

Bergmann, Julian; Kosmehl, Miriam; Langbein, Julia; Sasse, Gwendolyn

Research Report

КІЛЬКА МІСІЙ У РОЗПАЛ ВІЙНИ: ІНТЕГРАЦІЯ ЗУСИЛЬ З ВІДНОВЛЕННЯ ТА ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС

IDOS Policy Brief, No. 14/2024

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Bergmann, Julian; Kosmehl, Miriam; Langbein, Julia; Sasse, Gwendolyn (2024) : КІЛЬКА МІСІЙ У РОЗПАЛ ВІЙНИ: ІНТЕГРАЦІЯ ЗУСИЛЬ З ВІДНОВЛЕННЯ ТА ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС, IDOS Policy Brief, No. 14/2024, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn,
<https://doi.org/10.23661/ipb14.2024>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/297226>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Кілька місяць у розпал війни: інтеграція зусиль з відновлення та вступу України до ЄС

Джуліан Бергманн, Міріам Космель,
Джулія Лангбайн, Гвендолін Зассе

Анотація

Перед Україною та її міжнародними партнерами постало безпрецедентне завдання: рухатися вперед в процесах відновлення та вступу до ЄС, а також забезпечувати критично важливу військову та фінансову підтримку, щоб допомогти Україні захистити свій суверенітет від російської військової агресії. Невизначеність щодо того, коли і як закінчиться війна, ще більше ускладнює планування щодо відновлення та членства в ЄС, проте також підкреслює необхідність їх інтеграції. Беручи до уваги спільну спрямованість на трансформаційну модернізацію, обидва процеси можуть взаємопідсилюватись.

Виходячи з цього, ЄС затвердив Ukraine Facility для забезпечення надійного фінансування України до 2027 року з метою підтримки відновлення та ключових інституційних і адміністративних реформ, необхідних для вступу України до ЄС. Основою реалізації обох напрямків є так званий План України українського Уряду.

Однак, відновлення і вступ до ЄС не призведуть до автоматичної синергії, в гіршому випадку вони можуть надмірно перенапружити спроможність українського Уряду і приватного сектору, а також підтримку громадськості. Щоб досягти максимальної синергії між цими процесами, політичним діячам слід взяти до уваги такі рекомендації:

- **Встановлення пріоритетів, які відповідають короткостроковим вимогам та мають довгострокові амбіції.** Пріоритетними повинні бути заходи з відновлення, які підвищують безпеку, забезпечують основні потреби людей і мають вирішальне значення для української економіки. У рамках переговорів про вступ до ЄС пріоритетними повинні бути «основні принципи» і розділи, що стимулюють економічне зростання і конкурентоспроможність, оскільки використання процесу вступу для стимулювання економічного зростання сьогодні може безпосередньо сприяти трансформаційній перебудові, і навпаки.
- **Забезпечення участі суспільства в реалізації Плану України.** Уряди Німеччини та України, як співorganizатори Конференції з відновлення України

(URC) у червні 2024 року, повинні переконатися, що URC є відправною точкою для інституціоналізації інклюзивного підходу до реалізації Плану України. Цього можна досягти шляхом створення коаліцій різноманітних учасників на багатьох рівнях управління в Україні, орієнтованих на вирішення конкретних проблем поза межами щорічної Конференції URC.

- **Залучення міжнародних донорів до підтримки Плану України, відновлення та вступу України до ЄС.** Німеччина, як держава-член ЄС і G7, може стати важливою ланкою між прихильниками відновлення України з ЄС та країнами, що не входять в ЄС. Держави-члени ЄС повинні привести свою двосторонню допомогу Україні у відповідність з Планом України.
- **Розробка спеціальної технічної допомоги та розбудова потенціалу.** Карта активів, розроблена спільно українськими та міжнародними учасниками, повинна виявляти і систематизувати сильні сторони та невикористаний потенціал (наприклад, щодо інфраструктури, державного фінансування, промислової та комерційної діяльності) у конкретних регіонах, муніципалітетах та у приватному секторі, беручи до уваги стратегії розвитку, які розроблялися на різних рівнях управління протягом останніх місяців. Необхідним є залучення української діаспори в країнах ЄС до участі в цих процесах, не обумовлюючи це нереалістичними очікуваннями щодо швидкого і масштабного повернення.
- **Підготовка проміжних кроків на шляху вступу України до ЄС.** Уряду Німеччини слід продовжувати просувати дискусію між інституціями ЄС і державами-членами про проміжні кроки щодо поступового вступу України в ЄС перед офіційним вступом, включаючи інтеграцію України в єдиний ринок ЄС.
- **Застосування відкритої та прозорої комунікації.** Спираючись на відкритий і прозорий діалог Уряду України та ЄС, необхідно розробити стратегію комунікації з українським народом, щоб заручитися його підтримкою щодо вступу до ЄС. Ефективна комунікація всередині ЄС необхідна для обмеження політичного простору учасників, що мають право вето.

Вступ

Рішення Європейської Ради від 23 червня 2022 року про надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу та від грудня 2023 року про початок переговорів про вступ стали історичними. ЄС перетнув межу від політики сусідства до політики розширення, а Україна отримала конкретну перспективу членства в ЄС. Кожна країна-кандидат проходить процедуру узгодження зі стандартами та нормативними актами ЄС, що вимагає суттєвих реформ, нового законодавства, ресурсів і можливостей для реалізації. Війна, що триває, робить процес вступу України до ЄС унікальним.

Відновлення потребує довготривалих зусиль. Згідно з Grävingholt et al. (2023), відновлення — це «усі ініціативи, спрямовані на усунення завданих через конфлікт пошкоджень фізичної інфраструктури, а також політичних, економічних та соціальних структур» (Grävingholt et al., 2023). Тому ми використовуємо термін «відновлення» по всьому тексту, за винятком випадків, коли мова йде конкретно про зусилля з фізичної реконструкції. Як заявлено Урядом України у Національному плані відновлення, що був представлений на першій Конференції з питань відновлення України в Лугано у 2022 році, метою є перспективна, стійка трансформація та модернізація країни. Цей процес відбуватиметься в політичному та соціальному середовищі, що змінилося внаслідок війни, і вимагатиме компромісів.

Подальший хід війни визначить, чи відбудеться вступ до ЄС і відновлення, та яким чином. Зв'язок між цими процесами був зазначений у першому звіті Європейської Комісії про розширення ЄС щодо України (European Commission, 2023) і в «Плані України на 2024—2027 роки» (Government of Ukraine, 2024).

Офіційні особи як ЄС, так і України розглядають відновлення України та вступ до ЄС як процеси, що посилюють один одного. План вступу до ЄС неминуче формуватиме

уявлення ЄС про відновлення та виділені на це ресурси. Водночас ширше коло учасників процесу відновлення, зокрема міжнародні донори, не завжди розглядають цей процес через призму вступу до ЄС. Це ускладнює координацію реформ, які різні донори можуть очікувати від українського Уряду. Тому **перспектива вступу України до ЄС** повинна стати **невіддільною частиною відновлення** і метою, заради досягнення якої можуть об'єднатися як український Уряд, так і міжнародні донори.

Не слід сприймати за належне, що шлях України до членства в ЄС і відновлення автоматично крокуватимуть рука об руку. Ці процеси стикаються зі схожими проблемами, проте логіка, що лежить в їхній основі, не ідентична. Через це їхнє об'єднання може створити напруженість. У цій статті розглядаються концептуальні та практичні питання, які директивні органи повинні брати до уваги, щоб узгодити переговори про вступ та зусилля з відновлення таким чином, щоб вони посилювали один одного.

Логіка вступу до ЄС та відновлення: відмінності та подібності

Основоположна логіка

Політика розширення ЄС є інструментом просування, стимулювання і створення умов для структурних трансформацій у країнах-кандидатах для досягнення поставленої кінцевої мети: вступу до ЄС. Одним з важливих механізмів, що лежать в основі розширення як інструменту зовнішньої політики ЄС, є висунення умов. Копенгагенські критерії 1993 року визначають всеохопні умови ЄС: стабільні інституції, що гарантують демократію, верховенство закону, права людини та захист меншин; функціонуюча ринкова економіка і здатність протистояти конкурентному тиску єдиного ринку ЄС, галузеві вимоги щодо узгодження державної політики та економіки з юридичними

зобов'язаннями щодо членства в ЄС, а також здатність ЄС «поглинути» країну-кандидата. Переговори про вступ структуровані на 35 розділів відповідно до методології, яка востаннє переглядалася у 2020 році, з умовами, що застосовуються для управління та стимулювання переходу від одного розділу до іншого (хоча можливе відкриття кількох розділів одночасно).

На відміну від вступу до ЄС, процеси відновлення під час або після насильницьких конфліктів або стихійних лих значною мірою залежать від контексту і можуть залучати дуже різні групи зовнішніх учасників. Ґрунтуючись на принципі відбудови «краще, ніж було», який спочатку виник у контексті зменшення ризику катастроф, відновлення також включає перспективний підхід, спрямований на підвищення стійкості суспільства до майбутніх криз та стихійних лих.

Таке поняття відновлення наближене до розуміння цього терміну українським Урядом. План України відображає це, визначаючи «реконструкцію» як відновлення зруйнованих або частково пошкоджених активів, а «відновлення» як відновлення [соціальної, політичної, економічної; – прим. авторів] діяльності (Government of Ukraine, 2024, стор. 27). Іншими словами, відновлення — це стійка і глибока трансформація держави та суспільства, що охоплює модернізацію та економічне зростання.

Відмінності

На відміну від вступу до ЄС, відновлення може відбуватися в різній послідовності й різними шляхами. Відновлення може бути частковим або вибірковим, при цьому загальний процес не повинен мати перешкоди або зупинятися. Пріоритети, послідовність дій і структури управління з питань відновлення необхідно визначати та адаптувати в міру розвитку процесу, в той час, як переговори про вступ до ЄС з самого початку встановлюють жорсткі рамки. На додаток, держави-члени ЄС мають право вето на різних етапах процесу вступу: від

ухвалення рішення про включення до списку офіційних країн-кандидатів, до початку переговорів про вступ, закриття окремих розділів і надання «зеленого світла» для фактичного вступу після закриття всіх розділів. Можливості накладення вето можуть послабити умови як систематичний механізм. Навіть якщо умови будуть виконані, держави-члени все одно можуть заблокувати цей процес з інших причин. Угорський уряд на чолі з прем'єр-міністром Віктором Орбаном спочатку пригрозив накласти вето на рішення про включення України до списку країн-кандидатів, а згодом і на інструмент Ukraine Facility. Чинний уряд Словаччини міг би зіграти подібну роль, і інші можуть наслідувати цей приклад, якщо місцеві виборці вважатимуть закладені витрати занадто високими (наприклад, щодо Політики згуртування ЄС). Вступ до ЄС характеризується вродженою асиметрією у відносинах між ЄС, який встановлює умови, і країною-кандидатом, яка повинна їх виконувати, і в кінцевому підсумку залежить від політичної підтримки з боку всіх держав-членів ЄС. Натомість реконструкція починається з задоволення внутрішніх потреб і зазвичай підтримується зовнішніми учасниками. Однак на практиці залежність відновлення від зовнішнього фінансування, пов'язаного з певними умовами, а також небажання ЄС втручатися в суверенітет держави-кандидата понад умов, узгоджених в ході переговорного процесу, роблять ці два процеси більш схожими.

Подібності

Як для відновлення, так і для вступу України до ЄС необхідні зовнішні ресурси і досвід, у тому числі досвід українців, переміщених в результаті війни. Обидва процеси можуть здаватися (або активно просуватися певними учасниками) як насамперед технократичні зусилля, проте це також політизовані процеси, що характеризуються високими і, можливо, розбіжними очікуваннями місцевих еліт та суспільства. Чий інтереси враховуються більшою мірою при визначенні та реалізації

пріоритетів? Хто насправді отримує переваги або отримує їх рано чи пізно? Обидва процеси демонструють притаманний їм «ухил у бік виконавчої влади», який у випадку України підкреслює роль Адміністрації Президента (або певних міністерств), а не посилення парламенту чи неурядових організацій. Однак успіх обох процесів в кінцевому підсумку також залежить від залучення до них різних представників місцевого суспільства.

Нарешті, війна, що триває, створює суттєві невизначеності щодо прогресу і успіху обох процесів і може фактично звести нанівець або поставити під загрозу будь-які досягнуті успіхи. Наприклад, нестача безпеки негативно впливає на шанси залучення вкрай необхідних приватних (іноземних) інвестицій, особливо в основний капітал, який важливий як для вступу до ЄС, так і для відновлення. Реконструкцію критично важливої інфраструктури, можливо, доведеться проводити кілька разів, що ускладнить отримання зовнішньої підтримки. У більш загальному плані, тривала війна стане випробуванням для згуртованості суспільства та політичної волі в Європі.

Синергія процесів вступу до ЄС та відновлення України

Синергія, що пов'язує шлях України до ЄС та відновлення, має три аспекти.

По-перше, перспектива членства в ЄС є **стимулом для українських учасників до здійснення ключових реформ**, які необхідні для консолідації та подальшого зміцнення верховенства права та демократії. Ці інституційні реформи захистять від корумпованих структур, що використовують допомогу з відновлення для отримання економічної ренти. Віра донорів в добросовісність українських інституцій також має сприяти мобілізації приватних (іноземних) інвестицій.

По-друге, перспектива членства в ЄС надає **інституціям ЄС, державам-членам та учасникам громадянського суспільства** в

Україні, **важелі впливу щодо підтримання політичного імпульсу** для реформування, які також будуть важливі для управління процесом відновлення за принципом «краще, ніж було».

Нарешті, спільне бачення членства України в ЄС може послужити **спільною основою для координації двосторонньої допомоги Україні**.

У першому щорічному звіті Європейської Комісії про розширення членства щодо України від листопада 2023 року (European Commission, 2023) йшлося про зв'язок вступу до ЄС та відновлення. Наприклад, у розділі, присвяченому регіональній політиці, міститься заклик до приведення Державного фонду регіонального розвитку України та Державної стратегії регіонального розвитку у відповідність із процесом відновлення та принципами багаторівневого управління, оскільки відновлення повинно мати відмінності залежно від регіонів та муніципалітетів. У звіті також підкреслюється, що зусилля з відновлення повинні бути спрямовані на те, щоб допомогти Україні створити потенціал для подолання конкурентного тиску і ринкових сил всередині ЄС. Особлива увага приділяється відбудові інфраструктури та інвестуванню в освіту і професійну підготовку, що дозволить Україні спеціалізуватися на подальшій інтеграції в ланцюги з вищою доданою вартістю.

Ukraine Facility та План України — зв'язок вступу до ЄС та відновлення

Інституції ЄС створили новий фінансовий інструмент для підтримки відновлення України та її вступу до ЄС: інструмент Ukraine Facility був остаточно узгоджений усіма державами-членами з переглядом багаторічних фінансових рамок ЄС, а потім схвалений Європейським Парламентом 27 лютого 2024 року (European Union, 2024). Його метою є забезпечення надійного та прогнозованого фінансування для сприяння фінансовій стабільності української держави у 2024—2027

роках. Фінансовий обсяг інструменту становить 50 млрд євро, з яких 33 млрд євро надається у формі кредитів і 17 млрд євро у формі грантів.

Інструмент складається з трьох складових (рис. 1). Перша складова призначена для підтримки макрофінансової стабільності України та здійснення реформ й інвестицій відповідно до пріоритетів, викладених у «Плані України на 2024—2027 роки» (Government of Ukraine, 2024). Цей документ визначає середньострокове бачення заходів з відновлення, тісно пов'язаних із ключовими структурними реформами, необхідними для вступу України до ЄС. Друга складова інструменту встановлює інвестиційні рамки для України, а третя складова слугує для надання технічної допомоги та розбудови спроможності, а також включає субсидування витрат за позиками. Більша частина фінансування, 38 млрд євро, спрямована на реалізацію першої складової, а 8 млрд євро і 4 млрд євро — на реалізацію другої та третьої складової, відповідно. Примітно, що інструмент Ukraine

Facility «застосовує таку саму операційну логіку, що й Фонд реформ і зростання для Західних Балкан» (прийнятий у квітні 2024 року), тобто «методологію поетапного приєднання в зародковому стані», пропонуючи «фінансові стимули і прискорену інтеграцію в окремі частини єдиного ринку для проміжних заходів, спрямованих на виконання умов набуття членства в ЄС» (Emerson & Blockmans, 2023, стор. 2).

План України викладає стратегію Уряду України, що визначає чотири категорії секторів та синергію між ними: стимулювання тих секторів економіки, які найбільше сприяють економічному зростанню; включення найбільш актуальних наскрізних сфер, таких як перехід до зеленої, цифрової та інклюзивної економіки; зміцнення основоположних галузей, які надають громадянам основні послуги, таких як охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги; та забезпечення основних цінностей та належного врядування через ефективне та дієве державне управління.

Рис. 1: Три пріоритетні напрямки Ukraine Facility

Інструмент UKRAINE FACILITY		
Складова 1 Підтримка Плану України	Складова 2 Інвестиційні рамки України	Складова 3 Програми допомоги
<p>План підтримки України від ЄС у формі грантів та кредитів до державного бюджету, з метою:</p> <ul style="list-style-type: none"> - вирішення нагальних фінансових потреб держави для підтримки макрофінансової стабільності - просування інвестицій, що сприяють відновленню, реконструкції та модернізації - сприяння реформам, що необхідні для вступу до ЄС 	<p>Механізм зниження ризиків, доступний інвесторам через міжнародні фінансові інституції для збільшення інвестицій та залучення нових інвесторів</p> <p>Підтримка українського приватного сектору (принаймні 15% для малого та середнього бізнесу)</p> <p>Технічна допомога в підготовці та здійсненні інвестицій</p>	<p>Технічна допомога Уряду (acquis ЄС, структурні реформи)</p> <p>Розбудова спроможності органів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях</p> <p>Підтримка громадянського суспільства</p> <p>Покриття субсидування відсоткових ставок за кредитами</p>

Джерело: Адаптація матеріалів Європейської Комісії (2024) в рамках ліцензії CC-BY.

Розробляючи амбітний план реформ, які мають бути реалізовані в контексті переговорів про вступ до ЄС, інструмент Ukraine Facility та План України встановлюють чіткий зв'язок між вступом України до ЄС та зусиллями з відновлення. Передумовою виділення коштів на Ukraine Facility є затвердження Плану України Радою ЄС. Європейська Комісія схвалила План України 15 квітня, відкривши шлях для регулярних виплат в рамках Ukraine Facility. Мета полягає в тому, щоб забезпечити поєднання зусиль з відновлення протягом наступних чотирьох років з ключовими інституційними, правовими та адміністративними реформами. Таким чином, Україна може використовувати стратегічний напрямок, що відкривається у зв'язку з перспективою вступу до ЄС, для узгодження дороговартісного відновлення з економічною модернізацією, тим самим закладаючи міцну основу для отримання права на членство в ЄС. Оскільки фінансування в рамках першої складової Ukraine Facility буде в першу чергу спрямоване на заповнення дефіциту фінансування в державному бюджеті України, особливі очікування пов'язані з кредитуванням приватного сектору і збільшенням інвестицій в рамках другої складової з метою фінансування заходів з відновлення в достатньому обсязі.

Зрештою, хоча План України є всеосяжною стратегією для початкового визначення послідовності здійснення реформ і визначення пріоритетів зусиль з відновлення, він не є і на даному етапі з непередбачуваністю війни, що триває, не може бути - планом стратегічного відновлення України, який дозволить їй прямо просуватися на шляху до ЄС. Зокрема, фінансовий обсяг Ukraine Facility недостатній для фінансування зусиль з відновлення. Також немає впевненості в тому, що компонент технічної допомоги в рамках третьої складової інструмента достатньою мірою відображає потребу в розбудові спроможності в Україні, особливо з урахуванням того, що інструмент вочевидь об'єднує підтримку, яку кандидати зазвичай

отримують в рамках Інструмента передвступної допомоги. Розбудова спроможності на національному, регіональному та місцевому рівнях, включаючи соціальних партнерів та організації громадянського суспільства, має вирішальне значення для освоєння орієнтовно сотень мільярдів євро, необхідних як для фінансування заходів з відновлення, так і реалізації реформ.

Ключові виклики

Щоб об'єднати та посилити вступ України до ЄС та зусилля з відновлення потрібні дії, що викладені нижче:

Визначення пріоритетів і послідовності дій

З точки зору розширення ЄС, на найперших етапах відновлення України необхідно буде зосередитися на інституційних реформах. Адже для цього знадобиться кілька років, щоб забезпечити відповідність всім критеріям, встановленим в рамках переговорів про вступ до ЄС. Це включає забезпечення підтримки антикорупційної екосистеми, створеної після Революції Гідності/Євромайдану 2013—2014 років, приборкання корупції в судовій системі та правоохоронних органах, а також прагнення осіб, що приймають рішення, до постійного вдосконалення. Водночас, процес вступу до ЄС також повинен приносити певні відчутні вигоди для громадян України, щоб зберегти підтримку і довіру до цього процесу і протистояти потенційному розчаруванню або антиєвропейським настроям, якщо переговори будуть просуватися повільно або призупиняться на певних етапах. Зростання євроскептицизму під час попередніх процесів приєднання в Центральній і Східній Європі або в ході поточного процесу приєднання Сербії ілюструє цей ризик.

З точки зору відновлення, початковим пріоритетом буде задоволення короткострокових потреб та зосередження уваги на секторах, де можна досягти швидких

та ефективних результатів. Останнє також важливо для просування легітимності управління та підтримки «з низів» відновлення України. Чим відчутнішими будуть результати міжнародних зусиль з підтримки відновлення України, тим більшою буде суспільна підтримка структур управління та встановлених пріоритетів. Водночас очевидно, що довгострокове відновлення України має ґрунтуватися на умовах, що відповідають *acquis* ЄС. Отже, в обох процесах необхідно узгодити короткострокові вимоги з довгостроковими цілями щодо інтеграції в ЄС та відновлення. По-перше, пріоритетними повинні бути заходи з відновлення, які підвищують безпеку або спрямовані на задоволення основних потреб населення та мають вирішальне значення для функціонування української економіки. Стійка і успішна економіка є необхідною умовою для української держави і суспільства, щоб здійснити реформи, необхідні для відповідності стандартам ЄС. Це повинно включати особливу увагу до операцій з розмінування — це важливо не тільки з міркувань фізичної безпеки, воно також має сприяти відновленню засобів до існування та виробництва у сільському господарстві. За оцінками, близько 30% території України можуть бути забруднені мінами та боєприпасами, що не вибухнули (Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 2023). Більш того, заходи щодо задоволення основних потреб населення, таких як охорона здоров'я, житло та освіта, є важливою передумовою для стимулювання економіки та надання громадянам стійких перспектив, даруючи нову надію перед лицем війни, що триває.

По-друге, зусилля з відновлення повинні бути як і раніше зосереджені на критично важливій інфраструктурі, транспортних шляхах і логістиці, які є ключовими факторами розвитку української економіки та мають велике значення для суспільства. Важливо буде знайти правильний баланс між короткостроковими потребами у відновленні,

які не завжди можуть бути узгоджені зі стратегічно важливими цілями сталого розвитку, і трансформаціями в стратегічних пріоритетах ЄС, або середньостроковими ініціативами, такими як реконструкція автомобільних доріг або електростанцій. Коли інтереси розходяться, може бути непросто визначити, який рівень уряду має останнє слово у визначенні пріоритетності одного проекту перед іншим.

Що стосується переговорів про вступ, то очевидно, що пріоритетна увага буде приділятися так званим «основним принципам», які супроводжують весь процес приєднання і переговори в рамках усіх інших розділів. Вони стосуються ключових питань верховенства закону, фундаментальних прав, зміцнення демократичних інституцій, включаючи реформу державного управління. Їхня важлива роль відображена в Плані України і відповідає результатам регулярного опитування громадської думки, адже українське населення вважає боротьбу з корупцією головним пріоритетом реформ (наприклад, Onuch et al., 2023). Крім того, в ході переговорів про вступ - особливо щодо кластерів, пов'язаних з внутрішнім ринком, а також з «зеленими питаннями» та сталим сполученням - пріоритет повинен бути наданий тим розділам, де прогрес у приведенні у відповідність до вимог ЄС буде позитивно впливати на підвищення конкурентоспроможності української економіки. Зокрема, це стосується зазначених у Плані України п'яти секторів з найбільшим потенціалом економічного зростання: сільське господарство, енергетика, транспорт, критична сировина та інформаційні технології. Використання процесу приєднання для стимулювання модернізації та інклюзивного економічного зростання може безпосередньо сприяти трансформаційному відновленню, оскільки відбудова «краще, ніж було» наблизить Україну до стандартів ЄС. Стартова позиція України на переговорах про вступ до ЄС є порівнянною з попередніми країнами, що

ставали членами ЄС. Виявлений економічний потенціал і продемонстровані сильні сторони, такі як життєстійкість і політична стабільність, вказують на те, що Україна здатна до трансформаційного відновлення (Grieverson et al., 2023).

Забезпечення інклюзивної участі

Це продемонструвало свою важливість в інших контекстах, і міжнародна спільнота прагне організувати відновлення як інклюзивну подію, яка враховує переваги місцевих органів влади, незалежних бізнес-асоціацій та громадянського суспільства (ISE, 2023). Аналіз розширення ЄС на схід показав, що впровадження правил ЄС (понад формальним дотриманням вимог *acquis* ЄС) вимагає узгоджених зусиль цілої низки представників суспільства (Bruszt & Langbein, 2020).

Однак як процес відновлення, так і розширення ЄС можуть розгортатися за принципом «зверху вниз», що загрожує ризиком монополізації з боку Адміністрації Президента або Уряду процесів прийняття рішень щодо визначення пріоритетів для реалізації. Тому завдання полягає в тому, щоб забезпечити довгострокову інклюзивну участь в обох напрямках.

В Плані України зазначено, яких стейкхолдерів було залучено до його обговорення (бізнес і бізнес-асоціації; НУО; регіональні державні органи; парламентські комітети) або яким було запропоновано висловити свої зауваження. Що стосується впровадження та коригування, важливо створити точки входу, щоб ці учасники стали не тільки одержувачами, але й могли постійно та ефективно формувати цей процес. Важливо не тільки брати до уваги оцінку потреб на місцевому рівні, але й розробити карту активів, щоб систематизувати сильні сторони на місцях з точки зору людського та фінансового капіталу. Це допоможе виявити сильні сторони місцевих підприємств, з одного боку, і випадки, коли необхідно залучати іноземні компанії або фахівців, з іншого боку, особливо з метою

приведення зусиль з відновлення у відповідність до вимог ЄС (ZOiS, 2024). Такий підхід відповідає принципу субсидіарності ЄС, що сформульований у статті 5 Договору про заснування ЄС, згідно з яким рішення повинні прийматися на тому рівні, який найближчий до громадян, і де Союз утримується від втручання. Це відповідає постійному акцентуванні децентралізації та забезпечення балансу сил в Україні. Місцеві коаліції є важливою ланкою між суспільством та політиками, між муніципалітетами, а також між муніципальним та національним рівнями.

Важливо формувати коаліції з конкретних питань серед різних стейкхолдерів і відповідних структур управління, що дозволить цим коаліціям впроваджувати (і коригувати) План України відповідно до їхніх потреб і активів. Наприклад, підвищення конкурентоспроможності української економіки та її інтеграція в європейські ланцюжки створення вищої доданої вартості є ключовим пріоритетом для відновлення, а також важливою умовою для відповідності економічним критеріям вступу до ЄС. Як *Ukraine Facility*, так і План України роблять акцент на розвитку малих і середніх підприємств в цьому відношенні. Однак дослідження в області економічного розвитку демонструють, що досягнення вищої конкурентоспроможності та інтеграції в ланцюжки створення вищої доданої вартості потребує коаліції фірм, науково-дослідних інститутів, університетів, установ професійного навчання, регуляторних органів та інвестиційних агентств (Doner & Schneider, 2016). Такі коаліції сприяють об'єднанню ресурсів і отриманню глибоких знань про галузеві потреби в області логістики, навичок, технологічних ноу-хау і маркетингу. Підтримка створення таких коаліцій на рівні секторів і всередині або між різними територіальними одиницями через *Ukraine Facility* може зіграти ключову роль у створенні перспективних секторів.

Спроможність на державному та недержавному рівні для управління зусиллями щодо вступу до ЄС та відновлення

Попередні кейси вступу до ЄС продемонстрували, що для управління цим складним процесом країна-кандидат потребує високої спроможності на державному та недержавному рівні (Hughes et al., 2004; Bruszt & Langbein, 2020). Умови, як правило, визначають кінцеву мету, а не всі ті кроки, що потрібні для досягнення цієї мети, залишаючи за місцевими учасниками право визначати процес.

Подібним чином успіх зусиль з відновлення країни залежить від здатності державних та недержавних учасників розробляти, здійснювати та контролювати заходи, а також координувати їх з міжнародними партнерами, які підтримують відновлення. Тому очевидно, що наявність достатньої спроможності для ефективного використання фінансових ресурсів, що виділяються міжнародними партнерами («спроможність до використання коштів»), і для реалізації узгоджених проєктів і програм відповідно до умов, встановлених зовнішніми учасниками («спроможність до реалізації») стає ще складнішим завданням, коли переговори про вступ до ЄС і зусилля з відновлення здійснюються або повинні здійснюватися у комплексі.

Україна не починає з нуля. У контексті Угоди про асоціацію та Поглибленої і всеохопної зони вільної торгівлі з ЄС Україна побудувала значну адміністративну спроможність, як на державному, так і недержавному рівні, яка є ключовим ресурсом для управління процесом відновлення. Водночас існують також сильні регіональні відмінності в спроможності між сходом і півднем України, і цілком ймовірно, що деокуповані регіони матимуть прогалини в спроможності та особливі потреби (Kochnev et al., 2023). Прифронтові міста та регіони найбільше потребують заходів з відновлення. Будуть потрібні політичні переговори про те, де

і коли проводити відновлення, що значною мірою визначається міркуваннями внутрішньої міграції та безпеки. Більш того, через вимушену зовнішню міграцію частина необхідних фахівців наразі знаходиться за межами країни, і чим довше триватиме війна, тим важче буде відновити зв'язок із цими фахівцями. Тому важливо також розглянути питання спроможності та людського капіталу з транснаціональної точки зору і надати українцям, які проживають за кордоном, можливість просувати процес подвійної трансформації в Україні.

Координація з іншими партнерами

У той час, як переговори про вступ до ЄС будуть проводитися виключно між ЄС і країною-кандидатом, відновлення України буде підтримуватися Сполученими Штатами і багатьма іншими державами, які не є членами ЄС, такими як Норвегія, Швейцарія і Великобританія. Тому ЄС має переконатися, що його координація з українським Урядом щодо питань відновлення на систематичній основі включає інших міжнародних донорів, оскільки останні відіграватимуть важливу роль у політичній та фінансовій підтримці. Своєю чергою, США та інші донори повинні бути готові до координації з ЄС. Започаткована у січні 2023 року Міжвідомча координаційна платформа донорів, пов'язана з країнами G7 та створена за їхньою ініціативою разом з Україною та ЄС, має функціонувати як центр координації між донорами з ЄС та країн, що не входять до ЄС. Нещодавнє розширення кола учасників поза межі G7, із залученням Республіки Корея, Нідерландів, Норвегії та Швеції, а також надання статусу спостерігача Данії, Естонії, Латвії, Литви, Польщі та Іспанії є важливим кроком у розширенні платформи.

Внутрішні розбіжності в ЄС

Відновлення України та вступ до ЄС не користуються однаковою підтримкою всіх держав-членів ЄС, що демонструють прем'єр-міністр Угорщини Віктор Орбан та прем'єр-

міністр Словаччини Роберт Фіцо. Цілком ймовірно, що принцип одностайності може бути використаний деякими державами-членами ЄС для контролю за процесом вступу, оскільки для закриття кожного розділу потрібно одностайне голосування. Протести польських і французьких фермерів проти імпорту зерна з України вказують на те, що також можуть бути протести проти поступової інтеграції України в єдиний ринок ЄС. Зрештою, питання про те, якою мірою ці потенційні розбіжності всередині країн-членів ЄС та між ними можуть вплинути на підтримку ЄС відновлення України та її вступу до ЄС, залишається відкритим. На Конференції Європи в листопаді 2023 року міністр закордонних справ Німеччини Анналена Бербок запропонувала ідеї щодо «поступової інтеграції» кандидатів на вступ до ЄС і розширення сфер, в яких рішення можуть прийматися кваліфікованою більшістю голосів, в тому числі у сфері закордонних справ (Federal Foreign Office, 2023). У будь-якому разі посилення європейської єдності на підтримку узгодження цих двох процесів потребує політичної волі та спільного лідерства. Якщо відновлення економіки і вступ до ЄС залишаться тісно пов'язаними, то заблокувати останній буде складніше. І навпаки, якщо зусилля з відновлення призупиняться, перспектива вступу до ЄС стане більш невизначеною.

Рекомендації

(1) Встановити пріоритети для переговорів про вступ до ЄС і зусиль з відновлення, які узгодять короткострокові вимоги з довгостроковими цілями. Пріоритет повинен бути наданий заходам з відновлення, які підвищують безпеку, спрямовані на задоволення основних потреб населення і мають вирішальне значення для функціонування української економіки. Стійка і процвітаюча економіка є необхідною умовою для спроможності української держави і суспільства здійснювати реформи, необхідні для відповідності стандартам ЄС. Пріоритетна увага в переговорах про вступ буде

приділятися основним засадам: верховенство закону, основні права та зміцнення демократичних інституцій, включаючи реформу державного управління. Крім того, слід приділяти пріоритетну увагу тим розділам, в яких прогрес у приведенні у відповідність до вимог ЄС може стимулювати економічне зростання і підвищити конкурентоспроможність української економіки у п'яти секторах, які мають найбільший потенціал для прискорення зростання — сільське господарство, енергетика, транспорт, критична сировина та інформаційні технології (див. також Movchan et al., 2024). Важливо буде збалансувати короткострокові потреби у відновленні, які не завжди можуть бути узгоджені зі стандартами ЄС, з довгостроковими ініціативами, які дозволять здійснити трансформаційне відновлення і таким чином стимулювати економічне зростання в довгостроковій перспективі.

(2) Заохочувати участь всього українського суспільства у реалізації Плану України. Якщо ми хочемо, щоб План України служив спільним порядком денним для відновлення України у світлі її шляху до ЄС, важливо забезпечити **широку громадську підтримку та залученість**. Через значний **брак часу**, протягом якого український Уряд розробляв План України і координував його з Європейською Комісією, існує ризик того, що він буде сприйнятий як такий, що був узгоджений «за зачиненими дверима» без *істотного* внеску українського громадянського суспільства та інших недержавних учасників. Важливо, щоб **Уряди Німеччини та України використали свою роль співорганізаторів Конференції з відновлення України у 2024 році для забезпечення того, щоб місцеві українські учасники, незалежні бізнес-асоціації, експерти та громадянське суспільство мали вагомий голос** при розгляді Плану України, щоб він міг працювати на більш широке українське суспільство. Виходячи за рамки Конференції з відновлення України,

важливо буде **законодавчо закріпити цей інклюзивний підхід**, просуваючи участь коаліцій різних груп учасників у фактичному впровадженні Плану України.

(3) Залучити міжнародних донорів до підтримки Плану України, який повинен орієнтуватися на підтримку впровадження Ukraine Facility та ключових інституційних реформ, спрямованих на вступ України до ЄС. Водночас План України також повинен **дозволити широкому колу донорів приєднатися до його цілей і підтримати ключові елементи відновлення України**. Для цього, можливо, буде потрібно розширити рамки Ukraine Facility та Плану України, вийшовши за межі інструментів в контексті відносин між Україною та ЄС. Спрямувавши увагу на спільні інтереси з підтримки відновлення України, **Уряд Німеччини міг би стати важливою ланкою між прихильниками відновлення України з ЄС та країн, що не входять до ЄС**. Німеччина відіграла ключову роль у дебатах щодо міжнародної підтримки відновлення України, оскільки під час свого головування в G7 вона спільно з Європейською Комісією організувала міжнародну експертну конференцію з відновлення України. Основна увага має бути зосереджена на тому, як донори, які не входять до ЄС, могли б найкращим чином зробити свій внесок в Ukraine Facility. Уряду Німеччини також слід забезпечити координацію між державами-членами ЄС щодо того, як привести свою двосторонню допомогу Україні у відповідність із загальними цілями Плану України.

(4) Адаптувати програми технічної допомоги та розбудови спроможності всередині України та для української діаспори. Для зміцнення спроможності на державному, адміністративному та недержавному рівні слід посилити поточні програми технічної допомоги та розбудови спроможності на основі **карти активів**, що систематизує, які активи (пов'язані, наприклад,

з інфраструктурою, державними фінансами, промисловою та комерційною діяльністю) могли б бути реалізовані, але наразі не реалізуються повною мірою або не монетизуються, беручи до уваги різні стратегії розвитку, які розроблялися на різних рівнях управління упродовж останніх місяців. Найвні програми можуть бути використані для сприяння створенню **коаліцій з конкретних питань між різними стейкхолдерами**, що необхідні для розробки та реалізації проєктів, які допомагають задовольнити місцеві потреби і при цьому відповідають загальним цілям Ukraine Facility та Плану України. Це має бути доповнено конкретними ініціативами щодо розбудови спроможності української діаспори в країнах ЄС, спрямованими на збереження або розвиток навичок та експертних знань, необхідних для відновлення.

(5) Підготуватися до проміжних етапів вступу до ЄС та реформування методології розширення. Існує ризик затримок у **переговорах і потенційного блокування** з боку окремих держав-членів ЄС, про що свідчать переговори щодо Ukraine Facility та розширення заходів щодо лібералізації торгівлі для України. Отже, інституції ЄС і держави-члени повинні підготуватися до **проміжних етапів на шляху до вступу**. Це може включати прискорену інтеграцію України в окремі частини єдиного ринку ЄС шляхом якнайшвидшої участі в європейських ланцюжках створення вартості та створення механізму усунення проблем двосторонньої торгівлі. Це одним давнім питанням внутрішньої реформи ЄС, яке в ході нових дебатів про розширення вийшло на перший план, є адаптація методології розширення шляхом прийняття рішення кваліфікованою більшістю голосів (qualified majority voting, QMV) про відкриття і закриття переговорних розділів у процесі вступу до ЄС (Emerson & Blockmans, 2023). Уряду Німеччини слід продовжувати взаємодіяти з іншими державами-членами ЄС щодо цієї реформи.

(6) Заохочувати відкритий і прозорий діалог щодо переговорів про вступ і відновлення України. І вступ до ЄС, і відновлення можуть не стати прозорими процесами, в рамках яких недержавні учасники можуть легко отримувати доступ до інформації і забезпечувати підзвітність. Більше того, як з боку українського населення, так і з боку ЄС будуть великі очікування щодо обох процесів. Зв'язок між вступом до ЄС і відновленням, і те, наскільки важливим є успіх і того, і іншого для України та

майбутнього ЄС, має стати важливим елементом спеціальних і цілеспрямованих комунікаційних стратегій, щоб забезпечити підтримку серед українців та міжнародних партнерів. Ці стратегії також повинні створити простір для відкритого і прозорого діалогу, щоб посилити просування суспільної відповідальності в Україні, як для переговорів про відновлення, так і для переговорів про вступ до ЄС, а не тільки для чинення тиску задля реформ.

Список використаної літератури

- Bruszt, L., & Langbein, J. (2020). Market integration and room for development in the peripheries. *Review of International Political Economy. Special Issue*, 27(5).
- Doner, R. F., & Schneider, B. R. (2016). The middle-income trap: More politics than economics. *World Politics*, 68(4), 608–644.
- Emerson, M., & Blockmans, S. (2023). *The 2023 enlargement package – Major political proposals and glimmers of a staged accession approach, 21 November 2023* (SCEEUS Guest Report no. 19). <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeus/the-2023-enlargement-package.pdf>
- European Commission. (2023). *Ukraine 2023 Report* (SWD(2023) 699 final). European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en
- European Commission. (2024). *Ukraine Facility*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine/ukraine-facility_en
- European Union. (2024). *Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>
- Federal Foreign Office. (2023). *Foreign Minister Baerbock's speech at the Conference on Europe in Berlin*. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2629342>
- Government of Ukraine. (2024). *Ukraine Plan 2024–2027*. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/ukraine-facility-plan.pdf>
- Grävingholt, J., Faust, J., Libman, A., Richter, S., Sasse, G., & Stewart, S. (2023). *Rebuilding Ukraine: What the international community now needs to consider* (Policy Brief 4/2023). IDOS. <https://doi.org/10.23661/lipb4.2023>
- Grievesson, R., Jovanovic, B., Kosmehl, M., Landesmann, M., Pindyuk, O., Tverdostup, M., & Weiss, S. (2023). *Outlier or not? The Ukrainian economy's preparedness for EU accession*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/outlier-or-not-the-ukrainian-economys-preparedness-for-eu-accession>
- Hughes, J., Sasse, G., & Gordon, C. (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's enlargement to Central and Eastern Europe: The myth of conditionality*. Palgrave.
- ISE (Institute for State Effectiveness). (2023). *Sequencing & prioritization for Ukraine's recovery. Principles, approaches and cases from other reconstruction contexts*. <https://effectivestates.org/publication/ukraine-sequencing>
- Kochnev, A., Kosmehl, M., Landesmann, M., Maucorps, A., Moshhammer, A., & Weiss, S. (2023). *Ukraine's economic reconstruction. Addressing territorial inequalities, consolidating regional policy and reaping the benefits of EU integration*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/ukraines-economic-reconstruction>
- Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. (2023, 4 April). Press release. <https://www.facebook.com/UkraineMFA/posts/pfbid02f7RwmQK85kncBu1mz2Et9QVcEFtNkfz1XxzkhZdnZnJ9pRnX5t7ntk58QA1ADNtNI>
- Movchan, V., et al. (2024). *Ukraine's future competitiveness – Directions for structural shifts in foreign trade and investment*. Bertelsmann Stiftung, forthcoming.
- Onuch, O., et al. (2023). *Ukraine National Online Surveys: MOBILISE project, 2019–2023*. <https://mobiliseproject.com>
- ZOiS (Centre for East European and International Studies). (2024). *Ukraine's dual challenge in the midst of war: Reconstruction and EU accession*. Podcast: Roundtable Osteuropa 44. <https://www.zois-berlin.de/en/podcast-roundtable-osteuropa/ukraines-dual-challenge-in-the-midst-of-war-reconstruction-and-eu-accession>

Джуліан Бергманн, приват-доцент, хабіл. — старший науковий співробітник програми «Міжнародне та транснаціональне співробітництво» Німецького інституту розвитку та сталості (IDOS).

Електронна пошта: julian.bergmann@idos-research.de

Міріам Космель, магістр права — старший експерт з питань Східної Європи та добросусідства ЄС у Фонді Бертельсманна.

Електронна пошта: miriam.kosmehl@bertelsmann-stiftung.de

Джулія Лангбейн, д-р — керівник дослідницького кластера «Політична економія та інтеграція» в Центрі східноєвропейських та міжнародних досліджень (ZOiS).

Електронна пошта: julia.langbein@zois-berlin.de

Гвендолін Зассе, проф. — директор Центру східноєвропейських та міжнародних досліджень (ZOiS) та професор імені Ейнштейна з порівняльного вивчення демократії та авторитаризму в Берлінському університеті імені Гумбольдта.

Електронна пошта: gwendolyn.sasse@zois-berlin.de

Цей документ підготовлений в рамках Консультативної ради експертів з питань відновлення України, створеної Федеральним міністерством економічного співробітництва та розвитку (BMZ). У документі використані думки, якими поділилися учасники семінару «Зв'язок реконструкції зі вступом України до ЄС», що відбувся 1 лютого 2024 року, який був спільно організований авторами та фінансований IDOS, Фондом Бертельсманна, ZOiS та Федеральним міністерством економічного співробітництва та розвитку (BMZ). Автори вдячні всім колегам, які поділилися своїми думками та ідеями в ході цих дискусій.

Опубліковано за фінансової підтримки Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку (BMZ) на підставі постанови німецького Бундестагу.

Рекомендоване посилання:

Бергманн Дж., Космель М., Лангбейн Дж. і Зассе Г. (2024). *Кілька місяців у розпал війни: інтеграція зусиль з відновлення та вступу України до ЄС* (Стаття 14/2024). IDOS. <https://doi.org/10.23661/ipb14.2024>

Відмова від відповідальності:

Погляди, висловлені в цьому документі, належать автору (авторам) і не обов'язково відображають погляди чи політику Німецького інституту розвитку та сталості (IDOS).



Якщо не вказано інше, на цю публікацію поширюються вимоги ліцензії Creative Commons Attribution (CC BY 4.0). Дозволяється копіювати, поширювати та адаптувати цю роботу за умови зазначення Німецького інституту розвитку та сталості (IDOS) gGmbH та автора (авторів).

IDOS Policy Brief / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN (для друку) 2751-4455

ISSN (онлайн) 2751-4463

DOI: <https://doi.org/10.23661/ipb14.2024>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

Електронна пошта: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>

Надруковано на екологічному та сертифікованому папері.

