



# *Україна у фокусі*

*21 – 27 грудня*

*2015 року*





## **ЗМІСТ**

<b>I. Огляд політичних подій за тиждень.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Аналітична довідка.....</b>	<b>5</b>
<b>ПІДСУМКИ 2015 РОКУ</b>	
<b>РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМ І ВИКЛИКИ ПОЛІТИЧНІЙ СТАБІЛЬНОСТІ.....</b>	<b>5</b>
<b>МІНСЬКИЙ ПРОЦЕС: ВНУТРІШНІЙ ВИМІР.....</b>	<b>9</b>
<b>УКРАЇНА – ЄС: НЕВІДВОРОТНІСТЬ КУРСУ НА ІНТЕГРАЦІЮ.....</b>	<b>12</b>



## I. Огляд політичних подій за тиждень

21  
грудня

Служба безпеки України провела в м. Авдіївка Донецької області антидиверсійну операцію, у результаті якої затримала близько 100 осіб. В СБУ повідомили, що бойовики «ДНР» під виглядом українських військових готували в Авдіївці теракт.

З 1 січня 2016 року Росія вводить до України митне і продуктове ембарго у відповідь на антиросійські санкції. Таку заяву зробив глава російського уряду Дмитро Медведєв. В свою чергу Рада Євросоюзу ухвалила рішення продовжити економічні санкції щодо Росії у зв'язку з ситуацією в Україні на шість місяців.

22  
грудня

Україна та Ізраїль мають намір у першій половині 2016 року укласти угоду про зону вільної торгівлі. Про це повідомив Президент України Петро Порошенко за підсумками переговорів з керівництвом Ізраїлю під час свого візиту в цю країну.

Бойовики «ДНР» захопили селище Комінтернове, що неподалік від Маріуполя. У населений пункт увійшов підрозділ незаконних збройних формувань чисельністю до 100 бійців. Про це повідомили в АТО.

Під стінами Верховної Ради жителі Кривого Рогу провели мітинг. Вони вимагали від парламентаріїв поставити на порядок денний питання про переобрання мера у Кривому Розі. Депутати в більшості проголосували за перенесення розгляду цього питання на 23 грудня.

23  
грудня

Верховна Рада призначила вибори в Кривому Розі на 27 березня 2016 року.

У Києві відкрився Антикорупційний форум, на якому зібралося понад 6 тисяч учасників – політиків, громадських діячів, експертів та журналістів. Організаторами заходу виступили голова Одеської облдержадміністрації Міхеїл Саакашвілі, а також низка організацій, серед яких – «Автомайдан», Відкритий Університет Майдану, рух «Чесно», партія «Демальянс» та інші. Мета форуму, за словами організаторів, – «зосередити сили суспільства на боротьбу з корупцією у всіх сферах». Президент Петро Порошенко надіслав на захід вітальний лист.

24  
грудня

Депутати ухвалили зміни до Податкового кодексу, які необхідні для прийняття Держбюджету-2016. Зокрема, розмір єдиного соціального внеску (ЄСВ) встановлюється на рівні 22%.

Верховна Рада України прийняла закон про посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб з урахуванням пропозицій Президента України. Цей закон спрощує процедуру обліку переселенців.

Російсько-терористичні війська упродовж минулої доби 51 раз застосували зброю проти сил АТО. Вогонь вівся з гранатометів, великокаліберних кулеметів і стрілецької зброї.



**Міністр внутрішніх справ України Арсеній Аваков закликав терміново скликати Раду національної безпеки і оборони у зв'язку з загостренням воєнної ситуації на сході України.** Глава МВС повідомив, що терористичні війська самопроголошеної «ДНР» окупували ще два селища в районі Маріуполя в Донецькій області.

**Голова Одеської обласної державної адміністрації Міхеїл Саакашвілі заявив, що український уряд разом з керівництвом Генеральної прокуратури повинні піти у відставку, а на їхнє місце прийти нові люди.** Таку заяву він зробив під час свого виступу на Антикоруptionному форумі.

**Основні сили терористів так званої «ДНР» покинули селище Комінтернове, однак частина бойовиків, перевдягнувшись у цивільне, сховалася у будинках місцевих жителів.** Про це повідомив прес-секретар Адміністрації Президента з питань АТО Андрій Лисенко.

**25  
грудня**

**Верховна Рада України в ніч на 25 грудня ухвалила проект державного бюджету на 2016 рік.** Рішення підтримали 263 народних обранців. Фракції «Батьківщина» і «Самопоміч» відмовилися голосувати за бюджет. Доходи держбюджету визначені на рівні 595,1 млрд грн, витрати – 684,5 млрд грн. Згідно з розрахунками Мінфіну, інфляція прогнозується на рівні 12%.

**Міністр фінансів України Наталя Ярецько заявила, що місія МВФ перевірить збалансованість українського бюджету на 2016 рік.** Про це вона написала на своїй сторінці у Фейсбуці.

**Співробітники Генеральної прокуратури провели обшук у будинку лідера УКРОПу Геннадія Корбана у Дніпропетровську, а опісля повезли до Києва на примусове медичне обстеження.** В дорозі політикові стало зле. Тим часом у Дніпровському райсуді Києва розглядалося питання про обрання лідеру УКРОПу нового запобіжного заходу – утримання під вартою. Засідання проходило без участі підозрюваного і його адвокатів. У цей момент Геннадію Корбану робили коронографію судин в лікарні Амосова.

**27  
грудня**

**Порошенко підписав закон про розширення повноважень місцевих органів самоврядування та оптимізації надання адмінпослуг.** Відповідно до цього закону, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування наділяються додатковими повноваженнями,. Це в свою чергу суттєво змінить та оптимізує процедуру надання адміністративних послуг.



## II. Аналітична довідка

### ПІДСУМКИ 2015 РОКУ

#### РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМ І ВИКЛИКИ ПОЛІТИЧНІЙ СТАБІЛЬНОСТІ

Олексій Сидорчук

У 2015 р. Україна знову була змушена боротися з кількома викликами одночасно. Бойові дії на Донбасі продовжились і періодично входили у фазу загострення. Економічна ситуація в країні лишилася украй складною. За таких умов українська влада повинна була виконувати свої обіцянки та впроваджувати в життя реформи у різних сферах суспільного життя та одночасно зберігати внутрішню єдність. У цьому їй мали допомагати потужна підтримка західних країн та організацій і активне сприяння представників українського громадянського суспільства.

#### *Обмежені реформи*

Повільний прогрес у реформуванні країни протягом 2014 р. спричинив великі суспільні сподівання з приводу прискорення цього процесу в 2015 р. Час показав, що реформаторські зусилля української влади протягом року були неоднозначні та нерівномірно розподілені між різними сферами суспільного життя.

Очевидно, що найпомітнішими були успіхи у сфері децентралізації. Протягом року запрацювали положення про бюджетну і фіскальну децентралізацію, внаслідок чого місцеві бюджети суттєво збільшили свої доходи, а органи місцевого самоврядування отримали стимули для покращення інвестиційного клімату на власних територіях. Завдяки ухваленому в лютому закону про добровільне об'єднання територіальних громад близько 800 громад утворили 159 об'єднаних громад, що змогли обрати своїх представників на місцевих виборах у жовтні та отримати розширені повноваження й фінансові ресурси. Процес укрупнення громад тривав до кінця року.

Аби продовжити реформу децентралізації, представники Конституційної комісії розробили проект змін до Конституції, який передбачає передачу виконавчих повноважень на регіональному рівні від державних адміністрацій до місцевих рад і запровадження нової контрольної інституції – префектів. Загалом проект конституційних змін має добрий потенціал для поглиблення реформи децентралізації, однак багато чого залежатиме від подальших законодавчих змін, які він тягтиме за собою в разі остаточного схвалення. Верховна Рада проголосувала за проект у першому читанні в серпні, однак гостре політичне протистояння довкола нього змусило його ініціаторів відкласти друге читання на початок 2016 р.

В інших ключових сферах реформаторський прогрес був менш очевидний. Зокрема, українській владі вдалося досягти певних успіхів у сфері боротьби з корупцією, однак весь процес був надто повільним і суперечливим. До кінця року було утворено два ключові антикорупційні органи – Національне

антикорупційне бюро і Спеціальну антикорупційну прокуратуру, однак внаслідок намагань пропрезидентських сил і Генерального прокурора Віктора Шокіна заблокувати цей процес, у 2015 р. вони мали змогу працювати лише місяць. Третю ключову інституцію – Національне агентство з питань запобігання корупції – натомість, так і не було повноцінно сформовано, передусім через протидію Кабінету Міністрів.

До здобутків у цій сфері можна зарахувати ухвалення двох важливих законів. По-перше, парламент після довгих зусиль ухвалив новий закон про державну службу, який – поміж іншого – передбачає більшу незалежність і кращі фінансові умови для державних службовців і водночас встановлює жорсткіший антикорупційний контроль за їхньою діяльністю. Крім того, новий закон має критичне значення для загальної реформи державного управління, яка практично не зрушила з мертвої точки після завершення Революції Гідності, завдяки запровадженню відкритих конкурсів при наборі службовців і системи оцінювання їхніх досягнень. Його успіх, утім, багато в чому залежатиме від здатності уряду залучити достатньо коштів для підвищення зарплат держслужбовців, які наразі є мізерними.

Інший важливий закон стосувався фінансування політичних партій, який запровадив державну підтримку партій, що подолали 5-відсотковий (у перспективі – 2-відсотковий) бар'єр, встановив детальні вимоги щодо фінансових звітів партій і передбачив жорсткий контроль за дотриманням нових норм. Ефективна імплементація нового закону здатна в перспективі зменшити залежність партій від олігархів і непрозорого фінансування, однак її великою мірою визначатимуть два чинники: реформи в суміжних сферах (зокрема обмеження політичної реклами) і допомога новим контролюючим органам з боку представників громадянського суспільства.

Певний прогрес можна було помітити і у сфері правоохоронних органів. Пілотні проекти патрульної поліції, яка замінила Державну автомобільну інспекцію в кількох містах України, стали загалом успішними і продемонстрували нову якість охорони громадського порядку. Водночас повноцінна реформа правоохоронної системи поки не відбулась. Ухвалений у липні закон про національну поліцію залишив її під прямим контролем Міністерства внутрішніх справ, що ставить під сумнів можливість радикального оновлення правоохоронних структур. Процес набору нових співробітників поліції уже зіткнувся з проблемами, пов'язаними з політичною залежністю членів атестаційних комісій, хоча його остаточні результати можна буде побачити лише наступного року.

Судова система, натомість, практично не зазнала змін протягом року. Конституційній комісії вдалося розробити проект змін до Конституції у частині судочинства, який отримав позитивний висновок Венеціанської комісії, однак парламент ще не почав його розгляд по суті. Процес переатестації суддів не дав жодних помітних результатів, а суди протягом року продовжували демонструвати свою залежність від політичних органів і вразливість до корупції. Зокрема, за рік жодного високопоставленого чиновника так і не було засуджено за корупційні дії.

Нереформованою лишилась і прокуратура: новий профільний закон не вніс суттєвих корективів у її діяльність. Генеральний прокурор протягом року постійно керувався у своїх діях політичною доцільністю, у той час як

розслідування суспільно резонансних подій, таких як розстріли протестуючих під час Революції Гідності чи трагічні події в Одесі у травні 2014 р., майже не зрушили з мертвої точки.

Серед інших провалів реформаторських зусиль української влади можна згадати й новий закон про місцеві вибори. Попри обіцянки і закріплені в коаліційній угоді зобов'язання запровадити пропорційну систему з «відкритими списками» парламентська більшість підтримала модель, яка дозволила лідерам партій зберегти контроль над кандидатами і викривила представництво виборців у місцевих радах. Мало того, не було зроблено ніяких кроків із вдосконалення парламентської виборчої моделі чи гармонізації усього профільного законодавства в єдиний виборчий кодекс.

### **Хитка єдність**

2015 р. став також періодом випробування нової владної коаліції на міцність. Двом ключовим акторам – Президентові Петру Порошенку та прем'єр-міністрові Арсенію Яценюку – вдалося зберегти достатній рівень співпраці між собою попри те, що представники їхнього оточення неодноразово вступали у відкриті конфлікти між собою. Крім того, президент і прем'єр-міністр змогли налагодити доволі ефективну систему розподілу повноважень між собою: перший зосередив свої зусилля на зовнішній і оборонній політиці, другий – на внутрішній.

Водночас протягом року між представниками різних груп впливу всередині правлячих еліт виникла ціла низка конфліктів, які тією чи іншою мірою впливали на стабільність владної коаліції. Зокрема, чіткими стали обриси протистояння президента і його оточення із командою дніпропетровського олігарха Ігоря Коломойського, який мав вплив на групу депутатів із різних парламентських фракцій. Однак попри те, що кілька прихильних до Коломойського депутатів зрештою покинули коаліцію, це не надто вплинуло на її дієздатність. Протистояння, втім, затягнулося до кінця року і призвело до формування опозиційного до Порошенка конгломерату політичних сил усередині та поза межами Верховної Ради.

Водночас пов'язаний конфлікт вразив і саму коаліцію. Його апогеєм стало голосування за конституційні зміни щодо децентралізації у серпні, під час якого під стінами парламенту загинуло 4 правоохоронці та після якого Радикальна партія Олега Ляшка вийшла з коаліції. Очевидно, втім, що такий крок був зумовлений наближенням місцевих виборів, адже після їх завершення ця партія в цілому продовжила голосувати відповідно до позиції президентської партії – Блоку Петра Порошенка. Водночас голосування засвідчило існування внутрішньої опозиції у складі коаліції – партій «Самопоміч» і «Батьківщина», які в подальшому неодноразово опиралися важливим президентським ініціативам.

В центрі періодичних конфліктів опинявся і прем'єр-міністр Яценюк, якого депутати з інших партій неодноразово звинувачували у провальній соціально-економічній політиці. Однак попри часті розмови про його відставку до кінця року вона так і не матеріалізувалась. З іншого боку, з подачі президента в Яценюка з'явився новий конкурент в обличчі экс-президента Грузії і нового голови Одеської обласної державної адміністрації Міхеїла Саакашвілі, який активно критикував прем'єра і звинувачував того в корупції. Не виключено, що



наступного року Саакашвілі створить власну політичну силу і претендуватиме на посаду голови уряду.

Водночас усі відцентрові тенденції протягом 2015 р. не призвели до колапсу чи паралічу владної коаліції. Очевидно, що ключова причина цього полягала в існуванні двох загрозливих зовнішніх факторів – російської агресії та складної економічної ситуації – які спонукали ключових політичних акторів зберігати тактичний союз, побоюючись негативних наслідків для кожного з них у разі його порушення. Крім того, свій позитивний вплив на єдність правлячої команди мали також західні держави і міжнародні організації, які обумовлювали продовження фінансової підтримки української влади збереженням співпраці всередині коаліції.

### **Висновки**

*Таким чином, протягом 2015 р. українська влада зуміла досягти помітного прогресу в окремих сферах, зокрема децентралізації, та закласти підвалини для позитивних зрушень у деяких інших, передусім реформи державної служби та фінансування партій. Досягнення у реформуванні інших важливих сфер – правоохоронної та судової систем, боротьби з корупцією – були, натомість, далекими від очікуваних.*

*При цьому представникам владної команди вдалося зберегти відносну єдність попри численні конфлікти між окремими її представниками. Закладені протиріччя, однак, ризикують вдарити по політичній стабільності країни, якщо зовнішні фактори – як негативні, так і позитивні – послаблять свій мобілізуючий вплив.*





## МІНСЬКИЙ ПРОЦЕС: ВНУТРІШНІЙ ВИМІР

Олексій Гарань,  
Андрій Сухарина

Термін «українська криза», найчастіше вживаний у світових ЗМІ, – насправді некоректний. Внутрішня українська криза завершилась водночас із втечею президента Януковича до Росії, поверненням до конституційної реформи 2004 року, яка запобігає монополії на владу, і легітимацією нової української влади. Це і стало власне однією з ключових причин військової інтервенції, розпочатої президентом Путіним. Інакше не було б ніякої «російської весни» ані в Криму, а ні на Донбасі. Із початком «гібридної війни» Росія пішла тим самим шляхом, що й раніше у Молдові та Грузії.

Поза тим, опитування квітня 2014 року підтвердили, що сепаратизм не має значної підтримки на сході і півдні України, за винятком, хіба, Донбасу (але навіть там прихильники сепаратизму були у меншості). Коли розкол України зазнав провалу, Москва спробувала нав'язати Києву так звану «федералізацію». Проте опитування громадської думки чітко показують – навіть на Донбасі більшість респондентів схилилася до ідеї децентралізації, а не до федералізації<sup>1</sup>. Різниця в тому, що базовим рівнем децентралізації є громада, тоді як російська «федералізація» (без самоврядування на місцях) могла призвести лише до «феодалізації» України.

Російська агресія спричинила різку зміну настроїв в українському суспільстві впродовж останнього року. Опитування на підконтрольних українській владі територіях Донбасу свідчать, що при виборі альтернатив більшість населення схилиється до загальноукраїнської, а не регіональної ідентичності. Не більше 3% респондентів підтримують відділення ДНР/ЛНР від України<sup>2</sup>.

Нещодавні місцеві вибори, що відбулись 25 жовтня, стали першими конкурентними виборами на Донбасі за останні 20 років. Опозиційний блок, що базується на уламках Партії Регіонів екс-президента Януковича, досягнув успіху у багатьох місцях на Донбасі. Попри те його результати були нижчими, ніж показники Партії регіонів у 2010 році, і він втратив на Донбасі монополію на владу.

### **1. Внутрішня реакція на Мінські угоди**

Мінськ-1, підписаний на початку вересня 2014 року, виглядав обнадійливим. І хоча в українському парламенті відбулася напружена дискусія з приводу законопроекту президента Порошенка про «особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», він був підтриманий 277 голосами (від конституційного складу Ради в 450 нардепів). Але реального припинення вогню не сталось. Мало того, проросійські збройні формування збільшили підконтрольну їм територію.

<sup>1</sup> Див., Зеркало Недели, від 19 квітня 2014р. с. 6 <http://gazeta.zn.ua/internal/yugo-vostok-vetv-dreva-nashego-.html>

<sup>2</sup> Див., <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/press-ress2015.htm>

Мінськ-2, підписаний у лютому 2015 року, був одразу ж порушений російською стороною. Всупереч оголошенню про припинення вогню, російські війська впродовж чотирьох днів атакували і, врешті-решт, зайняли стратегічне Дебальцеве.

Згідно з Мінськими угодами, не лише західні лідери нав'язували Україні конституційні зміни, але й сам Порошенко вийшов за межі своїх повноважень, погодившись на зміну Конституції. Намагаючись забезпечити підтримку Ради, він помістив в один пакет не тільки децентралізацію (яка стосується цілої країни і здебільшого підтримується населенням), але й спеціальний статус для окупованих територій. Такий крок спричинив жорсткий спротив з боку трьох партій коаліції: «Самопоміч», «Батьківщини» Юлії Тимошенко і «Радикальної партії» Олега Ляшка, а також окремих депутатів із Блоку Петра Порошенка і «Народного Фронту» прем'єр-міністра Яценюка.

І все-таки ці зміни 31 серпня 2015 року були затверджені у першому читанні 264 голосами. Це можна пояснити свідомим об'єднанням в «один кошик» двох різнопланових змін, сильним тиском міжнародних партнерів і острахом Києва втратити підтримку Заходу. Крім того, законопроект Порошенка дістав однакову підтримку депутатів від Опозиційного блоку, що зашкодило іміджу президента. Голосування до того ж призвело до зіткнень під стінами парламенту і смерті чотирьох солдатів Національної гвардії від гранати, яку жбурнув у правоохоронців один із протестувальників.

Порошенку буде складно зібрати 300 голосів (зі 450 загальною), необхідних для затвердження конституційних змін у другому читанні. Можливо, підтримка Опозиційного блоку додасть необхідні голоси, але це зробить Порошенка «зрадником ідеалів Майдану» в очах значної частини українського суспільства.

Які є аргументи проти закріплення у Конституції (хай і тимчасово) особливого статусу окупованих територій?

- Російський план «боснізації» України. Кремль намагається досягти цього шляхом впровадження пункту 11 Мінських домовленостей. На відміну від конституційно закріпленого унітарного складу України він передбачає отримання автономії для територій, які контролюються проросійськими військами, і зобов'язує Україну і Захід фінансувати відновлення зруйнованої економіки на Донбасі. Це виглядає немовби винагорода Кремлю за агресію.
- Недовіра до Заходу, який не виконав своїх обіцянок. Формат консультацій між США, Великою Британією і Росією, передбачений Будапештським меморандумом 1994 року, ніколи не був реалізований. «Женевський формат» (Україна, Росія, ЄС, США) також припинив існувати. Повернення Дебальцевого під контроль України навіть не обговорюється.
- Намагаючись уникнути нового загострення війни і «умиротворити» Росію, західні партнери тиснуть на Україну щодо імплементації конституційних змін, не чекаючи виконання домовленостей про припинення вогню і імплементації інших положень. Припинення вогню (пункт 1), оголошене у вересні 2014 року, набуло сили аж рік потому і в реальності тривало лише два місяці. Крім того, Київ наголошує, що діалог повинен вестися лише з

тими представниками окупованих територій, які легітимно обрані на виборах за моніторингу ОБСЄ і згідно з її стандартами, а також відповідно до українського законодавства (як наголошено у Мінських угодах).

## **2. Вибори на окупованих територіях «за законом України»?**

Важко уявити вільні і чесні вибори на територіях, що контролюються російськими службами безпеки і озброєними напівкримінальними елементами. Хто матиме право голосу? Більше мільйона проукраїнських виборців покинули Донбас, однак їм необхідно надати виборче право. Хто братиме участь у виборчих перегонах? Ті, хто вбивав, катував і викрадав українських громадян? Чи буде їм дозволено балотуватися? Хто забезпечить безпеку на виборчих ділянках? Українська поліція чи озброєні сепаратисти? Чи матимуть змогу українські партії і ЗМІ вільно працювати на цих територіях? Окрім цього, є дві основні проблеми, які залишаються невирішеними:

- Контроль Києва над українсько-російським кордоном не відновлено. На жаль, згідно з Мінськом-2, це повинно відбутись в кінці мирного процесу. Київ звертався до ЄС із проханням розглянути питання щодо розміщення місії Європейського Союзу на кордоні, однак поки що безрезультатно.
- Ані російських військ, ані найманців, ані незаконних збройних формувань та російського озброєння виведено (відповідно до пункту 10 Мінська-2) не було.

Без демілітаризації регіону складно уявити вільні вибори. ОБСЄ не має змоги спостерігати за цілим регіоном. Деякі експерти вважають, що Захід зацікавлений «поставити галочку» у виконанні цього пункту, внаслідок чого можна буде зняти, або послабити санкції щодо Росії. Москва ж хотіла б шляхом формальних виборів замаскувати російсько-український конфлікт під внутрішню проблему України і в такий спосіб змусити Київ до прямого діалогу з російськими ставлениками.

Ці побоювання поділяють не тільки політичні опоненти президента Порошенка, а й експертне середовище України. Якщо в рамках Мінської тристоронньої групи буде досягнуто компромісу, Порошенко зможе зібрати достатньо голосів (лише 226 з 450), щоб ухвалити спеціальний виборчий закон. Ідея Порошенка полягає в тому, щоб продовжити, вже після виборів, відновлення контролю України над кордоном і втягування нинішніх сепаратистів під контроль українських державних структур. Здійснюючи це, він може позиціонувати себе в українському суспільстві як миротворець. Однак такий довгий і суперечливий шлях може також розмивати його базу підтримки, що є ризиком для подальшої дестабілізації.

---

Більше про імплементацію Мінських домовленостей дивіться в експертній доповіді:

[http://www.irf.ua/en/knowledgebase/news/violations\\_nonconformity\\_and\\_manipulations\\_by\\_russia\\_of\\_the\\_minsk\\_agreements\\_implementation\\_expert\\_report/](http://www.irf.ua/en/knowledgebase/news/violations_nonconformity_and_manipulations_by_russia_of_the_minsk_agreements_implementation_expert_report/)

---



## УКРАЇНА – ЄС: НЕВІДВОРОТНІСТЬ КУРСУ НА ІНТЕГРАЦІЮ

Марія Золкіна

У 2015 р. двосторонні відносини між Україною та Європейським Союзом остаточно набули якісно нової форми. На сучасному етапі ЄС чи не найбільш активно за всю історію двосторонніх відносин залучений як до внутрішніх процесів в Україні, так і до міжнародного врегулювання російсько-українського конфлікту. В результаті – політичний порядок денний як в Україні, так і на рівні Євросоюзу в цілому визнається з врахуванням взаємного політичного інтересу.

### *Двосторонні відносини: ближче ніж будь-коли*

У стратегічному сенсі відносини між Україною та ЄС справді зазнали й надалі зазнають істотних змін. Так, у 2015 р. із зовнішньополітичного пріоритету євроінтеграція остаточно перетворилася на курс внутрішніх реформ. Фактично, стала всеосяжною внутрішньою державною політикою, яка зачіпає всі ключові сфери державного управління. В такий спосіб на практиці реалізується **трансформаційна сила** ЄС, але в даному разі вона має виняткове значення і свої особливості як для України, так і для ЄС. Зокрема, специфіка українського кейсу полягає в тому, що офіційно Україна не є кандидатом на членство і офіційну перспективу найближчими роками навряд чи отримає. В той же час Угода про асоціацію, політична частина якої вже тимчасово застосовується, є безпрецедентним міжнародним договором для обох сторін. Процес ратифікації Угоди в країнах-членах ЄС відбувався достатньо швидкими як для ЄС темпами. Навіть в Греції, яка довгий час просто не розпочинала процедуру ратифікації в принципі, у листопаді парламент-таки Угоду схвалив. Натомість, несподівано з'явився такий виклик, як референдум в Нідерландах. І хоча цей референдум більше стосуватиметься оцінки зовнішньої і внутрішньої політики самого ЄС, аніж його відносин з Україною, але цей виклик для України важливий і проблемний. Він потребуватиме відповідних інформаційних та дипломатичних зусиль, аби підтримка ідеї зближення з Україною була прийнятною не тільки для політичних еліт країн-членів, але і не викликала спротиву у суспільстві тих чи інших членів Союзу. *Цей напрямок роботи для України буде одним з основних у 2016 р. на теренах ЄС.*

Набуття чинності Угодою про асоціацію особливе ще й тим, що практично весь 2015 р. був періодом баталій у трикутнику «Росія – Україна – ЄС», де Росія всіляко намагалася вплинути на зміст або ж порядок застосування Угоди, особливо в економічній її частині. Пригадаймо, що багато в чому саме через тиск Росії тимчасове застосування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС було відтерміновано до 1 січня 2016 р. Загалом до кінця 2015 р. у тристоронньому форматі ЄС та Україна провели з російською делегацією 13 зустрічей, присвячених перспективі відкриття економічних кордонів ЄС для України. Попри всі спроби Росії відтермінувати запровадження ЗВТ, спільним здобутком України та ЄС є те, що 1 січня 2016 р. вона, як і було заплановано, запрацює. У цьому контексті важливо насамперед те, що політичний тиск і де-факто шантаж



економічним ембарго щодо українських товарів з боку Росії не тільки не роз'єднав на переговорному фронті тандем України та європейських партнерів, але, навпаки, його зміцнив. Так, саме позиція Росії, врешті-решт, була визначена Єврокомісією як деструктивна. Відтак Угода про асоціацію вийшла на фінішну пряму, а подолати виклик референдуму у Нідерландах відтепер Україні допомагатимуть і країни-члени та інститути самого ЄС: політичний консенсус, якого щодо Угоди про асоціацію вже досягнуто на рівні парламентів і глав держав 28 країн-членів, вартий того, щоб тріщину у ньому не зробили негативні результати голосування на голландському референдумі, навіть якщо він має консультативне значення.

Окремої уваги заслуговує питання більш широких форматів зовнішньої політики ЄС, під які підпадає і Україна. Зокрема, йдеться про Європейську політику сусідства й ініціативу Східного Партнерства. Так, 2015 рік можна вважати важливим ще з огляду на те, що актуальним як ніколи до цього постало питання перегляду Європейським Союзом цих його політик. Відповідний запит та потреба пов'язані насамперед з Україною, Грузією та Молдовою, як підписали Угоди про асоціацію та на відміну від своїх вимушених партнерів по Східному Партнерству чітко декларують курс на приєднання до ЄС. Саме ці три країни де-факто складають нове потенційне ядро Східного Партнерства і саме вони як до, так і після Ризького саміту (травень, 2015 р.) наполягають на диференціації політики сусідства ЄС у Східній Європі. Надати цій диференціації більш практичних обрисів у 2015 р. так і не вдалося. Принципово змінити сам формат Східного Партнерства чи цілої Європейської політики сусідства ЄС виявився неготовим, але принципова згода з тим, що окремі країни-учасниці СхП можуть сподіватися на специфічний, індивідуальний підхід з боку ЄС, зважаючи на «амбіції, потреби і темпи реформ» (п.6 Підсумкової Декларації Ризького саміту), свідчить про те, що ЄС буде вимушений реагувати на виклики часу. Тобто двосторонній вимір відносин з ЄС лишається для України домінуючим і превалюватиме над багатостороннім і у 2016 р. В той же час можна спрогнозувати, що цей, двосторонній рівень, особливо, що стосується України та ЄС, впливатиме на зміну більш широких форматів і політики Європейського Союзу, спонукаючи його до ухвалення політичних та інституційних рішень, зокрема практичної диференціації в межах Східного Партнерства.

Таким чином, політична історія відносин України та ЄС у 2015 р. стала відображенням того, як, по-перше, практичне поглиблення взаємозв'язків може випереджати існуючі інституційні формати. По-друге, як Європейський Союз набув ролі повноцінного агента внутрішніх змін у країні, яка формально лишається державою-сусідом. Так, принцип обумовленості в Україні все-таки працює, хоча і не у класичному вигляді: українська сторона проводить внутрішні реформи, необхідність яких прописана в Угоді про асоціацію, а натомість отримує: а) макрофінансову, економічну, експертну підтримку самому процесу реформ (яскравий приклад – реформа державної служби, децентралізація), а також б) політичну і дипломатичну підтримку на міжнародній арені, зокрема щодо тиску на Російську Федерацію, виконання Мінських домовленостей і врегулювання конфлікту. По-третє, відносини з Україною як такі стали одним з найважливіших драйверів до змін і перегляду політик ЄС загалом. Нехай поки що кардинальних змін не відбувається, але саме російська агресія у 2015 р. стала тестом для ЄС на суголосся, вміння ухвалювати консенсусні рішення як

єдиний актор зовнішньої політики. Ці зміни менш очевидні наразі, але впливатимуть на перегляд пріоритетів ЄС у середньостроковій і довгостроковій перспективі.

### **Безвізовий діалог: успіх в «кишені»?**

Безумовно, важливою складовою відносин України та ЄС у 2015 р. була імплементація плану дій з візової лібералізації, яка врешті завершилася у грудні позитивним висновком Європейської Комісії щодо готовності України до запровадження безвізового режиму. У зв'язку з цим варто зробити кілька акцентів.

По-перше, безвізовий діалог – це найбільш яскравий приклад проведення конкретних змін під впливом інтеграційних відносин з ЄС. Так, наявність відповідних зобов'язань у плані дій з візової лібералізації слугувала важелем тиску на політиків та урядовців, аби ціла низка довгоочікуваних новацій була ухвалена. Найбільш резонансним було, зокрема, створення Антикорупційного бюро та його процесуального супутника – Спеціальної антикорупційної прокуратури; закон про Національне агентство із запобігання корупції (перевірка чиновників на предмет фінансової доброчесності) та процес його формування; ухвалення закону про реформу державної служби та інше. І хоча процес ухвалення законів і створення інституцій супроводжувалися тиском, спротивом конкретних гравців, навіть конфліктом між різними відомствами (Генеральною прокуратурою та Міністерством закордонних справ), в результаті роль саме безвізового плану як двостороннього документа була фундаментальною. Саме завдяки його наявності вдалося зробити те, до чого мотивація у політичних еліт скоріше за все була б мінімальною, якби таких зобов'язань не існувало.

По-друге, рішення Єврокомісії позитивно оцінити прогрес України формально не містить жодних додаткових умов, але де-факто це рішення все одно є політичним авансом або компромісом між реальністю і політичною доцільністю. Так, Україна практично повністю закрила всі «домашні завдання», але деякі з них мають бути «відкориговані». Наприклад, протягом перших місяців 2016 р. Україна має ввести в дію роботу Антикорупційного бюро, Нац агентства із запобігання корупції, ухвалити в другому читанні Трудовий Кодекс з антидискримінаційною нормою. Тобто показати, що відбулося не тільки створення, інституцій, але й розпочато їхню роботу.

Загалом це означало: не дати позитивного висновку Європейський Союз Україні на цьому етапі вже просто не міг. Політично і стратегічно потрібно було ухвалити позитивне рішення, а от «недоопрацювання» лишити поза дужками і фактично взяти обіцянку від уряду і Президента, що ці речі будуть зроблені до розгляду висновку ЄК у Раді Європейського Союзу. Це свідчить про, по-перше, високий рівень стратегічного інтересу ЄС поглиблювати відносини з Україною. Самому Союзу було менше вигідно продовжувати бюрократичну скрупульозну тяганину і експертну оцінку безвізового прогресу, аніж дати позитивний висновок із такими неофіційними «застереженнями». По-друге, відтепер процес повністю залежить від української сторони. Тобто невиконання цих неофіційних вимог буде цілком і повністю виною української сторони, а спекуляції на кшталт «ЄС несправедливий» будуть вже неможливі.



По-третє, стратегічно це рішення важливе для підтримки громадської довіри до Євросоюзу, рівня позитивних оцінок євроінтеграції як перспективи. Це особливо важливо зараз, коли вчорашні прихильники Митного Союзу виявилися розчарованими в цій опції, але натомість переходять або в категорію невизначених, або тих, хто вважає, що Україні не варто інтегруватися ані до ЄС, ані до Митного Союзу (Євразійського економічного союзу). Громадська підтримка ідеї зближення з ЄС багато в чому залежатиме і від практичних, відчутних для пересічних українців бонусів євроінтеграції.

### ***Російська агресія проти України: запас єдності з боку ЄС***

Політична та дипломатична підтримка України з боку ЄС у світлі російської агресії і необхідності здійснення відповідного міжнародного тиску на Росію були однією з основних тем відносин України як з ЄС в цілому, так і з окремими його членами, зокрема. Саме тому одна з ключових особливостей 2015 р. – це безпосереднє залучення ЄС, нехай здебільшого і на рівні окремих держав-членів, до врегулювання конфлікту. У цьому контексті зупинимось дещо детальніше на конкретних результатах і прогнозах.

*Санкції Європейського Союзу щодо Росії залишаються в силі.* Поза тим, останнє рішення про продовження санкцій, що було ухвалене у грудні 2015 р., виявилось вже більш проблематичним, аніж попередні. Так, санкції подовжено ще на півроку, а їх пом'якшення чи скасування прив'язане до виконання Мінських домовленостей. В той же час є ще один фактор, який впливатиме на рішення ЄС через півроку, хоча він і не декларується офіційно. Це наявність реформ. В разі відсутності відповідних змін, особливо у сфері боротьби з корупцією, аргументи «адвокатів» України в ЄС звучатимуть значно менш переконливо. Відповідно, передбачити позицію більш схильних до пом'якшення санкцій країн, наразі вже надто складно.

*Мінські домовленості стали невід'ємною частиною дискурсу в ЄС щодо конфлікту.* Змінювати формат переговорів (з нормандського – на будь-який інший, наприклад, розширений за рахунок США) готовності в ЄС немає. Сам «пакет пропозицій», згідно з Мінськом-2, так само залишається основою для пошуку компромісу і завершення конфлікту. Вочевидь, станом на цей момент ЄС перебуває у певній політичній розгубленості: прогресу з виконанням Мінську-2 немає, воєнна ескалація ситуації знову наростає, але до використання будь-яких нових механізмів тиску на Росію країни-члени ЄС також не готові. Тобто ставка робиться на пролонгацію наявної ситуації, але є певні ризики, які мають бути враховані європейськими партнерами України. Половинчасте виконання домовленостей не створить підстав для реального розв'язання конфлікту. Дискусія про політичні пункти – як то проведення виборів на непідконтрольній Україні території – не несе в собі жодної раціональності допоки повністю не виконано воєнного врегулювання ситуації, немає реального «режиму тиші», а також не створено умов, які робили б вибори можливими. Ці умови – це передовсім стандарти виборчого процесу ОБСЄ. Наполягання на згоді України організувати вибори в умовах, коли жоден із цих стандартів виконати неможливо, не тільки не призведе до врегулювання ситуації, але і принесе програш всім стейкхолдерам у стратегічній перспективі. Так, конфлікт буде інтерналізований, всі зовнішні актори усунуться від його дипломатичного



врегулювання, але це жодним чином не зніме проблему, не позбавить Росію можливості тиснути на Україну шляхом керування маріонетковими утвореннями. Відтак, одне із завдань України – це наполягати на неможливості реалізації домовленостей в односторонньому порядку і запліщувати очі на відсутність підстав для політичної фази врегулювання. Європейський Союз в цій ситуації має зробити вибір на користь довгострокового рішення і робити ставку не на зняття цього питання з порядку денного, а на його реальне розв'язання. На практиці це означатиме – не здійснювати тиску на українську сторону, вимагаючи діяти де-факто всупереч міжнародним демократичним стандартам виборчих процесів. Відтак, російсько-український конфлікт став випробуванням не тільки для України, але і для спільної зовнішньої політики Європейського Союзу, яка донині лишається найбільш чутливою сферою спільної діяльності країн-членів. І хоча підтримка України з боку ЄС ґрунтується на захисті норм міжнародного права, чим далі, тим більше значення для якості цієї підтримки матимуть внутрішні процеси в Україні і її власна позиція щодо Росії і щодо конфлікту.

### **Висновки**

*Попри всі внутрішні і зовнішні перешкоди та обставини, у підсумку 2015 р. можна вважати чи не найбільш успішним в плані двостороннього зближення України та ЄС, практичної реалізації кроків у сфері євроінтеграції (в першу чергу – Порядок денний асоціації і План дій з візової лібералізації), безпрецедентної підтримки процесу реформ в Україні з боку ЄС. Фактично, Україна вже почала ставати частиною спільного європейського простору, хоча і без формальної офіційної перспективи членства. Тиск на Росію, політичне модерування з боку Німеччини і Франції процесу переговорів, тристоронні консультації щодо зони вільної торгівлі, схвальний висновок Єврокомісії щодо безвізових успіхів України, початок реалізації Угоди про асоціацію, запит на оновлення Європейської політики сусідства – все це складає фундамент різнопланових зв'язків між Україною та ЄС, що незалежно від деталей і проблем робить їх політичні відносини більш інтенсивними, ніж будь-коли. Саме це і дає підстави говорити про якісно новий рівень європейської інтеграції, рівень практичного залучення ЄС до реформ і змін в Україні, а України – до формування порядку денного для Європейського Союзу.*

**«Україна у фокусі»** – щотижневий інформаційно-аналітичний бюлетень Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва (<http://dif.org.ua>).

#### **Аналітики фонду «ДІ»:**

*Ірина Бекешкіна*

*Олексій Гарань*

*Марія Золкіна*

*Руслан Кермач*

*Олексій Сидорчук*

**Редактор випуску: Ірина Філіпчук**