

**Ігор ТОДОРОВ,**  
доктор історичних наук, професор кафедри  
міжнародних студій та суспільних комунікацій  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## **ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ БЕЗПЕКОВИХ АСПЕКТІВ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ**

*У статті визначений стан імплементації безпекового виміру Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Показаний зміст безпекових питань в Угоді, досліджені особливості імплементації в умовах російської агресії, проаналізовані результати власного опитування експертів щодо стану та перспектив взаємин України з Європейським Союзом.*

**Ключові слова:** *Угода про асоціацію між Україною та ЄС, європейська безпека, російська агресія, спільні цінності, ефективність європейської інтеграції України.*

*В статье определено состояние имплементации вопросов Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Показано место этих вопросов в Соглашении, исследованы особенности их имплементации в условиях российской агрессии, проанализированы результаты собственного опроса экспертов о состоянии и перспективах отношений Украины с Европейским Союзом.*

**Ключевые слова:** *Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, европейская безопасность, российская агрессия, общие ценности, эффективность европейской интеграции Украины.*

*The article determines the state of implementing the security dimension of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. It features the content of security issues in the Agreement, studies the features of implementation under conditions of Russian aggression, analyses the results of the author's own survey*

*of experts' opinions on the state and prospects of relations between Ukraine and the European Union.*

**Keywords:** *Association Agreement between Ukraine and the EU, European security, the Russian aggression, common values, the effectiveness of the European integration in Ukraine.*

Після ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС всіма країнами – членами Європейського Союзу – почалася її імплементація. Незважаючи на те, що з Закону «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» було викреслено положення про «позаблоковий статус», не відбулося повноцінного відновлення євроатлантичної інтеграції. Вдалося зберегти санкції проти РФ, які, втім, довели свою нездатність примусити Москву до виконання Мінських угод. Незважаючи на окремі широко відомі успіхи української дипломатії, основну загрозу екзистенційного масштабу для народу та держави – повномасштабної російської агресії – відвести не вдалося. Минулого року були затверджені нові редакції Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини, які мали чітко визначену основну загрозу – агресивну політику Російської Федерації. Наші «доброзичливіці» заговорили про «втому» Заходу від України – якихось активних дій для запобігання перетворенню війни на Сході у «заморожений» конфлікт не спостерігалось. Відбувалося деяке нарощування Україною збройного потенціалу для відсічі агресору. Наша країна не отримала з-за кордону допомоги, здатної суттєво підвищити боєздатність її Збройних Сил, але експерти зберігають поміркований оптимізм щодо її надання у майбутньому.

Безпековий вимір аспектів імплементації Угоди про асоціацію дотично розглядався дослідниками [1] та знайшов відображення у поточних звітах про виконання угоди [2; 3]. Проте проблема поки не студіювалася в контексті російської агресії. Саме тому є потреба дослідити безпековий вимір імплементації УА (Угоди про асоціацію).

Метою нашої розвідки є розгляд стану безпекових аспектів імплементації УА. Реалізація цієї мети передбачає

визначення змісту безпекових питань в УА, дослідження особливостей імплементації в умовах російської агресії, з'ясування експертних поглядів на стан і перспективи взаємин України з Європейським Союзом.

ЄС надає обумовлену підтримку в питаннях врегулювання ситуації в східних областях України та збереження суверенітету і територіальної цілісності держави до врегулювання ситуації. Відбувається проведення консультацій із Стороною ЄС та координація зусиль через дипломатичні та військові канали для вирішення питань, насамперед для подолання викликів загальноприйнятим принципам міжнародного миру та безпеки, як встановлено Хартією ООН, Гельсінським заключним актом ОБСЄ та іншими відповідними багатосторонніми документами.

Відповідно до українських зобов'язань підготовлена та прийнята нова редакція Воєнної доктрини України, триває розробка державних програм розвитку Збройних Сил, озброєння та військової техніки, інших документів оборонного планування з урахуванням євроінтеграційного пріоритету зовнішньої політики України [4, 17].

Здійснюється двосторонній політичний діалог та проведення консультацій з ЄС в рамках інших міжнародних організацій з метою наближення позицій з основних питань зовнішньої та безпекової політики. Аналізуються існуючі форми політичного діалогу між Україною та ЄС з питань безпеки, оборони і врегулювання криз [5].

Продовжується дво- та багатосторонній діалог між Україною та ЄС, державами-членами ЄС щодо реформ у сфері забезпечення принципів демократії, верховенства права та дотримання прав людини, у тому числі щодо реформування судової системи та правоохоронних органів.

Триває практика приєднання України до заяв та позицій ЄС з актуальних міжнародних питань, особливо, що стосується санкцій, які застосовуються ЄС, та визначення механізмів впровадження санкцій, до яких приєдналася Україна. Відбуваються консультації між Україною та ЄС стосовно

визначення можливостей участі України в операціях ЄС із врегулювання криз, включаючи постійну участь України у відповідних навчаннях щодо врегулювання криз, та навчальних заходах, пов'язаних із Спільною політикою безпеки та оборони. Поглиблюється співпраця з державами - членами ЄС Чорноморського та Дунайського регіонів з метою забезпечення регіональної стабільності, безпеки та довіри. Забезпечено виконання міжнародних зобов'язань України за Договором про звичайні збройні сили в Європі, Договором про відкрите небо, Віденським документом 2011 р. про заходи зміцнення довіри і безпеки, Документом про заходи щодо зміцнення довіри і безпеки у військово-морській галузі на Чорному морі, двосторонніми угодами з Польщею, Словаччиною та Угорщиною про заходи щодо зміцнення довіри і безпеки тощо. Започатковано співробітництво з Європейським оборонним агентством, Інститутом ЄС з питань безпекових досліджень, Супутниковим центром ЄС і Європейським безпековим та оборонним коледжем. Здійснюється співпраця з ЄС у сфері нерозповсюдження зброї та матеріалів масового знищення, зокрема в рамках Конвенції про заборону хімічної зброї, Конвенції про заборону біологічної (бактеріологічної) та токсичної зброї, Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та міжнародних режимів експортного контролю, у сфері боротьби з незаконною торгівлею легким озброєнням та стрілецькою зброєю та їх боеприпасами. Вживаються заходи із залучення допомоги ЄС для протидії потенційним загрозам безпеці, що можуть бути спричинені накопиченими в Україні запасами звичайних видів зброї та застарілих боеприпасів. Продовжується діалог з ЄС щодо питань протидії сепаратизму та екстремізму, зокрема щодо пропозицій про адаптацію законодавства України до права ЄС у сфері протидії тероризму, боротьби з незаконним обігом наркотиків та психотропних речовин.

Тісна співпраця між сторонами передбачена у сфері Спільної Зовнішньої Політики і Політики Безпеки (СЗП-ПБ). Вона включає посилення консультацій і координацію

через дипломатичні та військові канали з метою розв'язання міжнародних проблем, урахуваючи приєднання України до декларацій і спільних позицій ЄС, продовження діалогу з питань імплементації Стратегії європейської безпеки, визначення можливостей участі України в європейських операціях, подальшу імплементацію Севільських домовленостей стосовно консультацій і співпраці між ЄС та Україною щодо участі України в операціях з урегулювання конфліктів та відповідних навчань, вивчення можливостей участі Збройних Сил України у формуванні багатонаціональних тактичних бойових груп, продовження консультацій щодо санкцій, які застосовує ЄС, військову й технологічну співпрацю ЄС та України [6].

Водночас варто зазначити, що Спільні цінності належать до так званого суттєвого елемента УА. І не лише Україна, а також й ЄС мають дотримуватися цих цінностей у своїй політиці. Початок імплементації УА співпав з початком російської агресії в Україну. Отже, постало питання саме щодо ціннісного виміру Угоди. Дворічна практика доводить, що дипломатичні зусилля Заходу в пошуку політичного вирішення українського конфлікту зайшли у глухий кут. Євросоюз унікав спроб називати речі своїми іменами. Ця нерішучість залишає великий простір для російської пропаганди та створює ускладнення при спробі України отримати підтримку європейського суспільства. При цьому на очах у всіх йде неоголошена війна Росії проти України. Європейський Союз, якщо він серйозно розглядає власну спроможність, має наполягати на принципах європейського світового ладу. Євросоюз має відкинути сумніви щодо підтримки демократичного шляху розвитку в Україні [7].

Сьогодні на боці України в її протистоянні з Росією та на захисті міжнародно-правового порядку значна більшість держав, і передусім ЄС та США. Надання Україні цільової міжнародної військово-технічної допомоги було б реальним стримувальним чинником щодо агресора та сприяло б деескалації конфлікту на Донбасі [8, 21].

Водночас варто звернути увагу на певні проблеми у взаєминах України з Європейським Союзом. Про це, зокрема, свідчать результати проведеного нами експертного опитування<sup>1</sup>. На жаль, експерти не знаходять достатньо підстав говорити про якісь принципові позитивні зрушення у характері відносин України з ЄС у 2015 р. порівняно з попереднім – 2014 р. Звичайно, Київ пройшов далеко не ту частину шляху назустріч, щоб робити закиди про це Європі. Мантри про розуміння своєї відповідальності за стан речей не були підкріплені послідовними системними реформістськими діями. І не треба перекладати провину на недостатню ефективність дипломатичного відомства, хоча й воно не без гріха. Але відразу зазначимо – справа далеко не завжди у нестачі належного ентузіазму у відомстві або недоліках персональної дипломатії президента. Причини у досить слабкому тилу інтеграційних процесів. У експертів не виникало ідей щодо необхідності зміни вектора, але треба відмітити деяке зростання протягом року скептицизму щодо успішного розвитку обраного курсу. Однак принципових змін у розподілі за критеріями «оптимізм – песимізм» не відбулося.

Отже, як і раніше, абсолютна більшість опитаних експертів (96%!) впевнена в тому, що курс на вступ до Європейського Союзу повністю чи здебільшого відповідає національ-

---

<sup>1</sup> Використано результати двох опитувань експертів – у грудні 2014 р. та грудні 2015 р. за традиційною методикою (застосовується з 1997 р.) серед чотирьох груп осіб, причетних до аналізу, планування, експертизи зовнішньої та безпекової політики України та прийняття політичних рішень (працівники органів державної влади, насамперед, МЗС й державних аналітичних структур, військова еліта, фахівці з неурядових організацій та вищів, журналісти), які представляють основні регіони України – Центр (в основному – Київ), Схід, Захід, Південь. Автори програми дослідження Олександр Потехін і Ігор Тодоров. В опитуванні брали участь 57 експертів на початку грудня 2014 року. Для порівняння залучено результати опитування, проведеного на початку грудня 2015, у якому брали участь 71 експерт.

ним інтересам (табл. 1). Підписання, ратифікація та початок імплементації Угоди про асоціацію з ЄС та подальший розвиток подій в Україні значно підсилили позиції прихильників євроінтеграції. Втім, беззастережних прибічників інтеграції стало трохи менше.

Таблиця 1.

**Чи відповідає національним інтересам України курс на вступ до Європейського Союзу?**

	Грудень 2014	Грудень 2015
Так	86	74
скоріше так, ніж ні	13	22
Скоріше ні, ніж так	0	1
Ні	1	3
Важко сказати	0	0

Проте проблема нерозуміння сутності євроінтеграції у частини українських політиків і чиновників залишалася, а у нової влади спостерігався брак політичної волі модернізувати країну за європейськими стандартами. До євроінтеграції, як і раніше, ставляться як до засобу, який дозволяє більш-менш активно маневрувати у політичному полі. Теоретично зміні ситуації має сприяти повернення у склад уряду посади віце-прем'єр міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції.

Беззаперечним фактом для експертного середовища є теза, що угода має бути зреалізована. Майже три чверті опитаних оптимістично оцінюють шанси України на успішну реалізацію Угоди про асоціацію з ЄС у наступному році (табл. 2).

Таблиця 2

<b>Якими, на Ваш погляд, є шанси України на успішну реалізацію Угоди про асоціацію з ЄС у наступному році?</b>					
Грудень 2013	високими 21%	середніми 53%	низькими 20%	нульовими 10%	важко сказати 3%
Грудень 2015	19	54	22	2	3

Конфігурація чинників, що постають перешкодою на шляху європейської інтеграції України протягом року майже не змінилася (табл. 3).

Таблиця 3

**Оцініть, будь ласка, ефективність забезпечення реалізації курсу України на європейську інтеграцію за наступними параметрами**

	<b>Висока</b>	<b>Посередня</b>	<b>Низька або нульова</b>
1. Дії органів виконавчої влади 12.2014	7 %	49%	44 %
<b>грудень 2015</b>	<b>6%</b>	<b>54%</b>	<b>40%</b>
2. Законодавче забезпечення 12.2014	10%	52%	31%
<b>грудень 2015</b>	<b>9%</b>	<b>60%</b>	<b>31%</b>
3. Кадрове забезпечення 12.2014	6%	47%	47%
<b>грудень 2015</b>	<b>6%</b>	<b>46%</b>	<b>48%</b>
4. Фінансове забезпечення 12.2014	1%	25%	74%
<b>грудень 2015</b>	<b>0%</b>	<b>28%</b>	<b>72%</b>
5. Якість виконання ухвалених рішень 12.2014	2%	26%	72%
<b>грудень 2015</b>	<b>3%</b>	<b>27%</b>	<b>70%</b>

6. Забезпечення громадської підтримки 12.2014	59%	30%	11%
<b>грудень 2015</b>	<b>56%</b>	<b>36%</b>	<b>8%</b>
7. Забезпечення міжнародної підтримки 12.2014	41%	47%	12%
<b>грудень 2015</b>	<b>31</b>	<b>51</b>	<b>18</b>

Абсолютним лідером залишаються взаємопов'язані корупція і організована злочинність, на другому місці – повільні економічні реформи, третій призер у цьому ганебному змаганні за знищення України – нездатність лідерів держави визначити і втілювати на практиці стратегічні пріоритети. Відчутно впав вплив лише одного фактора – російського, а на анексію Москвою Криму та розв'язану нею війну на сході України вказав, як і 2014 року, кожен п'ятий експерт. Отже, тезу «війна є приводом, а не причиною зволікань з просуванням до Європи» поділяють 80% опитаних.

Спостерігався суттєвий регрес у забезпеченні владою міжнародної підтримки курсу України на європейську інтеграцію. У плані забезпечення громадської підтримки євроінтеграції ситуація у 2014 та 2015 рр. зберігалася без змін і була порівняно благополучною. Але стабільно катастрофічно низькими були експертні оцінки таких кардинальних аспектів, як якість виконання ухвалених рішень та фінансове забезпечення відповідних структур державного апарату, у тому числі зарубіжних установ. Не набагато краще виглядали справи у кадровому забезпеченні та діяльність законодавців у вказаній царині, бо з них та їхніх партнерів у виконавчій гілці влади доводилося буквально вичавлювати необхідні для розвитку співробітництва з ЄС нормативні акти. Тому не дивно, що загроза економічного занепаду України продовжувала зростати (табл. 4), незважаючи на те, що Угода про асоціацію діяла, хоча із скасованими тільки 1 січня 2016 р. обмеженнями. Сумним наслідком такого стану речей є високий рівень загрози соціальних конфліктів у країні через бід-

ність, поглиблення майнового розшарування, розмивання основи демократії – середнього класу, що зберігався.

Таблиця 4

**Що в Україні сьогодні головним чином перешкоджає її інтеграції до Європи** (сума відсотків більше 100, оскільки експерти могли обирати до трьох варіантів)

	грудень 2014	грудень 2015
спадщина радянської системи мислення та суспільної організації	41	39
нездатність лідерів держави визначити та втілювати на практиці стратегічні пріоритети	39	41
корупція та організована злочинність	75	77
професійна нездатність дипломатичної служби	5	4
вплив “російського чинника”	47	34
Повільні економічні реформи	48	49
слабкість інститутів громадянського суспільства	6	9
порушення прав людини	2	2
Небажання на практиці правлячої еліти інтегруватися	13	16
байдужість до України керівних структур ЄС, які гальмують цей процес	8	10
Анексія Криму Росією, війна на сході України	23	21
Ніщо не перешкоджає	1	0

Отже, на погляд експертів, зовнішній політиці України у поєднанні з політикою внутрішньою був властивий надзвичайно складний і суперечливий характер. Передусім він був пов’язаний з російською збройною агресією та недостатнім просуванням шляхом реформ. Окупація Криму та частини Донецької та Луганської областей, внутрішня політична бо-

ротьба не могли не позначитися на оцінках української зовнішньої політики. До зовнішньополітичних здобутків варто віднести ратифікацію та початок імплементації Угоди про асоціацію з ЄС. Російська військова агресія надала реальний шанс Києву нарешті пройти «точку неповернення» до статусу сателіта Москви. Міжнародний авторитет держави припинив падіння і з'явилася надія, що глибока зовнішньополітична криза останніх років буде подолана. Гарантії незалежності й суверенітету України, її територіальної цілісності та непорушності кордонів довели свою примарність, що не могло не викликати серйозної занепокоєності в експертному середовищі.

Таким чином, російська агресія проти України стала для європейської безпеки масштабним випробуванням на міцність. Ціна збереження безпеки різко зросла. Чітка і послідовна імплементація Угоди про асоціацію спроможна сприяти відновленню миру на континенті.

### Список використаних джерел

1. Муравйов В. Правовий механізм реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом / В. Муравйов // Віче. – 2015. – № 8. – С. 11–15.
2. Звіт про виконання Угоди про асоціацію та Порядку денного асоціації Україна-ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248115804&cat\\_id=247749488](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248115804&cat_id=247749488)
3. Моніторинг та оцінка імплементації Угод про асоціацію з ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iwr.org.ua/ukr/public/1908.html>
4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
5. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

- сторони. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 847-р від 17 вересня 2014 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>
6. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії їхніми державами-членами, з другого боку, від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/para2820#n2820](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/para2820#n2820)
  7. Бек М., Фюкс Р. Український конфлікт: як не дати Путіну карт-бланш. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/04/22/7048248/>
  8. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.