вторгнення та підтримали Україну в боротьбі з агресором. Утім, відмова Уряду Грузії від запровадження нових економічних санкцій проти РФ та відсутність чіткої антиросійської риторики¹² зашкодили як україно-грузинським відносинам, так і єдності Асоційованого тріо.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 4/8

Спірною є і користь формату щодо сприяння інтеграції в ЄС та НАТО. Отримання Україною та Молдовою статусу кандидата на вступ до ЄС стало досягненням не Асоційованого тріо, адже перспективи інтеграції були надані завдяки реформам, проведеним задовго до його виникнення, та з огляду на проведену двосторонню роботу між Києвом та Брюсселем. Водночас Грузія не отримала статусу кандидата через серйозний відступ від демократичних принципів та положень угоди про асоціацію¹³.

Отже, формат, по суті розколовся, бо країни-учасниці наразі не тільки мають різні цілі та завдання, а й навіть відмінні у своїй рішучості рухатись у напрямку ЄС. Крім того, стало очевидним, що для України політично не вигідно пов'язувати власну євроінтеграцію із прогресом малоуспішної Грузії та потенційно проблемної Молдови (через велику кількість внутрішніх криз¹⁴ та можливий ренесанс проросійських сил), навіть на символічному рівні.

Наявність перспектив — 0,5/8

Вищезгадані проблеми тріо зумовлюють значний скепсис щодо успіху формату в майбутньому. Наразі країни-члени об'єднання перебувають на різних етапах руху до членства в ЄС, а тому перед ними стоять не однакові задачі. Крім того, попередній український досвід показує, що двостороння робота з Брюсселем, як у переговорах, так і в процесі прийняття реформ, є набагато більш продуктивною ніж будь-який багатосторонній формат.

ГУАМ

Резюме:

За роки діяльності ГУАМ не імплементувала жодного зі своїх флагманських проєктів. Пасивна діяльність організації без, фактично, будь-яких натяків на її поживлення і

¹² Стокгольмський синдром Гарібашвілі: чому грузинська влада ігнорує війну в Україні?

<https://adastra.org.ua/blog/stokgolmskij-sindrom-garibashvili-chomu-gruzinska-vlada-ignoruye-vijnu-v-ukrayini>

¹³ Association agreement between the EU and Georgia - European Implementation Assessment (update)

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2022\)699489](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)699489)

¹⁴ Євроінтеграційний супутник України: успіхи й загрози для Молдови на європейському шляху

<https://adastra.org.ua/blog/evrointegracijnij-suputnik-ukrayini-uspixi-i-zagrozi-dlya-moldovi-na-evropejskomu-shlyahu>

вичерпання ідеї «співдружності демократичного вибору» (протиставлення ГУАМ СНД як «організації молодих непідконтрольних РФ демократій») ставлять під сумнів доцільність активної участі України в роботі організації.

Total	6/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	4,5/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	0,5/8
Наявність перспектив	1/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 4,5/8

ГУАМ висловила свою підтримку Україні та категорично засудила російське вторгнення¹⁵, але через неоднозначну позицію Азербайджану та Грузії стверджувати, що об'єднання одногосно підтримало Україну, не можна.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 0,5/8

Країни-члени ГУАМ не є єдиними у своєму бажанні інтегруватися до ЄС та НАТО, тому сам формат не передбачає співпрацю з метою сприяння європейській та євроатлантичній інтеграції держав-учасниць.

Наявність перспектив — 1/8

ГУАМ не виправдала очікувань, проваливши всі флагманські проекти: зона вільної торгівлі (далі — ЗВТ) так і не запрацювала на повну, не зазнали прогресу система транспортування в Україну каспійських енергоресурсів та побудова транспортного коридору тощо. Однак, з року в рік, організація продовжує декларувати ці проекти як основні, майже не вживаючи заходів, що свідчить про повну неспроможність.

Найкращим варіантом для ГУАМ було б перетворитися в організацію дорадчого типу, що працювала б за гнучким принципом — у форматі форумів (президентів / глав уряду / міністрів) на кшталт Славковського формату (Словаччина, Чехія, Австрія): проведення щорічних зустрічей глав урядів, під час яких визначатимуть конкретний напрямок співпраці на рік та проекти з вимірюваними результатами. Водночас утримання постійного секретаріату та штату не є доцільним.

¹⁵ Appeal of the GUAM Secretary General Altai Efendiev (day three of the war against Ukraine) <https://guam-organization.org/en/urgent-appeal-of-the-guam-secretary-general-altai-efendiev-2/>

ОЧЕС

Резюме:

До повномасштабного вторгнення РФ ОЧЕС уже довела свою неефективність у реалізації масштабних проєктів, а також майже повне ігнорування регіональних конфліктів (вторгнення РФ в Україну у 2014 році, вірмено-азербайджанська війна).

Організація останнім часом зазнавала критики через брак політичної волі щодо виключення РФ зі складу. Причому країна-агресор використовує свій статус для того, аби нав'язувати іншим власні погляди (у березні вона відмовила Японії в подовженні партнерського статусу через впровадження нею санкцій). Крім того, керівництво ОЧЕС не реагує на звернення України щодо перегляду членства РФ.

Total	6/24
Політична підтримка України та засудження російської агресії	4/8
Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО	0/8
Наявність перспектив	2/8

Політична підтримка України та засудження російської агресії — 4/8

Після повномасштабного вторгнення РФ ОЧЕС спромоглася лише видати заяву на рівні «серйозної стурбованості»¹⁶, продовжити головування Молдови замість Росії та виключити державу-агресора з парламентського виміру співпраці¹⁷. Водночас Росія продовжує бути повноправним членом організації та не перестає впливати на її рішення.

Сприяння інтеграції в ЄС та НАТО — 0/8

Враховуючи членство Росії, відсутність успішних проєктів, котрі пов'язували б Україну та чорноморські держави ЄС, а також малоамбітність треку ОЧЕС-ЄС¹⁸, цей формат не сприяє руху України до членства в Євросоюзі чи НАТО.

Наявність перспектив — 1/8

ОЧЕС співпрацює з ООН (та Програмою розвитку ООН як агенцією у її структурі), СОТ, Світовою організацією туризму тощо. Не можна заперечити, що співробітництво із цими установами в чорноморських питаннях було б доволі перспективним, однак

¹⁶ Hope that dialogue and diplomacy will prevail <http://www.bsec-organization.org/news/29404hope-that-dialogue-and-diplomacy-will-prevail>

¹⁷ Vadym Ivchenko

<https://www.facebook.com/vadym.ivchenko/posts/pfbid0WLmzFCbyxawZnBVB8XCURpZrzDFNHeV1JVNnsDeZhx9vB5snSdjpcKVsa8Av1DUJ8l>

¹⁸ BSEC-EU Cooperation <http://www.bsec-organization.org/areas-of-cooperation/bsec-eu-cooperation>

йому буде протидіяти РФ та держави, які її підтримують (Вірменія, Сербія, Туреччина). Звичайно, змінити порядок ухвалення рішень може бути складним завданням, тож невідомо, наскільки перспективним буде членство; у будь-якому разі, продовження пасивної участі поки є оптимальним варіантом.

ВИСНОВКИ

Дослідження було присвячене доцільності створення нових та розвитку наявних форматів співпраці України з європейськими державами. У його рамках було оцінено, чи дійсно наведені 13 форматів є дієвими у плані протидії російській агресії, сприянню інтеграції України до євроатлантичних організацій та реалізації проєктів із практичними, взаємовигідними результатами.

Було зроблено висновок, що так звані мініальянси, а також регіональні об'єднання мають відігравати допоміжну роль на шляху до членства в ЄС та НАТО, і не варто сприймати їхню роботу як самоціль або ж як гарантовану «формулу успіху» на цьому шляху. Їхній інструментарій обмежений розмахом та – що найбільш важливо – візією учасників, позаяк навіть партнери (як довела діяльність Асоційованого тріо) часто допускають дисонанс своїми практичними, неpubлічними діями. Відтак формування та розвиток мініальянсів потребує великих ресурсів і ґрунтовного пропрацювання, аби вони не перетворювалися на мертвонароджені вже від початку ініціативи.

Саме тому в сучасних умовах краще сконцентруватися не на розвитку багатосторонніх партнерств, а на простішій та надійнішій тактиці, котра передбачає укладання декларацій про підтримку членства України в ЄС та НАТО з країнами-учасниками відповідних організацій, а також двосторонніх угод, які закріплюють стратегічний характер відносин (на кшталт Комісії стратегічного партнерства України та США чи «Квадриги»). Це дозволить гарантувати довгострокову допомогу партнерів та надасть необхідний рівень інституціоналізації контактів із найбільш дружніми державами.

Утім, якщо виходити з необхідності працювати саме у форматах багатосторонніх регіональних об'єднань, варто передусім дотримуватися диференційованого підходу при визначенні пріоритетів для української дипломатії, спираючись на реальну користь того чи іншого об'єднання, а не на іміджеві дивіденди. За результатами дослідження були зроблені висновки, що найбільш дієвими себе проявили або ті формати, котрі вже «пройшли випробування часом» та щодо яких існує загальноєвропейський консенсус (Рада Європи, ОБСЄ), формати, учасники котрих мають чітке розуміння завдань та мети, для яких формат створено (Ініціатива трьох морів, Вишеградська група), або ж

макрорегіональні стратегії ЄС, як такі котрі мають підтримку у Брюсселі та ціль котрих полягає у секторальному зближенні європейських країн (Дунайські ініціативи).

Нижчезазначені формати довели свою користь у певних царинах євроатлантичної інтеграції України:

- Східне партнерство виявилось корисним для фінансування програм підтримки реформ та розбудови громадянського суспільства; водночас воно має сенс лише у комплексі з іншими програмами конкретної політичної підтримки;
- Центральноевропейська ініціатива слугує як платформа для розвитку партнерства між суб'єктами громадянського суспільства України та країн ЄС, дозволяє залучати фінансування проєктів у галузях культури та мистецтва, науки та освіти, а також перспективна у плані розвитку інфраструктурних починань, однак поки що більшість перебуває на стадії реалізації;
- Люблінський трикутник задуманий як інструмент просування інтересів України в ЄС та НАТО, а також формат співпраці громадських організацій та молодіжних ініціатив, однак певною мірою його ефект перекривається участю в інших ініціативах, а активності досі не показали відчутного прогресу у відносинах України та країн-партнерів, котрі краще розвиваються у двосторонній площині;
- Союз Британія-Польща-Україна може працювати як платформа для військово-політичної співпраці з найбільшими європейськими союзниками України, однак поки що він не має якоїсь більш-менш матеріальної форми вираження; до того ж, питання інтеграції України до ЄС не має в ньому ключової ролі.

У той же час окремі перспективні колись організації не пережили випробування часом і нині існують, фактично, винятково заради демонстрації «міжнародної солідарності». Одним з таких форматів, котрий викликає найбільше питань, а відтак і сумнівів у життєздатності є Асоційоване тріо, члени якого зараз мають різні перспективи, проблеми та пріоритети на своєму євроінтеграційному шляху. З певною прикрістю можна також констатувати, що Тбілісі та Кишиневу забракло політичної волі – у силу тих чи інших обставин – на рішуче протистояння імперіалістичній політиці Москви.

Що стосується ГУАМ, то з посиленням доцентрових авторитарних тенденцій в Азербайджані та Грузії організація вже мало нагадує «співдружність демократичного вибору», котру колись мала уособлювати. Організація не має жодного проєкту, що мав бодай якомось нагадати про її існування: ані зона вільної торгівлі, ані система транспортування в Україну каспійських енергоресурсів, ані науково-технічне співробітництво так і не стали реальністю, а втілені ініціативи не відбилися на житті більшості громадян держав-членів. Така відірваність від життя навряд чи є позитивною та не сприяє довірі й узагалі інтересу до розвитку регіональних організацій в Україні.

Іншим малодієвим форматом є ОЧЕС, в котрій РФ зберігає членство та певний вплив (хоча й знижений після нещодавнього виключення з парламентського виміру співпраці). Наразі дана організація є центральним форматом співпраці з питань, що стосуються Чорного моря, і поки відсутній жоден інший, котрий міг би стати адекватною заміною. Відтак доцільною вбачається взаємодія демократичних держав задля мінімізації вагомості голосу Москви в організації та її подальше виключення із формату.

Необхідним для підвищення ефективності міжнародної діяльності України є увага як до теоретичних (програмові засади активностей), так і практичних (реалізації конкретних проєктів) основ діяльності форматів співпраці. Лише враховуючи їх у повній множині, можливо добитися успіхів у співробітництві на європейському/євроатлантичному треку.

© Аналітичний центр ADASTRA

Автори:

Ковальчук Станіслав,
Мироненко Богдан,
Проданюк Тарас

**ADASTRA**

Інформація та погляди, викладені в цьому дослідженні, належать авторам і не обов'язково відображають офіційну думку Фонду Конрада Аденауера та Міністерства закордонних справ України.

Аналітичний центр ADASTRA

Тел.: +380954592954

Е-пошта: adastra@adastra.org.ua

<https://adastra.org.ua/>