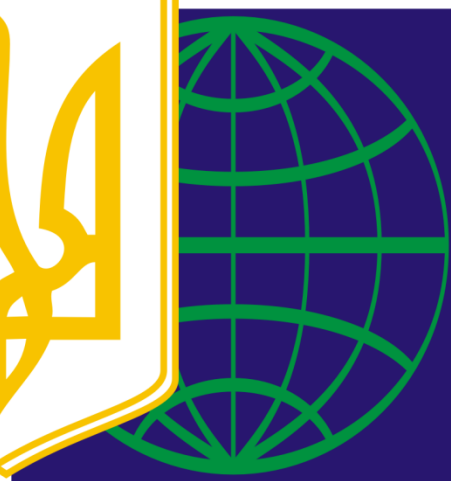


INTERNATIONAL WEEKLY

№ 21

16.12.2016 – 31.12.2016



Foreign
Policy
Research
Institute

**Видання "INTERNATIONAL WEEKLY"
здійснюється за підтримкою
ФОНДУ ФРІДРІХА НАУМАННА ЗА СВОБОДУ
та Центру інформації та документації
НАТО в Україні**

Friedrich Naumann
STIFTUNG **FÜR DIE FREIHEIT**



Україна – Європейський союз**АНАЛІЗ ТЕМИ ТИЖНЯ*****Результати відносин Україна-ЄС за 2016 рік***

Відносини України та Європейського Союзу в 2016 році виявились складними, але не тільки через брак активності сторін, а через вплив незалежних факторів, які ретроспективно було досить важко спрогнозувати.

1 січня 2016 р. поглиблена і всеосяжна зона вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом(ПВЗВТ), яку відкладали через тиск Росії, нарешті запрацювала. При цьому, жодних змін до Угоди про ПВЗВТ внесено не було, оскільки конструктивних пропозицій від Москви за рік тристоронніх переговорів Київ і Брюссель так і не дочекалися. Наприкінці грудня 2015 р. РФ навіть спробувала покарати Україну запровадивши проти неї економічні санкції, але цей крок не досягнув поставлених цілей, оскільки між Україною та РФ за останні роки товарообіг суттєво знизився. Крім того, партнери РФ по Євразійському економічному союзу (ЄАЕС) – Білорусь, Вірменія, Казахстан і Киргизстан – не висловили очікуваної Кремлем підтримки щодо відмови від зони вільної торгівлі з Україною. Тим не менш, початок роботи ПВЗВТ не ліквідує проблем, які продовжують стримувати українських виробників у їх виході на європейський ринок. Серед них – малі квоти для продукції українського експорту, необхідність приведення державної системи контролю за якістю продукції до європейських стандартів та боротьба з корупцією.

Хоча вітчизняні виробники і жаліються на малі розміри квот, які ЄС виділив на торгівлю з Україною, політичні баталії в Нідерландах мають можливість взагалі призупинити або скасувати дію Угоди про асоціацію. Як відомо, Нідерланди залишаються єдиним членом Європейського Союзу, який не ратифікував Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Спершу парламент Нідерландів ратифікував угоду¹. Але за сприяння опозиційних сил 6 квітня 2016 року в країні пройшов референдум, за результатами якого 61% учасників референдуму проголосували проти ратифікації Угоди з Україною. Даний референдум мав консультативний характер, але уряд Рютте був змушений відреагувати на результати волевиявлення. Наразі, кабінет міністрів підготував попередню версію Додатку до Угоди, вкупі з якою та може бути ратифікована. Якщо бажання уряду Рютте заспокоїти власних виборців потребуватиме надання

¹<http://dw.com/p/2UKY0>

юридичної сили цьому Додатку, то це явно потребуватиме його ратифікації Україною та іншими членами ЄС. Отже, 2016 рік залишає проблему з ратифікацією Угоди про асоціацію з ЄС не розв'язаною. Адже, існує велика кількість ризиків, пов'язаних з Додатком Рюгге. **По-перше**, його можуть не ратифікувати в верхній палаті парламенту. **По-друге**, якщо уряд забажає надати йому юридичного статусу, то його потрібно буде ратифікувати усім підписантам Угоди про асоціацію. Такий розвиток подій може пов'язати процес ратифікації Угоди з виборами у інших країнах ЄС, в першу чергу у Франції після ратифікація Угоди про асоціацію з ЄС може бути заблокованою на невизначений термін.

Питання **безвізового режиму**, не без участі української сторони, стало візиткою відносин Україна-ЄС. Найбільше до цього доклався президент України П. Порошенко, який неодноразово називав дати надання Україні безвізового режиму і таким чином тиснув на Брюссель та вселяв віру українців в його обіцянки. Та міграційна криза, серія терористичних атак та корупційні скандали в українській владній еліті значно ускладнили внутрішньополітичний дискурс всередині ЄС стосовно надання безвізу третім країнам. Вище керівництво ЄС, фактично затиснуте між позиціями окремих урядів держав-членів і активною позицією України, було змушене розглянути можливість надання «урізаної версії» безвізового режиму через створення інструменту припинення безвізового режиму. Єдиною позитивною новиною цій сфері є те, що Україна виконала всі умови, необхідні для отримання безвізу, що і було підтверджено президентом Європейської Ради Дональдом Туском. Дане питання було схвалено Європейською Комісією, але так і не було розглянуто Європейським Парламентом.

Переговори в Нормандському форматі мали свої злети та падіння в 2016 році. В серпні існував ризик того, що він припинить своє існування, коли після інциденту з «кримськими терористами» РФ заявила про односторонній вихід з переговорів. Тим не менш, уже під час зустрічі G20 в Ханчжоу, Володимир Путін змінив свою думку та заявив, що хоча зустрічі в форматі Нормандської четвірки є неефективними, іншого формату - немає. Сторони обговорювали все ті ж два блоки питань – безпека (дотримання режиму тиші та розведення сил) та політика (проведення виборів на окупованих територіях). Тим не менш, так і не домовились стосовно пріоритетності дій. Україні все ж вдалось досягти необхідного мінімуму – *санкції ЄС проти РФ були продовжені до липня 2017 року.*

Відносини України з Європейським Союзом в 2016 році були активними, але безрезультатними. При цьому, вони досить часто ставали заручниками внутрішньої політики країн-членів ЄС.

Україна – НАТО**АНАЛІЗ ТЕМИ ТИЖНЯ****Підсумки відносин Україна-НАТО**

31 грудня 2015 р. Президент Путін підписав нову Стратегію національної безпеки РФ, в якій діяльність НАТО називається загрозою національній безпеці Росії. Протягом року збройні сили РФ не раз здійснювали агресивні маневри поблизу кордонів країн НАТО. Особливо активним виявився серпень, коли російські війська провели серію навчань поблизу західних кордонів РФ. Системність організації військових навчань на західних кордонах РФ демонструє той факт, що *Москва продовжує пов'язувати українське питання з більш широким контекстом «загрози НАТО»*. Враховуючи, що Варшавський саміт НАТО пройшов доволі не успішно для України, складається враження, що Москву не задовольняє навіть такий стан мінімальної співпраці Києва з Брюсселем.

2016 рік продемонстрував, що *політика поступок Кремлю видається абсолютно нелогічною*. Згадані системні військові навчання є демонстрацією загрози не тільки для України, а й для держав-членів НАТО. Особливо яскраво це проглядалось під час навчань «Взаємодія-2016», коли в рамках відпрацювання маневрів, військовослужбовці ОДКБ передавали умовному ворогу з НАТО ідеологічне повідомлення із закликом здатись та «перестати бути маріонетками в руках ваших лідерів»². В даному контексті, побоювання східних країн НАТО щодо загрози з боку РФ вважаються абсолютно обґрунтованими.

Тим не менше, *українська влада не користується погіршенням відносин між РФ та НАТО і продовжує оминати питання вступу України до НАТО*. 10 жовтня міністр оборони Степан Полторак заявив, що Україна має достатньо великі шанси отримати статус Основного союзника поза НАТО. Очевидно, президентом України було поставлено завдання працювати в цьому напрямі. *У контексті цьогорічного Варшавського саміту НАТО, де президент П.Порошенко заявив, що питання членства України в НАТО наразі не є на порядку денному, виникають побоювання, що у влади немає цілісного усвідомленого бачення майбутнього України в системі колективної безпеки і оборони.*

Хоча діюча Військова доктрина визначає курс України на зближення з НАТО, влада заявляє про активізацію реформ оборонного сектору для уніфікації

²https://ria.ru/defense_safety/20160818/1474725307.html

його зі стандартами Альянсу. В той же час, **Президент тактично уникає обговорення будь-яких термінів і зняв з НАТО зобов'язання Бухарестського (2008) саміту Альянсу прийняти Україну до своїх лав.** Паралельно, відбувається активізація діяльності на всіх фронтах, щоб отримати високі статуси партнерів без необхідності проходити процедуру вступу. Під час Варшавського саміту Петро Порошенко сказав, що досягнуто домовленості "запустити процес, який дозволить Україні отримати статус партнерства з розширеними можливостями", маючи на увазі "Enhanced Opportunities Programme", за якими з 2014 р. з НАТО працюють Австралія, Фінляндія, Швеція, Йорданія та Грузія. Єдиною проблемою цієї стратегії залишається те, що згадані партнерства не забезпечують ніяких гарантії безпеки. Членство в НАТО якісно відрізняється від будь-якого партнерства статтею 5 Вашингтонського договору, яка встановлює, що збройний напад на одну з держав НАТО, є нападом на усі інші держави.

Що стосується НАТО, то очевидно всередині Альянсу існує певне розуміння того, що дії Росії є ворожими та несуть у собі загрозу для стабільності в Європі, але це розуміння не підтримується усіма членами. Очевидно, що протягом 2016 року в НАТО тривав процес прийняття стратегічного рішення, яке коротко можна описати наступним чином: чи потрібно визнавати РФ як загрозу для безпеки країн-членів НАТО і робити відповідні політичні та військові приготування для цього, чи продовжувати відповідати дозованими діями на будь-які агресивні акції Кремля маючи при цьому стійку **надію на відновлення діалогу і стратегічного партнерства з Росією.**

Перший варіант передбачає нарощування військових можливостей НАТО на Східному фланзі, але водночас виключає можливості нормалізації відносин з РФ у прогнозованому майбутньому. Враховуючи, що представники НАТО досить часто повторюють свою готовність до діалогу з Росією, ця опція залишається **малоймовірною.** Практика розміщувати додаткові декілька тисяч військовослужбовців очевидно стала усталеною реакцією Альянсу на агресивні дії Росії. Такий самий крок було здійснено влітку 2016 року. *Такі дії варто розглядати лише як політичний сигнал підтримки східноєвропейським членам НАТО.*

Важливою віхою 2016 року, яка безумовно вплине на майбутнє НАТО та його відносини з Україною стала перемога Дональда Трампа на президентських виборах в США. Адже Дональд Трамп вже заявив, що Альянс є «застралім», та про те, що він перегляне участь у ньому США, оскільки це досить дорого обходиться Вашингтону³. Іншими словами, Д.Трамп хоче, щоб члени НАТО витрачали визначені 2% ВВП на оборонну сферу. На даний момент, такі видатки спостерігаються лише в п'яти країни з 28-ми. Такий підхід видається все менш відірваним від реальності, якщо врахувати той факт, що канцлер Німеччини Ангела Меркель на початку цього місяця дала обіцянку працювати над досягненням 2% рівня оборонних витрат⁴⁵.

Результати президентських виборів в США сколихнули внутрішні процеси і в ЄС – вперше серйозно заговорили про перспективи оборонного союзу, що не траплялось з 1950-х років. 14 листопада відбулась зустріч, за підсумками якої, країни ЄС погодились на посилення кооперації в сфері безпеки і оборони для досягнення «стратегічної автономності»⁶. Даний план міг би дозволити ЄС надсилати власні сили реагування закордон для реагування на кризи, перш ніж миротворчі сили ООН зможуть взяти це на себе. За словами Могеріні, уряди

³<http://www.reuters.com/article/us-trump-putin-nato-commentary-idUSKBN1391SJ>

⁴<http://www.dw.com/en/merkel-germany-to-heavily-increase-bundeswehr-budget/a-36054268>

⁵<https://rusi.org/commentary/donald-trump-dispassionate-look-his-military-plans>

⁶<http://www.reuters.com/article/us-eu-defence-idUSKBN1391HH>

держав погодилися на використання бойових груп ЄС чисельністю 1,5 тисячі чоловік, які діють з 2007 року, але ніколи не використовувались. Тим не менш, про створення спільної армії ЄС не йдеться. Загалом, **згаданий план дій позбавлений чітких формулювань та не передбачає збільшення фінансування на оборону**, але він порушив політичні табу на розгляд оборонних питань, що існували досить довгий час.

Як результат, **агресивна політика Росії викликає закономірні реакції всередині НАТО, але їм не вистачає системності**. Незважаючи на агресивну риторичку і дії Кремля, в НАТО акцентують увагу на тому, що **готові до діалогу**. Розміщення чотирьох тактичних груп в країнах Балтії та Польщі є **не спробою захисту від потенційного агресора**, а кроком для того, щоб **заспокоїти та підтримати країни на східному кордоні НАТО**. Що стосується **відносин Україна-НАТО**, то **найбільше занепокоєння викликає той факт, що українська влада фактично відмовилась від курсу на вступ до НАТО**. Найбільше питань викликає відсутність будь-якої артикуляції того, чому такий вибір був зроблений. Натомість, замість членства у стратегічних цілях української влади декларуються різного роду «партнерства». При цьому, останні не мають під собою ніяких колективних гарантій безпеки.

Зовнішня політика**АНАЛІЗ ТЕМИ ТИЖНЯ****Аудит зовнішньої політики України**

Переговори в рамках Мінського процесу у 2016 році **навряд чи можна назвати успішними**, але ситуація для України могла бути і гіршою. Протягом року на Донбасі продовжувався конфлікт низької інтенсивності і дипломатичні ініціативи, які були породжені Мінським процесом, не принесли значних змін. Головною проблемою, яка стала результатом того, що жодна ініціатива з припинення вогню не була успішно реалізована, є **протиріччя між так званими політичним і безпековим треками Мінського процесу**. Ні Мінський протокол, ні Комплекс заходів не мають чіткого хронологічного плану виконання досягнутих пунктів. Українська сторона продовжує наполягати на тому, що вибори на Донбасі можливі у випадку припинення бойових дій. В такому разі, можна буде забезпечити безпеку для громадян та політичних партій, які виявлять бажання взяти участь у виборах. Крім того, однією з вимог Києва було виведення російських військ з окупованих територій та передача контролю за кордоном місії ОБСЄ.

Російська ж сторона, навпаки, акцентує увагу на необхідності виборів та вимагає від Києва прийняти закон, який би легалізував вибори на окупованих територіях. Дорожня карта реалізації Мінських домовленостей, створення якої погодили в рамках зустрічі «нормандської четвірки» в Берліні 19 жовтня, так і не була погоджена в деталях. Що стосується тактичних моментів, то наразі в Тристоронній контактній групі між сторонами існують протиріччя головним чином щодо двох питань – демілітаризація Дебальцевого та обмін полоненими. Українська сторона наполягає, що відповідно до Мінського протоколу 2014 року, Дебальцеве територіально потрапляє до лінії розмежування, а отже російські війська мають бути відведені з цього населеного пункту. Що стосується полонених, то наразі сторони не можуть узгодити точну кількість полонених, які можуть бути обміняні.

У 2016 році в Європі **значної популярності набрали праві партії, переважна частина яких стоїть на позиціях евроскептицизму**. 1 грудня, Франсуа Олланд заявив, що не балотуватиметься на другий термін на президентських виборах 2017 року. Очевидно, що Олланд пішов на цей крок, щоб

дати можливість іншим представникам Соціалістичної партії взяти участь у виборах. Хоча останні опитування показують, що будь-який кандидат від соціалістів має мізерні шанси потрапити до другого туру президентських виборів у Франції. Фаворитами перегонів є лідерка «Національного Фронту» Марін Ле Пен та Франсуа Фійон, який в кінці листопада переміг на праймеріз правоцентристів. Популярність цих двох кандидатів від правих пояснюється тими ж самими політичними тенденціями, що стояли за Brexit та обранням президентом США Дональда Трампа – повернення до традиційних цінностей та страх перед ісламським фундаменталізмом та глобалізацією. У випадку Європи важливим подразником також є міграційна криза. Аналітики відзначають, що обидва фаворити від правих мають досить лояльну позицію по відношенню до Росії. Опція нормалізації відносин з РФ стала досить популярною в політичних дискурсах членів ЄС. Така ситуація стане причиною ускладнення переговорів по продовженню санкцій у наступному році. *А якщо на найближчих виборах переможе євроскептик, як наприклад Ле Пен, це може підірвати єдність не тільки щодо санкцій проти РФ, а стосовно всієї Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС.*

Перемоги на фронтах міжнародних інституцій. 12 жовтня на пленарному засіданні Парламентської Асамблеї Ради Європи було прийнято дві резолюції, які безпосередньо відносяться до питання російської агресії проти України - «Політичні наслідки російської агресії в Україні» та «Засоби юридичного захисту у випадках порушення прав людини на окупованих українських територіях, які не контролюються українською владою». Дані резолюції постулюють підконтрольність «ДНР» та «ЛНР» Росії, а це суттєво обмежує переговорні позиції РФ, яка постійно аргументує свою непричетність до конфлікту. Згадані документи юридично закріпили ряд важливих пунктів, на яких базується українська позиція з питання конфлікту на Донбасі та анексії Криму. Поки що невідомо, як ці резолюції вплинуть на позицію Росії. Тим не менш, вони виявились підтвердженням того, що інтерпретація конфлікту на сході України європейською спільнотою є максимально близькою до української версії.

14 листопада 2016 року Офіс Прокурора Міжнародного кримінального суду (МКС) опублікував звіт про дії стосовно попереднього розслідування подій на території України. Цей документ є важливим через те, що він дає міжнародно-правову оцінку подій Євромайдану, захоплення Криму та конфлікту на Сході України. Відповідно до даного звіту, МКС констатував, що **захоплення Криму рівнозначне міжнародному збройному конфлікту між Україною та Російською Федерацією**, який почався не пізніше 26 лютого 2014 року. Якщо юристи-міжнародники останніми роками заявляли про те, що спільна стаття 2. чотирьох Женевських конвенцій 1949 року однозначно кваліфікує будь-яку окупацію частини або всієї території однієї держави іншою державою як міжнародний збройний конфлікт, навіть якщо така окупація не зустрічає збройного спротиву, то тепер така позиція отримала офіційне ствердження в доповіді Офісу прокурора МКС.

Протягом 2016 року питання війни на Донбасі та окупації Криму продовжувало бути одним з ключових питань на порядку денному зовнішньої політики України. За підсумками року, **нашій державі не вдалось досягнути жодних успіхів**, які могли б приблизити нас до вирішення згаданої проблеми. В той же час, *Україні вдалось закріпити в документах міжнародних організацій частину аргументів, якою Київ може використати для міжнародного визнання Росії агресором.. З іншого боку, політичні процеси всередині ЄС вказують, що є висока вірогідність того, що позиція за відновлення співпраці з РФ стане домінуючою в декількох країнах ЄС. В такій ситуації некоректно припускати, що санкції будуть автоматично*

подовжуватись кожного року. Як результат, простір для маневру в рамках Мінського формату для Києва зменшується.

Опір російській гібридній війні**АНАЛІЗ ТЕМИ ТИЖНЯ*****У 2016 році Володимир Путін наблизив перемогу Росії в гібридній війні проти Заходу***

На сам кінець грудня 2016 року Барак Обама вирішив вислати зі США 35 російських дипломатів та запровадив нові санкції проти російських розвідувальних відомств. Сполучені Штати Америки ввели нові санкції проти Росії за намагання росіян вплинути на вибори у Франції, Німеччині та інших країнах і у зв'язку з кібератаками, які вплинули на процес виборів президента США. У списку санкцій - начальник Головного управління Генштабу ЗС РФ (ГРУ) Ігор Коробов, його заступники Володимир Алексєєв, Сергій Гизунов та Ігор Костюков, а також хакери Білан Олексій та Євген Богачов⁷. Проте, В. Путін досить поблажливо віднісся до такого рішення Барака Обами і не вдався до симетричних дій у відповідь, будучи абсолютно впевненим що з приходом у Білий дім Дональда Трампа ці санкції будуть скасовані, а вислані російські дипломати повернуться на свої посади.

Ці сподівання В. Путіна є не безпідставними. Фактично такі дії Барака Обами на сам кінець його президентської каденції є нічим іншим як “ махання кулаками після бою ”. Адже Б.Обама вцент програв дипломатичну війну В.Путіну. І не тільки дипломатичну

В. Путін у 2016 році створив необхідні передумови для перемоги у війні в Сирії, значно послабивши американські позиції і потіснивши США в цьому регіоні. **По-перше**, російський військовий контингент разом з урядовими військами Асада досягнув перемоги над сирійською опозицією завдавши їй кінцевої і непоправної воєнної поразки. **По-друге**, він оволодів ключовими стратегічними комунікаціями і головними сирійськими містами, такими як Латакія, Дамаск, Алеппо. Після цієї воєнної поразки загони сирійської опозиції були відкинуті в поле на відкриті місцевість, а від так стали легкою мішенню для

⁷Лавров придумав, що робити Путіну через видворення послів зі США.<http://tsn.ua/svit/lavrov-pridumav-scho-robiti-putinu-cherez-vidvorennya-posliv-zi-ssha-856424.html>

російської авіації. **По-третє**, В. Путіну вдалося створити на Близькому Сході антиамериканський блок до якого увійшли Росія, Туреччина та Іран. **По-четверте**, лідери арабських країн зрозуміли, що тепер питання безпеки Близького Сходу вирішують не у Вашингтоні, а в Москві.

Це зрозуміли і в Білому домі. Зрозуміли, що Барак Обама програв дипломатичну боротьбу В. Путіну. Зрозуміли, що Америка більше не може впоратись одноосібно з глобальними викликами, а тому у новій адміністрації на залишається іншого виходу як домовлятися з Росією про партнерські чи союзницькі відносини у стримуванні Китаю чи боротьбі з ісламським тероризмом. Від так **замість стримування Росії Дональд Трамп буде шукати діалогу з Росією і заради цього йти на кардинальні геополітичні поступки.**

Іншою перемогою В. Путіна в гібридній війні став електоральний розкол Америки і прихід до влади Дональда Трампа. Безумовно, Росія не мала прямого впливу на перебіг виборчих перегонів. Цей вплив відповідно до канонів гібридної війни виявився опосередкованим. Мета гібридної війни Росії проти США у 2016 році полягала не в тому, щоби американці обрали Д. Трампа, а в тому щоби **розвіяти їх віру в американську демократію та демократичні цінності.**

Джордж Сорос так описує ефективність методів, які використовує В. Путін в гібридній війні проти Заходу: “ Спочатку він спробував взяти під контроль соціальні медіа. А потім зробив блискучий крок: використав бізнес-модель соціальних медіа для поширення дезінформацій та фейкових новин, дезорієнтуючи виборців та дестабілізуючи демократичні країни. Саме так він допоміг обрати Трампу. Те саме, ймовірно, відбудеться у європейському виборчому сезоні 2017 року у Нідерландах, Німеччині та Італії. У Франції обидва провідні кандидати близькі до Путіна і прагнуть умиритворювати його. У випадку перемоги будь-кого з них домінування Путіна в Європі стане fait accompli – завданням, яке виконане”⁸.

Це несе загрозу їх способу життя і цінностям, на яких був заснований ЄС. Проблема у тому, що метод, до якого вдався Путін щоб дестабілізувати демократію, не можна використати для відновлення поваги до фактів та збалансованого бачення реальності. Євросоюз опинився на межі розвалу з уповільненням економічного зростання і з виходом кризи біженців з-під контролю. Тепер ЄС має пережити досвід, подібний до того, який пережив на початку 1990-х років Радянський Союз – констатує Джордж Сорос⁹.

Таким чином, шлях до перегляду результатів холодної війни і того світового порядку що склався після її закінчення буде відкритим. В. Путін може ставити перед Д.Трампом питання про укладення Нової Ялти на умовах Росії. Це і стане російською умовою відновлення діалогу зі США якого так прагне Дональд Трамп, що власне і є кінцевою метою гібридної війни Росії проти Заходу.

⁸Відкрите суспільство потребує захисту: Джордж Сорос про зміни та загрози у 2017 році. <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/12/31/7059668/>.

⁹Там само.