

ЕС и Украина: время сделать передышку

Балаш Ярабик, Гвендолин Сасс, Наталья Шаповалова и Томас де Ваал

Статья, 27 февраля 2018

Настоящая статья публикуется в рамках проекта «Реформирование Украины» Фонда Карнеги за Международный Мир и частично поддерживается грантами Центра восточноевропейских и международных исследований (Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, ZOiS), и Фонда «Открытое общество».

Сегодня Украина и ЕС ближе, чем когда-либо. Вместе с тем, события последних 4-х лет показали, насколько они все еще далеки друг от друга относительно экономического потенциала, подходов к управлению и видения будущего.

Идея европейской интеграции расположила к себе украинскую элиту и вызвала поддержку украинского общества. Несмотря на снижение общественного доверия к обещаниям «верхов» поддержка проевропейского вектора развития среди граждан страны остается высокой. Согласно опросу, проведенному в декабре 2017 г., [в пользу евроинтеграции высказались 50% респондентов](#), т.е. лишь немногим меньше максимума (59%) 2014 г. и значительно больше 16% украинцев, высказавшихся за сближение с Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) во главе с Россией. Возгласы против Евросоюза раздаются со стороны как [крайне левых](#), так и [ультраправых групп](#), но общий уровень негативного отношения к ЕС не превышает фактический в самих государствах-членах. По мере приближения президентских и парламентских выборов 2019 года, тон риторики о [суверенной Украине](#) – необходимости следования собственной стратегической повестке, независимой ни от востока, ни от запада – будет нарастать не только [в противоборствующих лагерях](#), но [даже в президентской администрации](#).

Высокий уровень общественной поддержки «европейской ориентации» говорит о том, насколько существенно ситуация в Украине изменилась с 2014 г. Евромайдан, российская аннексия Крыма, война на Донбассе и санкции со стороны западных стран против Российской Федерации (РФ) заставили Украину отойти от своей прежней многовекторной внешней политики балансирования между Западом и Москвой.

Европейский вектор развития страны теперь формализован в виде Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским союзом. Оно вступило в силу в сентябре 2017 года и стало [впечатляющим подтверждением](#) мягкой силы ЕС. Украинское государство может воспользоваться выгодами в рамках пакета помощи в размере почти €15 млрд (около \$18,5 млрд) растущего присутствия институций ЕС, а также реализации примерно 400 проектов технической помощи со стороны ЕС и государств-членов.

Некоторые из таких выгод уже доступны. Благодаря соглашению, наконец-то вступившему в силу 1 июня, почти 400000 украинцев посетили Шенгенскую зону ЕС без виз в 2017 г. Несмотря на то, что это менее 1% населения страны, большая часть которого продолжает жить в [бедности](#) и не может позволить себе путешествовать, эти перемены имели важное символическое значение – [по мнению 25% украинцев](#) это стало главным политическим событием года.

И все же самая трудная работа все еще впереди, а дальнейшее сближение с ЕС не будет легким. Киев несколько разочарован тем, что углубление связей с Евросоюзом не принесло с собой ни перспектив членства, ни крупномасштабной финансовой помощи, которую ранее получили другие новые члены союза. Правительство [утвердило амбициозный план](#) по присоединению к Шенгенской зоне ЕС, Таможенному союзу, Энергетическому союзу и Единому цифровому рынку. По словам президента Петра Порошенко, Украина [может интегрироваться в ЕС](#) в сфере политики, и потом «членство станет лишь формальностью и вопросом времени».

Такая повестка выглядит чрезмерно амбициозной, особенно на фоне [отставания](#) Украины по части [внедрения Соглашения об ассоциации](#). Согласно независимым оценкам в течение 2017 г. были в целом выполнены 10 из 89 (или 11%) юридических положений. Заявленные стремления также сталкиваются с проблемой низкого профессионального потенциала высшего политического руководства. Реформа системы госуправления идет полным ходом, и ключевые «игроки» – такие как, например, администрация Первого вице-премьер-министра, ответственного за европейскую интеграцию становятся все более компетентными, но правительство в целом все еще неспособно эффективно внедрять реформы на пути евроинтеграции.

Расхождение между желаниями и возможностями придает правдоподобности подозрениям, что значительная часть правящей элиты просто имитирует объединение с Европой, как это делали их предшественники до 2014 г., и занимается – как это называли в 2000-х – «декларативной европеизацией». Ряд авторитетных политиков рассматривает ЕС, главным образом, в качестве декларативного ресурса для элиты, которая хочет сохранить поддержку Запада, что проявляется в его санкциях против России, обязательствах в рамках Минских соглашений и экономической поддержке. Что еще хуже, некоторые наблюдатели уже пишут о [«контрреволюции»](#) в Украине, т.е. о том, что элита, пришедшая к власти в результате Евромайдана на волне проевропейских лозунгов, теперь сама же и препятствует реформам.

Неофициально такая скептическая точка зрения достаточно распространена в Брюсселе. Существует мнение, что Украина неспособна быстро измениться благодаря реформам под эгидой ЕС, и растет разочарование тем, что страна возвращается к «обычной манере ведения дел» и по многим параметрам все еще напоминает приватизированное государство. В ближайшем будущем данный тренд сохранится, поскольку внимание правительства практически полностью сосредоточено на выборах 2019 года. Как следствие, политические рекомендации Запада остаются практически без внимания.

В ближайшее время ЕС займется закреплением успехов, достигнутых в Украине на протяжении последних 4-х лет, в надежде на то, что Соглашение об ассоциации является твердой приверженностью Украины правильному вектору развития, несмотря на потенциальные кризисные моменты на фоне выборов. Узлы между ЕС и Украиной также крепнут ввиду еще одного важного фактора – обоюдного недоверия к России. Таким образом, ЕС совсем не собирается прекращать свое взаимодействие с Киевом, а лишь «делает передышку» и надеется, что страна достойно пройдет период выборов 2019 года.

ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ ОТВЕТ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ?

Сейчас ЕС связан с Украиной – а также Грузией и Молдовой – соответствующими Соглашениями об ассоциации (СА), затрагивающими ряд отраслей, таких как энергетика, транспорт, охрана окружающей среды, промышленное сотрудничество, социальное развитие и защита, равные права, защита прав потребителей, образование и культурное сотрудничество, подлежащих преобразованию с целью гармонизации с евростандартами. На три четверти содержание СА с Украиной касается экономического взаимодействия в рамках так называемой Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (УВЗСТ), открывающей ей более широкий доступ на рынки ЕС.

СА также включает положения по политическому диалогу в отношении реформ, связанных с политическими объединениями, демократическими институтами, правами человека и сближением внешнеполитических и военных стратегий. Положения «политического» раздела СА не несут обязательного характера, но имеют значительную символическую ценность как воплощение европейских устремлений Украины. С точки зрения гражданского общества Соглашение об ассоциации [связано с надеждой](#) ограничить влияние олигархов на государство и повысить ответственность руководителей страны перед обществом.

УВЗСТ создает почву для новых экономических отношений с Евросоюзом – открывает потенциальный доступ к Европейскому единому рынку при условии соблюдения стандартов ЕС по безопасности пищевых продуктов, госзакупкам, антимонопольной политике, защите интеллектуальных и прав собственности, а также широкому спектру других вопросов. К настоящему времени недавно принятые меры автономной торговли имели лишь [незначительный общий эффект](#). В целом, однако, УВЗСТ помогла увеличить экспорт в ЕС до 35,4 процентов от

всего экспорта в 2017 году, тогда как общий объем экспорта в значительной степени вернулся к докризисному уровню.

Есть сомнения в отношении общей способности Украины решать непростые задачи, связанные с УВЗСТ. Согласно недавнему отчету «Chatham House», действующая нормативно-правовая база ЕС стимулирует формирование единого рынка развитых рыночных экономик и не подходит для стран, изо всех сил пытающихся модернизировать свою экономику и систему управления, как, например, Украина. Как указывается в отчете, институциональные проблемы, на решение которых и направлены реформы – ограниченный административный потенциал, слабая правовая и экономическая системы – и являются факторами, препятствующими реализации положений СА и УВЗСТ и замедляющими сближение ЕС и Украины.

Еще одна причина для беспокойства заключается в том, что полная либерализация торговли и нормативно-правовая интеграция с ЕС, как это предусматривается СА, может привести к издержкам со стороны внутренних субъектов, которые не компенсируются соответствующей помощью ЕС, как это случилось в странах Центральной Европы. Некоторые из издержек могут иметь политический характер. Так, например, территориально воздействие УВЗСТ, вероятно, будет неравномерным. Реализация УВЗСТ предполагает значительные структурные изменения в национальной экономике и влечет потери, которые непропорциональным образом повлияют на юго-восточную Украину, где расположено подавляющее большинство предприятий тяжелой промышленности. Прогнозируемые выгоды от роста в сферах сельского хозяйства и информационных технологий вряд ли компенсируют потери в результате сокращения неэффективных отраслей тяжелой промышленности. Это может привести к более активному противодействию экономическим реформам и возобновить давние региональные разногласия.

Инициативы по реструктуризации украинской экономики до сих пор не сопровождались помощью местным промышленным предприятиям, что является общепринятой практикой в отношении государств-кандидатов на членство в ЕС. На фоне критики инвестиционных проектов украинского правительства в связи с мерами жесткой экономии и коррупцией, ЕС не спешит обеспечивать Украине соответствующий уровень поддержки. Негативное восприятие СА с Украиной по итогам референдума в Голландии в 2016 г. частично объясняется опасениями, что даже при том, что подписание СА не несет с собой перспективы членства, Украина может «прокрасться» в ЕС и получить de facto доступ к европейским структурным и региональным финансовым механизмам.

БЕСПРЕЦЕДЕНТНАЯ ПОМОЩЬ

Необходимо отдать должное Европе, которая быстро отреагировала на кризис 2014 г. в Украине, выделив щедрое финансирование на меры по макроэкономической стабилизации. С тех пор ЕС выделил €3,4 млрд (более \$4,2 млрд) в рамках трех пакетов макрофинансовой помощи (МФП) для Украины, €600 млн из которых все еще находятся на удержании. Это самый большой объем МФП,

которое ЕС когда-либо предоставлял не входящему в ЕС государству. Дополнительные €2 млрд МФП были обещаны во время Саммита Восточного партнерства в декабре 2017 г., что увеличит общий объем помощи до €15 млрд (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Помощь Украине со стороны ЕС в 2014–2020 гг. (по состоянию на ноябрь 2007 г.)

ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ	ВЫДЕЛЕНО (МЛН ЕВРО)*	ВЫПЛАЧЕНО (МЛН ЕВРО)*
Европейская комиссия (2014–2020 гг.)	до 4,975	3,689.2
1. Общая финансовая помощь в целях развития (гранты)	1565	879.2
Двусторонний пакет программ, в который входит		
Ежегодная программа действий (ААР) на 2014 г.	140–200	
Программы "ААР" (в среднем) в период 2015–2020 гг.	780	
Зонтичная программа ("больше для большего") в период 2015–2020 гг.	240–300	
Европейский инвестиционный фонд развития добрососедства (NIF)	200–250	
Механизм содействия стабильности и миру (IcSP)	20	
Общая внешняя политика и политика безопасности (CFSP)	15	
2. Макрофинансовая помощь (включая новые кредиты, одобренные на 2019 г.)**	5410	2,810
Международные финансовые институты	до 8,000	5,700
Европейский инвестиционный банк	до 3,000	3,000
Европейский банк реконструкции и развития	5,000	2,700
Итого:	14,800–15,000	9,389.2

* По расчетам автора на основании данных Европейской службы внешних связей, Европейской комиссии и отчета Европейской счетной палаты за 2016 г.

** На Саммите Восточного партнерства 2017 г. был утвержден новый план макрофинансовой помощи на 2018–2019 гг. в размере 2 млрд евро (источник: Европарламент).

© 2018 Фонд Карнеги за международный мир

Предполагается, что выделение [МФП со стороны ЕС](#) будет координироваться с целевыми программами МВФ, но в отличие от последнего Европа до настоящего момента не была столь же принципиальна, что касается выполнения тех или иных требований. Ввиду невыполненных условий, начиная с апреля 2017 г. МВФ не одобрил ни одного транша в пользу Украины. Но также как и в 2016 году транши в рамках МФП были выделены в 2017 г. при условии, что Украина в конечном счете все-таки выполнит свои обязательства. Среди нерешенных вопросов – создание антикоррупционного суда и повышение цен на газ. Рычаги давления в арсенале ЕС и МВФ несколько ослабли ввиду стабилизации национальных макроэкономических показателей и восстановления способности официального Киева занимать средства на [финансовых рынках](#).

Несмотря на это, финансовая поддержка Запада остается крайне важной для обеспечения стабильности в преддверии выборов.

По мнению ЕС, Украина неспособна освоить предоставляемые средства. В своем интервью глава [Группы поддержки](#) Украины (SGUA) Питер Вагнер заявил, что «...[доступны миллиарды средств](#), уже подтвержденных и расписанных, но которые не выделяются и не осваиваются по многочисленным, иногда бюрократическим, причинам». По его мнению, для изменения ситуации в Украине к лучшему необходимы «масштабные частные инвестиции». Это поднимает вопрос о том, как, несмотря на все [усилия Киева](#), можно убедить частных инвесторов вкладывать существенные средства в условиях все еще нестабильной политической и экономической ситуации в стране. Изначально иностранные инвесторы были настроены оптимистично ввиду возможностей в рамках [земельной реформы](#), но этот [болезненный с политической точки зрения вопрос](#) пришлось отложить.

ЕС также оказывает Украине другую прямую поддержку – через Европейские инструменты добрососедства, Инвестиционный фонд развития добрососедства, механизмы содействия стабильности и миру, а также в рамках общей внешней политики и политики безопасности. Из запланированных €1,5 млрд Брюссель уже выделил [€880 млн](#) и, таким образом, является ключевым сторонником реформ, связанных с коррупцией, децентрализацией, госуправлением, судебной властью, верховенством права, конституцией и избирательной системой (см. Рисунок 1). В 2017 г. к этому списку Европейский союз добавил вопросы энергоэффективности и управления госфинансами, давая понять таким образом, что он активно работает по всем направлениям реформ. Средства, совместно выделенные [Европейской комиссией и правительством Германии](#) в 2017 году, покрыли приблизительно ¼ расходов на гуманитарную помощь для пострадавших от конфликта регионов на востоке Украины, находящихся под контролем Киева.



МНОЖЕСТВО ИГРОКОВ

Реакция ЕС на кризис в Украине создала уникальную институциональную структуру. За 3 года своей работы Группа поддержки Украины, располагающая в Брюсселе и работающая в структуре [Генерального директората ЕК по вопросам добрососедства и переговорам по расширению](#), стала ключевой организацией во взаимодействии с Киевом. В Группе работают около 40 штатных профильных экспертов, анализирующих [различные аспекты украинских реформ](#) и, таким образом, ЕК обладает всеми необходимыми профильными знаниями по стране, имеет прямой доступ к украинскому правительству и эффективно интегрирует планируемую помощь со стороны ЕС в текущие процессы реформирования.

С момента появления Группы поддержки Украины (SGUA) роль отдела Восточного партнерства Европейской службы внешних связей (EEAS) сместилась в сторону стратегического планирования, а также мониторинга и [подготовки отчетов о выполнении условий Соглашения об ассоциации](#) посредством делегации ЕС.

В июле 2014-го Европейским союзом была сформирована Консультативная миссия Европейского союза (EUAM) – комплексный проект по сопровождению реформы систем гражданской безопасности в Украине. Цель Миссии заключалась в оказании помощи правоохранительным органам и содействии общей правовой реформе в период времени, когда военная помощь имела жизненно важное значение. EUAM не участвовала в создании Национальной патрульной полиции и [подвергалась критике](#) за ограниченные результаты своей работы несмотря на то, что являлась самым дорогостоящим проектом ЕС в Украине. Консультативной миссии удалось активизировать свою работу и оказать на ситуацию больше влияния посредством расширения своего мандата и включения в него прикладных проектов, например, по поддержке систем уголовного следствия и участковой охраны общественно порядка.

Являясь отражением, среди прочего, сложных внутривнутриполитических реалий и ограниченной восприимчивости к реформам, парламент Украины – Верховная Рада – постоянно препятствует проведению реформ. Для того, чтобы помочь парламенту Украины справиться с колоссальным объемом законодательной работы Европарламентом была запущена Парламентская программа по поддержке и расширению потенциала. Соответствующая работа началась с оценочного процесса под руководством Пэта Кокса, бывшего президента Европарламента (2016 г.). В рамках Программы начался расширенный процесс построения консенсуса, известный как «Диалоги Жана Монне», но к настоящему моменту он почти не дал никаких результатов. Так, например, ни одна из рекомендаций отчета Кокса все еще не внедрена, несмотря на проведение неформальных консультаций между парламентскими фракциями.

И, наконец, не менее важную роль играют [250 проектов технической помощи](#) на уровне ЕС и еще больше на уровне государств-членов. Сотни советников (международных и национальных) работают в настоящее время в Украине непосредственно в госучреждениях и в рамках [Команд по](#)

[поддержке реформ](#), Стратегической консультативной группы по реформам ([SAGSUR](#)) и региональных управлений по реформам по содействию децентрализации. И хотя такая ситуация делает целевые инициативы разрозненными, а их координацию сложной, это дает ЕС беспрецедентный уровень понимания ситуации и разнообразие инструментов воздействия.

Тот факт, что в Украине работает целый спектр субъектов, представляющих ЕС, не упрощает ситуацию. Перефразируя Генри Киссинджера, в Европе нет единого телефонного номера по вопросам Украины. Отсутствие единого лица, ответственного за координацию общей политики в отношении Украины – назначение которого, вероятно, входит в полномочия Верховного представителя Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности – ослабляет эффект и резонанс от инициатив ЕС, а также дает Киеву возможность «торговаться» в рамках переговоров с разными европейскими акторами и государствами-членами ЕС и «уклоняться» от критики. Назначением специального представителя на переговорах по Украине США продемонстрировали дополнительные выгоды от информационной-разъяснительной работы, несмотря на то, что «Большая семерка» все еще остается самым влиятельным «игроком» в Украине.

ЕС пытается решить данную проблему посредством расширения штата и повышения статуса своей делегации в Киеве, а также через публичные сообщения высокого уровня. В конце 2017 года [Брюссель выступил с резкой критикой](#) саботажа национальной антикоррупционной повестки, что заставило украинское правительство отказаться от ряда шагов, ослабляющих новые антикоррупционные организации.

А ЧТО ЖЕ СОСЕДИ?

Многие европейские страны выстраивают независимые двусторонние отношения с Киевом, которые не всегда отражают единую и скоординированную политику ЕС.

Канцлер *Германии* Ангела Меркель олицетворяет собой непрерывность Нормандского процесса, санкционного режима в отношении России и, в более широком смысле, присутствие украинского вопроса на европейской повестке, не обещая масштабных стратегических инициатив. Роль Германии в возвращении Донбасса Украине после «значительных шагов по реализации Минских соглашений» под контролем миссии ООН, является частью [нового коалиционного соглашения](#), наряду с реформами и строгим выполнением условий предоставления помощи.

По мнению Германии, каналы связи между Берлином, Парижем, Киевом и Москвой в рамках Нормандского формата выполняют свою функцию и не только с точки зрения реализации Минских соглашений. Процессы урегулирования конфликта и внутреннего реформирования неразрывно связаны между собой, так как именно успешные внутренние преобразования станут самым надежным тылом Украины в противостоянии внешним вызовам.

Объем помощи со стороны Германии в сфере развития за 2017 г. составил €377 млн (почти \$500 млн) в дополнение к €23 млн гуманитарной помощи, €6,8 млн – на меры по поддержке трех целевых приоритетных программ (гражданское общество, верховенство права диалог и посредничество) и €3,2 млн – на финансирование немецко-украинских проектов в рамках расширения сотрудничества с гражданским обществом стран Восточного партнерства и России. Берлин взаимодействует с Киевом посредством разных каналов, включая послов стран G7 – важных контактных лиц во взаимодействии с правительством. Кроме этого, Георг Мильбрадт является специальным представителем «Большой семерки» по вопросам децентрализации. Такое разнообразие участников процесса, конечно, обеспечивает его высокую гибкость, но также может и мешать.

Франция повысила статус своего взаимодействия с Украиной благодаря своему участию в Нормандском процессе. С момента вступления в должность президента Эммануэля Макрона как урегулирование военного конфликта, так и реформы в Украине получили больше [политического внимания во Франции](#). На фоне Нормандских переговоров двусторонние связи между Францией и Украиной в целом укрепились, особенно на уровне министров. Эти каналы обладают определенной степенью гибкости и дают Парижу возможность высказывать озабоченность и предложения по поводу процесса проведения реформ в Украине. В начале 2018 г. Эммануэль Макрон выразил неудовлетворенность [«заморозкой»](#) Минских соглашений и подчеркнул необходимость активизации процесса.

Также как и Берлин, Париж подчеркивает важность тесных связей, установившихся благодаря Нормандскому формату, что особенно ценно в контексте текущей международной обстановки, характеризующейся дефицитом взаимного доверия. Французские дипломаты подтвердили свою готовность к еще более интенсивным контактам со своими немецкими коллегами по вопросам Украины.

На [двусторонние программы помощи](#) Франция выделила €2,7 млн – меньше, чем Германия, но по французским меркам это значительная сумма. Средства пойдут на реформирование систем управления, поддержку высшего образования с особым вниманием к подготовке нового поколения административного персонала, поддержку гражданского общества и оказание гуманитарной помощи в зоне конфликта.

Великобритания предприняла попытки внести более существенный [вклад в поддержку Украины](#), хотя и с переменным успехом. С точки зрения официального Лондона, Германия и Франция доминируют в рамках процесса урегулирования конфликта и играют центральную роль в координации мер по содействию реформам в Украине. Тем не менее, с самого начала Евромайдана «украинский вопрос» всегда был в списке приоритетных для британского правительства, известного своей последовательно жесткой риторикой в адрес России. Великобритания также является ведущим внешним участником процесса реформирования сектора безопасности. По заявлениям британских чиновников, такая позиция Лондона сохранится и после

брекзита. Однако влияние Великобритании и общий положительный мультипликационный эффект, который она имела на соответствующие процессы в статусе члена ЕС, неизбежно ослабнет, и в лице Великобритании ЕС может потерять решительного сторонника и защитника интересов Киева.

Помощь Лондона Украине в рамках двустороннего сотрудничества идет по трем целевым направлениям – гуманитарное финансирование мероприятий в зоне конфликта, военная помощь и финансирование реформ через Фонд эффективного управления – объем средств, выделяемых по каждому из них, составляет около £10 млн (почти \$14 млн). Однако намного бóльшая сумма поступает от Великобритании в пользу Европейской комиссии – Лондон ежегодно вносит в ее бюджет примерно £1,5 млрд на меры в сфере развития. Пока что нет ясности в отношении судьбы этого финансирования после выхода Великобритании из Евросоюза, равно как и в отношении массы других вопросов, которые, вероятно, останутся открытыми в течение довольно долгого времени.

Отношения между официальным Киевом и его непосредственными соседями, входящими в ЕС, за последние 4 года усложнились, что все-таки в целом не повлияло на общую политику ЕС в отношении Украины. Сразу после Евромайдана главным вопросом было безоговорочное оказание помощи. В последнее время, ввиду ухудшения [отношений с Венгрией и Румынией](#) из-за положения о статусе языков во вновь принятом законе об образовании, [Киев включил Эстонию](#) в свой список офшорных зон. Продолжаются разногласия с Польшей в связи с [трактовкой событий Второй мировой войны](#).

Общим знаменателем во всех этих спорах является новый патриотический курс Украины в направлении запоздалого государственного строительства, что, кроме всего прочего, включает в себя меры по укреплению статуса украинского языка. Этот процесс сталкивается с обоснованными опасениями по поводу статуса этнических меньшинств после событий Евромайдана, а также [националистическими веяниями](#) в [ряде стран](#), где некоторые аспекты внутренней украинской политики стали [предметом политических кампаний](#).

Польша является наиболее ярким примером такой сложной динамики, так как сама способствует развертыванию «войны памяти», например, принятием закона о запрете так называемой «бандеровской» идеологии, [отрицающей](#) и украинских отрядов, сотрудничавших с [Третьим] рейхом». Этим Польша подчеркивает свою позицию о несовместимости нового патриотического курса Киева с его стремлением к вхождению в Евросоюз. Вместе с тем, лидер партии «Право и справедливость» Ярослав Качиньски традиционно был ярким сторонником Украины, а отношение в Украине после Евромайдана к самой [Польше остается положительным](#). Во всяком случае, данные разногласия не мешают [Варшаве и Будапешту активно принимать на своей территории](#) украинских работников для решения своих проблем с дефицитом трудовых ресурсов.

ПЕРСПЕКТИВЫ

Траектория отношений ЕС и Украины в ближайшем будущем легко предсказуема. Киев будет требовать от Европы еще более активной политической и финансовой поддержки, а Брюссель, в свою очередь, будет настаивать на большей приверженности реформам, особенно, что касается борьбы с коррупцией. Потенциал перемен будет скован президентскими и парламентскими выборами 2019 года, так как Порошенко придется просчитывать потенциальные избирательные потери в результате тех или иных политических шагов. В этом контексте процесс реализации Соглашения об ассоциации и общие темпы реформ останутся медленными. По умолчанию Россия продолжит играть важную роль в скреплении европейско-украинских отношений.

Выборы 2019 года станут отражением парадоксальной фазы политического развития Украины. С одной стороны, это будет проверка полномочий официального Киева, по проведению реформ. С другой же стороны, в настоящее время реальные альтернативы кандидатам и сторонам, доминировавшим на украинской политической арене еще до Евромайдана, отсутствуют. Несмотря на низкие рейтинги, не превышающие минимальные двузначные показатели, Порошенко и бывшая премьер-министр Юлия Тимошенко и их соответствующие блоки/партии остаются ключевыми соперниками как на парламентских, так и президентских выборах.

И Брюссель, и Киев уже сейчас смотрят в будущее – на события после выборов. Согласно договоренностям, достигнутым на последнем Саммите Восточного партнерства, Европейская Комиссия проведет технико-экономическое обоснование воздействия Таможенного союза на Украину и разработает «дорожную карту» для Украины (а также Молдовы и Грузии) по присоединению к Энергетическому союзу и формирующемуся Единому цифровому рынку ЕС. Как говорилось выше, такой подход несет с собой риск переоценки интеграционных механизмов, стоимость которых может быть весьма высокой. Опыт вступления в ЕС центрально- и восточноевропейских стран также указывает на то, что евроинтеграция сама по себе не может решить фундаментальных проблем роли государства и институциональной эффективности – эти вопросы сохраняются в выраженной форме даже после присоединения к ЕС.

Уроки прошлого также указывают на то, что ЕС в рамках своей украинской повестки следует сосредоточиться на мерах, имеющих непосредственное отношение к перестройке госучреждений, но с учетом реальных текущих возможностей. ЕС уже начал процесс регулирования реформ, в основном благодаря работе Группы поддержки Украины. Соответствующие преобразования часто противоречат корыстным интересам правящих элит, а также тормозятся ввиду низкой компетентности чиновников и неэффективности управления, и, в основном, продолжают благодаря прямой финансовой поддержке и прямому давлению Запада.

Несмотря на общепризнанную технократичность своих методов, ЕС в Украине все еще воспринимается в качестве важного политического субъекта, из чего вытекает логическая потребность в рассмотрении издержек и выгод от реформ в целом для населения. В этом смысле ЕС следует выделять больше финансирования для юго-восточных регионов страны, где

социально-экономические условия хуже, а также уделять больше внимания все более и более разочаровывающейся молодежи. Здравоохранение, образование, социальное обеспечение и инфраструктура имеют ключевое значение для украинской общественности и, следовательно, именно этим секторам ЕС должен уделять больше внимания и средств, если он хочет сохранить текущий высокий уровень поддержки проевропейского вектора развития страны.

Процесс долгосрочных и глубоких реформ под эгидой ЕС неизбежно приведет к противодействию со стороны некоторых слоев общества и заинтересованных лиц, воспринимающих преобразования как угрозу своим позициям. Именно поэтому Европейскому Союзу важно четко формулировать свои намерения на языке, понятном для каждого украинского гражданина. Евросоюз видит сближение Украины с остальной Европой как долгосрочный и, иногда, затратный процесс, но вместе с тем несущий многочисленные выгоды, даже без перспективы членства. Процесс уже начался, но все еще далек от завершения.