

Выводы между строк

Пакет расширения ЕС: от чего будет зависеть прогресс Украины на пути к членству в Евросоюзе?

8 ноября может считаться историческим днем в новейшей истории Украины. Европейская комиссия наконец опубликовала так называемый Пакет расширения, представляющий собой оценку готовности 10 государств, которые в свое время подавали заявку на присоединение к Европейскому союзу. Также ЕК вышла с рекомендациями для членов ЕС открыть переговоры о вступлении с Украиной, Молдовой, а также предоставить Грузии статус кандидата на членство в Евросоюзе. И хотя данное мнение Европейской комиссии имеет необязательный характер, Европейский совет, который будет рассматривать этот вопрос в декабре текущего года, при принятии своего решения будет опираться на отчеты и предложения ЕК. Поэтому украинцы имели веские основания для празднования нового политико-дипломатического достижения в отношениях с Европейским союзом.

Следующим шагом на нашем интеграционном пути должно стать формирование переговорной рамки государствами ЕС в марте 2024 года. Именно такой подход был прогнозируемым еще с лета текущего года после объявления устной оценки прогресса Украины в выполнении семи требований ЕК. Но дальнейшее движение в декабре и марте не гарантировано. До марта 2024 года Украина должна сосредоточиться на финализации уточненных требований ЕК относительно внутренних реформ в сфере борьбы с коррупцией, национальных меньшинств и уменьшения влияния олигархов.

Одновременно необходимо изучить несколько уроков политического и процедурного характера, которые вытекают из презентации соответствующих отчетов, а также содержания коммуникации со стороны президента Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен. Итак, что важного для Украины мы можем прочесть между строк?

Все разные, но все равны

Обнародованный документ содержит тщательный анализ продвижения 10 государств на пути сближения с ЕС согласно взятым на себя обязательствам. На радаре ЕС сейчас находятся: Албания, Босния и Герцеговина, Грузия, Косово, Молдова, Северная Македония, Сербия, Турция, Украина, Черногория. Но Украина, Молдова и Грузия появились впервые в общем перечне. Это означает, что, с одной стороны, мы имеем индивидуальные обязательства перед ЕС, которые высказаны к Украине в форме четырех требований, и движемся по собственному плану их имплементации. Но, с другой стороны, теперь все 10 государств находятся в общей системе координат, где вопросы внутреннего реформирования и сближения к ЕС имеют значительно более широкий характер.

Для того чтобы держать взятый ритм имплементации внутреннего законодательства ЕС, а также проведения реформ, Украина должна показывать результаты по сравнению с другими членами клуба претендентов на членство.

Дополнительный отчет для полноценного старта

Украина в выполнении семи рекомендаций Европейской комиссии, которые были предложены в июне 2022 года, достигла немалого прогресса. По оценке руководителей ЕК, Киев смог показать результат на уровне 90 процентов от общего перечня предложений. И если до принятия политического решения Европейским советом об открытии переговорного процесса текущего уровня отчета достаточно, то для принятия окончательного решения членами ЕС в марте 2024 года ЕК подготовит промежуточный отчет, который оценит выполнение домашней работы Украиной в соответствии с уточненными просьбами, высказанными ЕК в ноябре 2023-го. То есть Украина имеет по крайней мере четыре месяца для завершения имплементации всех требований. Стоит отметить, что полный отчет о прогрессе Украины содержит ряд конкретных шагов, которые не были предварительно на повестке дня по выполнению рекомендаций от июня 2022 года. Впрочем, прогресс в их обработке до марта будет иметь ощутимое влияние на государства ЕС при формировании переговорной позиции европейской стороны.

Расширение – предмет политических торгов в ЕС

Стоит заметить, что хотя Европейская комиссия самостоятельно оценивает прогресс в сближении государств-претендентов, влияние государств-членов на конечный формат документа тоже значительно. Учитывая, что для принятия политического решения по предоставленным рекомендациям необходимо единодушие, комиссия внимательно прислушивается к пожеланиям отдельных столиц при финализации так называемого Пакета расширения.

Поэтому не должно возникать сомнений, что уточнение и углубление содержания требований к государствам-претендентам, в том числе к Украине, может быть инициативой одного или нескольких государств. Например, в сфере нацменьшинств Украина знает, кому обязана долгим и тернистым путем к выполнению. Вполне вероятно, что Киев будет активнее искать болезненные компромиссы, понимая всю манипулятивность позиции Будапешта.

Появление Грузии как потенциального кандидата тоже может свидетельствовать о политической основе этого решения, учитывая ряд невыполненных обязательств, в том числе и по присоединению к позиции ЕС в сфере внешней политики и политики безопасности.

Также присутствие Боснии и Герцеговины среди государств, которым ЕК рекомендует открыть переговоры, хотя и при условии выполнения поставленных рекомендаций, свидетельствует о желании отдельных членов ЕС адвокатировать внимание к западно-балканскому треку. И здесь политическая целесообразность, которую упорно демонстрируют отдельные члены ЕС, противоречит ценностному подходу, ведь Босния и Герцеговина продемонстрировала довольно низкое внимание к 14 требованиям ЕК.

Война как фактор, но не отговорка

При описании успехов внедрения реформ Украиной ЕК часто говорит о достижении прогресса в реализации определенного вида реформ, несмотря на войну с Россией. Для первого отчета, который призван показать базовый срез готовности к переговорам о вступлении, такая формулировка дает нам определенные дополнительные преимущества, говорит о государственной и общественной устойчивости. Однако с началом официального трека проведения межправительственных конференций данный аргумент

уже не будет давать дополнительных преференций, поскольку государства – члены ЕС заинтересованы в максимальной домашней работе, формировании демократической и прозрачной системы управления, уважении к фундаментальным правам. Здесь и украинская власть, и общество должны объединить свои усилия для максимально быстрого и неизбирательного подхода к работе, прежде всего улучшать ситуацию с верховенством права, справедливой судебной реформой, устойчивой антикоррупционной и антиолигархической системой. Война должна стать скорее прекурсором сплоченности, а не предпосылкой для постоянных отсрочек. Конечно, сектора и сферы, страдающие от войны, должны находиться в повестке дня дипломатии военного времени Украины.

Управление ожиданиями

Пакет расширения дает четкое представление о том, что Украина должна научиться правильному программированию своей работы во времени, а также честно отчитываться о своих успехах как перед европейскими партнерами, так и украинским обществом.

Обещания украинских интеграторов относительно сверхбыстрого выполнения требований ЕК уже претерпели корректировку в 2022 году в сторону затягивания этого процесса. Правительство и парламент должны осознавать, что процесс адаптации украинского законодательства займет больше времени, чем сейчас можно услышать в смелых политических лозунгах о завершении всех дел в течение двух лет. Такие коммуникации не помогают ни построению доверия с партнерами, ни соблюдению обещаний перед украинским обществом.

Также ноябрьский отчет по Украине четко показал, что правительственные коммуникации могут несколько приукрашивать ситуацию с состоянием имплементации реформ, играть в определенную вычурность в адаптации европейских норм и требований ЕК. Нас приблизит к результату не только активная коммуникация, но и соответствие этой коммуникации реальным результатам.

Узкое окно возможностей

Политика расширения в течение многих лет находилась в стагнации, где государства-кандидаты уже разуверились в возможности присоединения к ЕС. К слову, процесс присоединения Западных Балкан к ЕС начался ровно 20 лет назад. Понятно, что война России против Украины приоткрыла окно

возможностей, и не только для Киева и Кишинева. И наши государства должны воспользоваться им. Западные Балканы также имеют дополнительные возможности сформировать политическую модель своего присоединения. Впрочем, именно от прогресса Украины будет зависеть, станет ли новый этап политики расширения эффективным. Первым индикатором серьезности намерений украинской власти должно стать выполнение четырех требований ЕК до марта 2024 года и, соответственно, возможность открытия первого раунда межправительственных консультаций уже весной следующего года. К дисциплинированности и активности Киева на евроинтеграционной ниве должны призывать не только в столицах ЕС, но и претендентов на членство в Европейском союзе, имеющих амбиции присоединиться к клубу.



Геннадий Максак

Киев

Геннадий Максак (Hennadiy Maksak) – глава правления Совета внешней политики «Украинская призма».

