



ВЕСЕЛОВСЬКИЙ А. І.,
кандидат політичних наук,
Представник України
при Європейському Союзі



КУЛІШ І. В.,
кандидат філософських наук

УДК 339.924

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: МІЖ ОМРІЯНИМ ПОВЕРНЕННЯМ І «ДОМАШНЬОЮ РОБОТОЮ»

У статті проаналізовано стратегічний курс України на інтеграцію до ЄС, який визначений пріоритетом української зовнішньої політики. Він охоплює весь комплекс внутрішнього розвитку України та її міжнародних відносин. Досліджується, як саме Україна просувається до ЄС. Автори доходять висновку, що Україні слід уважно виконувати «домашню роботу». Домовленості з Європейським Союзом не створять в Україні внутрішнього ринку, конкурентного з ЄС, соціальних відносин, адекватних ЄС, безпеки для громадян, співвідносної з ЄС.

Бо тільки тоді відкриються кордони, ринки й надаватиметься могутня фінансова допомога на закріплення реформ, оновлення інфраструктури, вирівнювання розвитку різних регіонів країни, коли Україна це зробить сама – цілеспрямовано і на всіх напрямках.

Ключові слова: європейська інтеграція, ЄС, Україна, зовнішня політика, ринкові відносини, міжнародні відносини, енергетична, гуманітарна сфери, ринки, міграція, інвестиції, МЗС.

Сьогоднішній Європейський Союз є унікальним явищем, що полягає у всеохоплюючому об'єднанні європейських країн у рамках єдиної мети – спільного прагнення збереження стабільності й процвітання народів країн Європейського Союзу. Засноване воно не лише на основі спільних цілей, а й стандартів – єдиних норм, принципів і правових приписів, які є засадничою основою функціонування Євросоюзу. Від спільного ринку 1959-го року ЄС у 2009-му році практично прийшов до спільного правового, безпекового, виробничого та наукового простору. Саме право, норми і стандарти стали творцями унікальної інтеграції, частиною якої нині прагне стати й Україна.

Разом з тим ускладнюючим фактором є те, що Україна тільки приходить до усвідомлення важливості існування зрозумілих і контрольованих норм, тоді як Євросоюз невпинно вдосконалює та ускладнює свої внутрішні правила. В розвитку останнього, особливо з урахуванням «лісабонської реформи», дедалі більше виявляється всеохоплююча природа еволюції основ юридично-правової регламентації ЄС – всього спектру дій та політик ЄС та держав, що входять до його складу. Ця еволюція невпинно тягне за собою передачу певної частини традиційної компетенції держав-членів ЄС

спільним органам Євросоюзу, що в цілому можна вважати закономірним процесом історичного розвитку суверенітету, в якому проявляється також зростаюча взаємозалежність та взаємозв'язок сучасного світу.

Хоча Європейський Союз і є за своєю внутрішньою, передусім правовою, природою є міждержавною організацією, він займає особливе місце в системі міжнародних відносин в цілому та міждержавних взаємовідносин зокрема, в тому числі через специфічні особливості свого права, досконалу внутрішню організацію та наднаціональність. До речі, останнє не суперечить міжнародному праву, оскільки держави-члени добровільно обмежують свій суверенітет на користь ЄС, що є прямим наслідком найвищого рівня співробітництва самодостатніх держав, об'єднання який є однаково корисним як для окремих членів, так і для спільноти в цілому. Чи готова Україна привнести свою самодостатність у спільний доробок Європейського Союзу і цим збагатити його внутрішню організацію?

У момент вступу Україні, як і будь-якій іншій державі, що претендує на членство в ЄС, доведеться добровільно віддати частину свого суверенітету, беручи зобов'язання неухильно дотримуватися всіх правових приписів Європейського Союзу – директив, регламентів, рішень та інших актів. Ця особливість лякає старий бізнес, але відповідає корінним інтересам населення держав-аспірантів, які своєю стабільністю та безпекою асоціюють із парасолькою безпрецедентної політичної, економічної та правової інтеграції на Європейському континенті. І ця особливість не має виключень: всі держави-члени Європейського Союзу покликані дотримуватися і рівною мірою виконувати правила і приписи ЄС. Доведеться це робити й Україні.

Інакше тема європейської інтеграції – понад те, власної державності! – залишиться нереалізованою. Жорстко, але достатньо аргументовано висловлювався про це Генеральний секретар Ради Європейського Союзу – Високий представник ЄС з питань Спільної безпекової та зовнішньої політики Х. Солана: «Слабкі держави є кошмаром для тих, хто є їх мешканцями, але також проблемою для всіх нас ... Ми можемо допомогти. Але в кінцевому рахунку це їхня власна відповідальність»¹.

Незайвим є нагадати, що унікальність Євросоюзу виявляється в усіх сферах його функціонування, у тому числі й у сфері зовнішніх зносин. Від самого початку свого існування в Європейському Союзі надавали великого значення не лише правовим основам внутрішнього співробітництва, але й відносинам з іншими – третіми – партнерами. Якщо у своїх внутрішніх основах ЄС розробляє спільну політику в таких галузях, як сільське господарство, промисловість, телекомунікації, транспорт, енергетика, а сьогодні ще й безпрецедентно впроваджує свою позицію й приклад у сфері захисту навколишнього середовища, то в зовнішній політиці йдеться

про спільну зовнішню та безпекову політику, контакти з міжнародними партнерами на основі тих саме спільних принципів, стандартів і цінностей.

Однією з визначених в Європейському Союзі форм зовнішнього спілкування є асоціація, яка служить політико-правовою базою для відносин не лише з окремими країнами, а й з цілими групами країн. Високий рівень співробітництва з Європейським Союзом, забезпечуваний у рамках асоціації, робить цей інститут привабливим для багатьох країн. Асоціація є середньою стадією відносин між ЄС та третіми країнами, кроком уперед у порівнянні з партнерством. Виходячи з базового принципу про можливість стати членом ЄС тільки державам Європейського континенту, асоціація поділяється на європейську (може стати кроком до членства) та функціональну, як наприклад, з Марокко. Поступово досягає цього рівня співпраці й Україна, чітко сфокусувавшись на прагненні укласти Угоду про асоціацію з ЄС. Реалізація цієї мети потребує глибокого розуміння внутрішньої природи Європейського Союзу, оформленої в політичному та правовому вимірах.

У сучасних міжнародних відносинах, і тут насамперед, майбутнє будується на минулому. Послідовність і прецедентність є, зокрема, характерною рисою такого складного історичного процесу, як інтеграція між Україною та Європейським Союзом. Разом з очікуваним завершенням підготовки Угоди про асоціацію Україна–ЄС [Association Agreement] сьогодні в рамках діалогу Києва та Брюсселя анонсується наближення початку нового етапу відносин. Підписання нової угоди має не лише відкрити нову сторінку в європейській інтеграції нашої держави. Це, у свою чергу, невідворотно означатиме й початок нового етапу в європейській історії на Сході Європи загалом. Розпочавшись з України, асоціативні відносини відкриваються для Молдови та, можливо, для країн Південного Кавказу і Білорусі².

Для України перехід на новий – вищий – щабель у відносинах з ЄС є жаданим та довгоочікуваним. Разом з тим для того, щоб просування до визначених у цьому процесі цілей було ефективним, необхідно усвідомити, що саме досягнуто у попередньому періоді, якими були досягнення і проблеми попереднього етапу та яким чином вони визначатимуть подальші відносини з Європейським Союзом.

Аналізуючи початки європейської інтеграції України, слід зазначити, що європейський вибір був головним чином зумовлений критичною оцінкою завдань, що постали перед Україною зі здобуттям незалежності. Оскільки саме європейська спільнота упродовж півстоліття невпинно удосконалювала рівень своєї стабільності та безпеки при одночасному поліпшенні життєвих стандартів суспільства; оскільки саме Європейський Союз є на сьогодні провідним механізмом поєднання інтересів переважної більшості європейців у їх прагненні безпеки й процвітання; оскільки саме ЄС бере на себе

відповідальність за долю прийдешніх поколінь європейських народів, то й вибір України, зроблений на користь інтеграції в Європу, став природним.

Вибір на користь принципового підвищення рівня взаємодії з країнами Об'єднаної Європи, європейськими інституціями та структурами, перш за все з ЄС, був продиктований об'єктивними потребами політичного та економічного змісту. Дався взнаки набутий за попередні понад триста років досвід руху в протилежному напрямі. Якими б фарбами не малювали критики майбутнє України в системі ринкових відносин, переваги достатку, реальних соціальних здобутків, пріоритет права і свобод людини у країнах Європи виглядають значно привабливішими³.

Задекларувавши своє прагнення, практичне співробітництво України та ЄС, або перший етап взаємовідносин, хронологічно почалося із підписаної в 1994 році Угоди про партнерство та співробітництво між Києвом і Брюсселем (чинна з 1998 року). Ця угода започаткувала співробітництво у широкому колі політичних, торговельно-економічних та гуманітарних питань і стала першою угодою, підписаною ЄС з країнами колишнього Радянського Союзу.

Тривав цей період фактично до початку 2005 року, коли у зв'язку із суспільно-політичними змінами в Україні, які неможливо було проігнорувати, очікування нової сторінки у відносинах України та Європейського Союзу наповнили загальноєвропейський інформаційний простір та політичний діалог.

Перехід від першого до другого періоду не був спонтанним кроком. На державному рівні він передбачався ще затвердженою в червні 1998 року Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, яка визначила основні напрями співробітництва України з Європейським Союзом та першорядні пріоритети діяльності органів виконавчої влади України в цьому плані. Відтак, метою України у відносинах з ЄС було визначено «отримання на цій основі статусу асоційованого члена ЄС, що є головним зовнішньополітичним пріоритетом України у середньостроковому вимірі й повинно співвідноситися в часі з набуттям повноправного членства в ЄС державами-кандидатами, які мають спільний кордон з Україною»⁴. Інша справа, що зазначене проголошення намірів не було впроваджене в реальність, оскільки не тягло за собою створення відповідних механізмів, змін законодавства, додаткового фінансування тощо і, за великим рахунком, було лише гаслом для симуляції дій.

На відміну від незабезпеченої ресурсом Стратегії першим реальним кроком у напрямку євроінтеграції можна вважати ухвалення Плану дій Україна–ЄС у рамках Європейської політики сусідства, яке відбулося 21 лютого 2005 року. Головною метою документа визначалося створення умов «для переходу в майбутньому до якісно нового рівня відносин з Євросоюзом». Основним внеском ЄС у

рамках Плану дій стало проголошення перспективи поглибленої економічної інтеграції України до ЄС (доступ до внутрішнього ринку ЄС) після належного проведення внутрішніх політичних і економічних реформ. При цьому належна імплементація Плану дій позиціонувалася як така, що повинна сприяти поступовій інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС та створити передумови для створення з Європейським Союзом зони вільної торгівлі. Як кінцева політична мета Плану фігурувало укладення нової угоди з ЄС на заміну Угоді про партнерство та співробітництво. Таким чином, попри проблемне для України пов'язання імплементації як Угоди про партнерство та співробітництво, так і Плану дій Україна–ЄС із Європейською політикою сусідства, фактично вже на попередньому етапі були названі середньострокові цілі, досягненням яких і мав ознаменуватися цей етап.

Подальші події продовжували розвивати відносини України та ЄС, передусім у політико-безпековому вимірі, наближаючи їх до політичної асоціації. Йдеться, насамперед, про започаткування в травні 2005 року механізму приєднання України до заяв та виступів від імені Європейського Союзу з регіональних і міжнародних питань. Відтак, Україні було надано право бути складовою позицій ЄС, яким користуються країни-кандидати та країни-члени Європейської економічної зони. Іншим важливим елементом взаємодії у цій сфері став механізм двосторонніх консультацій між Україною та Генеральним Секретаріатом Ради ЄС з питань зовнішньополітичного планування, які дали змогу координувати позиції України та ЄС з цих питань. Не менш важливим стало також підписання в червні 2005 року Угоди про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання кризових ситуацій⁵ та рамкової Угоди про безпекові процедури обміну інформацією з обмеженим доступом⁶. 30 листопада 2005 року розпочала роботу Місія ЄС з надання прикордонної допомоги Україні та Молдові⁷ – комплексна присутність на двосторонній межі, яка допомагає перетворювати її з пострадянської адміністративної лінії на європейський кордон.

Наприкінці 2005 року відбувається просування й у рамках економічної інтеграції – під час саміту Україна–ЄС у грудні Європейський Союз оголосив про ухвалення принципового рішення стосовно надання Україні статусу країни з ринковою економікою у рамках антидемпінгового законодавства ЄС. Тоді ж було підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі між Україною та Європейським Союзом. Як показали подальші події, цей документ став одним із наріжних каменів реформ в енергетичному секторі, відкрив дорогу модернізації української газотранспортної системи, оновленню ядерної енергетики та формуванню ринкових відносин у галузі.

Наступний крок у посиленні енергетичної взаємодії було здійснено у вересні 2006 року, коли Україна та ЄС підписали Пам'ятну записку про співробітництво в енергетичній галузі, що передбачало фінансування Європейською Комісією спільних з Україною енергетичних проєктів, а також заохочення європейських фінансових структур, таких як Європейський інвестиційний банк та ЄБРР, до надання відповідної фінансової підтримки Україні. У зазначеному документі було зафіксоване розуміння щодо того, що Європейська Комісія готова фінансувати спільні з Україною проєкти в сфері енергетики, а також було відзначено велике значення співпраці між ЄС і Україною в галузі енергетики, зокрема з метою збільшення безпеки поставок енергоносіїв в Європу та для сприяння інтеграції українського енергетичного сектора до енергетичного ринку ЄС. Сторони визнали важливість інвестування в інфраструктурні проєкти в газовій і нафтовій сферах, зокрема у проєкт розвитку обліку нафти та газу на кордонах України з метою «збільшення прозорості й поліпшення існуючої транзитної інфраструктури». Європейська Комісія заявила про готовність виділити фінансові ресурси для підтримки впровадження Меморандуму, включаючи фінансування Європейським інвестиційним банком і Європейським банком реконструкції та розвитку, а також розвитку енергетичних проєктів у рамках загальних пріоритетів допомоги Україні⁸.

Зміцнення економічних зв'язків, включно з наближенням до економічної інтеграції, а також правової та політико-безпекової довіри, включно з рухом до політичної асоціації між партнерами, об'єктивно призвели до зближення двох сторін. Зміцнене успішною роботою із імплементації Плану дій, це зближення уможливило оголошення в лютому 2007 року початку переговорів щодо нової посиленої угоди між Україною та ЄС, яку згодом визначать як асоціацію.

Паралельно розпочали відкриватися нові можливості в гуманітарній сфері. У червні 2007 року Україна та Європейський Союз підписали угоди про спрощення видачі віз і реадмісію⁹. Українські громадяни відчули новий, вищий рівень доступу до країн ЄС. Зараз, з висоти 2009 року, доцільно нагадати про результат: в 2005 році лише 4,5 мільйона українців перетнуло кордони ЄС; у 2008-му їх стало понад 9 мільйонів.

Тоді ж було підписано План дій Україна–ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, що визначив активізацію взаємодії у боротьбі з нелегальною міграцією, організованою злочинністю й тероризмом, а також у сферах реадмісії, реформування прикордонного менеджменту та міграційно-візової політики.

У 2008-му відбулася серія визначальних кроків у економічній інтеграції України з ЄС. У лютому стартували переговори про створення зони вільної торгівлі. Розпочався переговорний про-

цес щодо спільного авіаційного простору. У липні цього ж року Європейська Комісія надала мандат на переговори з Україною про набуття членства нашої держави в Енергетичному Співтоваристві. Стартували консультації про вступ до Рамкової програми ЄС у науці та технологіях, активізувався Аграрний діалог.

Перелічені вище численні галузеві домовленості та переговори, що ущільнили мережу відносин у політиці, безпеці, економіці, соціальній та гуманітарній сферах, з часом були приречені перейти в якість. Це й відбулося 9 вересня 2008 року, коли за результатами саміту Україна–ЄС у Парижі було оголошено, що новий документ про відносини сторін укладатиметься на основі асоціації між Україною та Європейським Союзом. Основним елементом домовленостей став принцип політичної асоціації та економічної інтеграції: Україна та ЄС вирішили відходити від попереднього принципу виключної відповідальності України за зближення з ЄС та перейти до принципу спільної відповідальності за ці відносини. Почався другий, теперішній, етап взаємодії Києва і Брюсселя. Він триватиме до моменту надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС.

Серед рішень саміту особливе місце займає домовленість про початок безвізового діалогу, який було офіційно розпочато 29 жовтня 2008 року. Діалог було вирішено вести за чотирма основними напрямками: забезпечення безпеки документів (у тому числі введення збору біометричних даних); боротьба з нелегальною міграцією, включаючи питання реадмісії; підтримка громадського порядку й безпеки; зовнішні відносини. Метою діалогу визначено підготовку умовної «дорожньої карти», що має містити передумови та чіткі критерії, виконання яких дозволить скасувати візовий режим з країнами ЄС. Тобто громадяни України пересуватимуться в Європі так само вільно, як це сьогодні роблять португальці чи шведи. Перед Україною має відкритися одна зі свобод Європейського Союзу – свобода пересування країнами–членами ЄС для наших громадян.

У цьому питанні Україна не вигадує нічого нового, а прагне йти вже існуючою, утровоною дорогою, яку нам надає балканський досвід. Відповідні «дорожні карти» застосовувалися і застосовуються дотепер щодо балканських країн – колишньої Югославської Республіки Македонія, Албанії та Боснії й Герцеговини. Ще наприкінці січня 2008 року ЄС розпочав діалог про майбутнє запровадження безвізового режиму з п'ятьма країнами Західних Балкан, серед яких також Сербія та Чорногорія. Ці «дорожні карти» є, по суті, планами дій, що встановлюють чіткі вимоги до реформ, які мають бути здійснені, а також графік їх виконання. Реформи стосуються гарантування безпеки документів, належного прикордонного контролю, боротьби проти нелегальної міграції, організованої

злочинності й корупції, а також захисту засадничих прав людини¹⁰. Цим шляхом, не без відсутності підтримки з боку Європейського Союзу, прагне йти і Україна.

Усі зазначені події ілюструють, як саме Україна просувається до ЄС. Від 2005 року таке просування було доволі суттєвим. У нинішній термінології політичного діалогу України та ЄС воно характеризується, як вже було сказано вище, як «перехід від суцільних відносин до політичної асоціації та економічної інтеграції». Саме політична асоціація та економічна інтеграція, насамперед у формі зони вільної торгівлі, стануть визначальними чинниками нового етапу у відносинах з ЄС, етапу, який вже розпочався.

Тут не можна оминати голоси критиків європейської інтеграції України, які зауважують, що всі досягнення Києва у відносинах з Брюсселем не мають значення, доки не вирішено головного питання про те, чи доступне Україні членство в ЄС. Очевидним є штучне перекручення політичного сигналу, що йде з Брюсселя: хоча Європейський Союз через ряд об'єктивних і суб'єктивних причин залишається політично неготовим відкрито зголоситися на тему розгляду питання про майбутні перспективи України щодо членства в ЄС, пропоновані ним нові сфери й можливості для поглиблення співпраці чітко позиціонуються як такі, що, за умови їх відповідного використання, можуть відкрити Україні двері до Європейського Союзу¹¹.

В рамках цієї статті дискусію України з ЄС щодо надання чіткого сигналу про перспективи членства України слід залишити осторонь. Врешті, без такого сигналу і термін «асоціація» не виглядає адекватно. Але не в сигналі справа. Прецеденти, які згадувалися на початку, свідчать, що європейський інтеграційний процес – це так звана «домашня робота» країни, що прагне у майбутньому увійти до складу Європейського Союзу. Квиток в ЄС, про що говорилося 15 років тому Словаччині, 10 років тому – Румунії, а 3 роки тому – Сербії, – це результат саме «домашньої роботи», яка дозволяє досягнути відповідних критеріїв членства. Це, насамперед, включає правову діяльність для приведення українського законодавства у відповідність до принципів права ЄС.

Стратегічний курс України на інтеграцію до ЄС, який визначений пріоритетом української зовнішньої політики, – поняття однозначне. Він охоплює весь комплекс внутрішнього розвитку України та її міжнародних відносин. В широкому розумінні інтеграція – це не стільки зовнішній процес, скільки внутрішня підготовка держави до майбутнього членства в ЄС.

Критикам європейської інтеграції України слід ставити питання про те, чи здійснювалася ця «домашня робота» в Україні належним чином. Аналіз свідчить про наявність низки інституційних та технічних проблем у законодавчій і бюрократичній сферах, неврегульованість яких не дозволяє по-

вною мірою скористатися результатами прогресу, що його було досягнуто у зближенні з ЄС. Тобто перехід кількості в якість затримується.

Серед прикладів таких неврегульованих проблем слід назвати хоча б неможливість просування до безвізових поїздок українських громадян до Європейського Союзу без ухвалення в Україні закону про захист персональних даних, який є необхідною складовою адекватної взаємодії у візово-міграційному вимірі. Слід тільки сподіватися, що прийнятий у червні 2009 року у першому читанні проект Закону «Про захист персональних даних» знайде необхідну підтримку в стінах Верховної Ради України, а його фінальний зміст відповідатиме очікуванням Європейського Союзу, з яким Україна прагне вийти на двосторонній безвізовий режим¹².

Для просування в економічному вимірі, насамперед у контексті створення зони вільної торгівлі, нагальним є ухвалення закону про державні закупівлі, адекватного стандартам Європейського Союзу. Без врахування цього в Україні не дочекаються оплесків Світового банку, Європейської Комісії, Світової організації торгівлі, Міжнародного валютного фонду. Варто лише нагадати стислу історію: вступивши до СОТ, Україна зобов'язалася приєднатися до Угоди про держзакупівлі цієї організації. Наприкінці лютого 2009 року вона домоглася офіційного статусу спостерігача в рамках угоди. Переговори про створення зони вільної торгівлі з Європейським Союзом присвячені, серед іншого, гармонізації українського законодавства в сфері держзакупівель із відповідними директивами ЄС. Угода з МВФ передбачає, що Україна ухвалить закон про держзакупівлі, який відповідатиме міжнародним стандартам. Світовий банк зробив прийняття закону однією з умов одержання Україною позики на політику розвитку¹³.

Так само залишилися окремі – почасти дрібні, але системні – завдання, невиконані Україною у питаннях, що стосуються укладення угод про галузеве співробітництво та спільний авіаційний простір, вступу України до Енергетичного співтовариства. Не можна увійти в аграрний ринок без фітосанітарних стандартів. Не можна реалізувати Болонський процес у сфері освіти на дві третини – треба до кінця. Що стосується вступу до Договору про енергетичне співтовариство, то відповідне рішення очікується вже невдовзі: його має прийняти Рада міністрів Європейського Союзу 18 грудня 2009 року. Перспектива є цілком реальною після підписання 7 жовтня меморандуму про намір приєднання України до Енергетичного співтовариства. Це базовий документ, на підставі якого буде підготовлено протокол про приєднання України до організації, який і повинен пройти затвердження на рівні Ради Міністрів ЄС. Тривала, кропітка і небезпроблемна робота наближається до свого завершення, відкриваючи перед Україною можливості для стимулювання держави до глибокого реформування енергетично-

го законодавства й адаптації його до аналогічного законодавства ЄС. У практичному сенсі приєднання України до організації сприятиме залученню інвестицій в енергетичний сектор, а також створить умови для вільного доступу українських компаній на перспективні ринки ЄС¹⁴.

Приклад приєднання України до Енергетичного співтовариства – показовий. Його слід запозичувати й в інших інституційних сферах, в яких без реформи Уряду – перетворення з галузевого органу на політичний – рухатися в напрямі до Європейського Союзу неможливо. Так само неможливо не проводити адміністративну реформу – не як перекроювання адміністративних меж, а як делегування повноважень. Відсутність результатів у цих (є й інші) питаннях у рамках «домашньої роботи» загрожує зупинити подальшу європейську інтеграцію України.

Не все добре не лише на «домашньому», а й на зовнішньому фронті. Залишається проблемою недостатнє усвідомлення в Україні важливості належного контакту з країнами-членами ЄС. Саме країни-члени за рахунок консенсусів та внутрішньої взаємодії формують позицію Європейського Союзу. Відтак, з українського боку набагато масштабніші зусилля повинні спрямовуватися на діалог з питань євроінтеграції з країнами ЄС та їх близькими партнерами – членами ЄАВТ. Діалог має бути предметний: захист інвестицій, взаємодія проти нелегальної міграції, виконання судових рішень тощо. Не за рахунок зусиль у Брюсселі. А на додаток до них і у взаємодії з ними.

Тут, однак, справи складніші. Зближення Україна–ЄС у розрізі окремих держав-членів відбувається значною мірою завдяки комплексним заходам загальноєвропейського «уряду» – Європейської Комісії, яка спрямовує зусилля на формування збалансованої позиції усіх столиць. Це означає, що на даному етапі Україні важко переконати скептично налаштовані країни у доцільності її членства в ЄС. Слід зауважити, що головні перешкоди в діалозі з ними не пов'язані з незгодою в політичних питаннях – тут є контакт, – а спричинюються вузькоспеціалізованими розбіжностями, зокрема у сфері підприємництва, торгівлі, галузевого співробітництва та безпеки громадян. Саме такі розбіжності, які не дозволяють низці країн-членів ЄС сприймати Україну в якості корисного партнера для загальноєвропейської економіки й внутрішньої безпеки, мають врегулюватися в першу чергу.

Проте врегулювання неможливе без ефективної координації зовнішньої діяльності України у відносинах з ЄС. Насамперед йдеться про необхідність дотримання усіма органами державної влади та іншими причетними структурами положень Указу Президента України №841 від 1996 року «Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин».

Доводиться констатувати, що така координація не забезпечується, внаслідок чого Україна не виступає консолідовано – «єдиним голосом» – у відносинах з ЄС та його країнами-членами. Не потрібно зайвий раз пояснювати відому істину: коли країна говорить «одним голосом», з нею належно спілкуються, до неї ставляться з повагою як до передбачуваного партнера.

Відсутність дієвої координації, у свою чергу, призводить до нездатності врегулювати проблеми, які виникають в інтеграційному процесі, зокрема технічного характеру, вирішення яких вимагає залучення тих чи інших установ України. Неодноразово траплялося, що українські делегації не ставили до відома МЗС, про що збираються домовлятися. Нерідко переговори чи консультації відомчі представники ведуть з відомчих позицій. Хоча інтегрується в ЄС не відомство, а країна, і лише при загальному баченні процесу з'являється можливість прийняти оптимальне рішення. Дуже часто не здійснюється інформування про здійснені заходи у сфері європейської інтеграції.

Таке не може за визначенням трапитися в ЄС, не лише на рівні країни, а й в Європейському Союзі в цілому. Чи робимо ми так у себе в Україні? Чи наслідуюмо цей приклад? Ні. В Україні здебільшого вигадуються національний велосипед. Коли враховуємо, що чинним законодавством України координатором визначено Міністерство закордонних справ, все стає на свої місця.

Для прикладу можна навести ситуацію навколо експорту соняшникової олії з України до ЄС. У квітні 2008 року було зафіксовано надмірний рівень мінеральних домішок в українській олії, унаслідок чого ЄК запровадила для наших виробників додаткові контрольні процедури. Постачання олії з України до ЄС (2 мільярди євро на рік!) виявилось під загрозою. Бо в Києві все ніяк не вдавалось досягти домовленості про те, який саме державний орган відповідатиме за врегулювання ситуації. За таких обставин адекватний діалог з ЄС не видавався можливим. Зусиллями Представництва України при ЄС і Міністерства закордонних справ України із залученням вищих державних інституцій вдалося скоординувати зусилля Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони здоров'я України та асоціації «Укроліяпром», забезпечивши діалог із Європейською федерацією виробників олії «Fediol» та Європейською Комісією. Така координація дозволила ЄК спростити процедуру експорту олії до ЄС, запроваджену для українських виробників. Виконання українською стороною умов, що наразі залишаються чинними, дозволить Європейській Комісії скасувати їх до кінця 2009 року. Наведений приклад – швидше виняток. Європейська інтеграція потребує правил.

У прагненні європейської інтеграції слід розвивати й зміцнювати правові засади та матеріальну

основу. Йдеться про те, що скоординовано в рамках всієї держави кожна українська галузь, сфера життєдіяльності, яка регулюється тим чи іншим державним чи урядовим інститутом, має встановити зв'язок з відповідною структурою ЄС і перейняти її досвід, стандарти та правила функціонування. В уряді існує посада віце-прем'єр-міністра з європейської інтеграції, який має відповідний контролюючий орган нагляду за процесом — Координаційне бюро з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Отже, аграрна галузь України (Мінагрополітики) має взаємодіяти з комісаром з питань сільського господарства й розвитку сільської місцевості (та його апаратом і підлеглим генеральним директором Європейської Комісії), Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту — з комісаром з питань освіти, навчання, культури та молоді, а Міністерство промислової політики — з комісаром з підприємництва та промисловості. Генеральні директори Європейської Комісії випрацьовують пропозиції, які лягають в основу рішень вищого органу Європейського Союзу і стають практичною політикою всіх країн-членів¹⁵.

Виконання правил має контролюватися. У частині зобов'язань держави — Урядом та його цільовим органом, Координаційним бюро європейської інтеграції. У частині поточних дій учасників інтеграції — дипломатичним відомством. Такий алгоритм видається на сьогодні найбільш дієвим механізмом скоординованої роботи у відносинах із Європейським Союзом. При цьому мова йде не про особові права МЗС в урядовій системі. На жаль, в країні не створено відомства з питань європейської інтеграції, яке діяло в усіх нових країнах-членах і кандидатах в ЄС на аналогічному етапі. Саме воно реалізувало багатоплановий процес взаємодії з Брюсселем. МЗС займається всіма аспектами євроінтеграції мимоволі, за відсутності повноцінного професійного органу. По суті, воно мало б активніше узятися за дедалі складніші та більш проблемні в умовах глобалізації двосторонні та багатосторонні відносини.

Чи врегулювання цих проблем забезпечить оптимістичний сценарій набуття членства в Європейському Союзі?

Мабуть, тільки створить для нього умови. На додаток до загальної підтримки ідеї членства населенням потрібний міцний політичний фундамент, який називається демократичним урядуванням, боротьбою проти корупції, відсутністю конфлікту еліт — словом, те, що виборці називають нормальним життям і що невинно опановує простір за нашим західним кордоном.

Реалізація європейського вибору вимагає не лише політичної волі, а й відповідним чином підготовлених кадрів державних службовців, причому не тільки в центральних органах і відомствах, а й на регіональному і місцевому рівнях. Загаль-

на програма перепідготовки і навчання має забезпечити необхідні знання й навички щодо розуміння цілей інтеграції та Європейського Союзу, його основних інституцій і процесу ухвалення рішень, вміння вести переговори, використовувати європейські інформаційні ресурси, покращення володіння основними європейськими мовами. Спеціальні програми перепідготовки службовців за секторами мають супроводжувати і дещо випереджати процес гармонізації законодавства.

На державному рівні необхідно визначити політику перепідготовки і навчання, її конкретні цілі, провести аналіз потреб наявних ресурсів, оцінити зміст і вплив навчальних курсів, врахувати механізми мотивації державних службовців щодо участі у навчальних програмах і програмах перепідготовки. На порядку денному має бути вдосконалення і посилення інституцій, що пропонують курси з питань європейської інтеграції, а також прискорення запровадження відповідної спеціалізації у рамках навчальних програм університетів та інститутів, як це передбачається Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу. Має бути створена й підтримуватися база даних з питань європейської інтеграції.

Особливу увагу слід приділити проблемі імплементації. Для того щоб успішно імпортувати успіхи інших країн і уникнути запозичення їх помилок, треба знати досвід європейської інтеграції країн-кандидатів на вступ до ЄС. При цьому важливо пам'ятати, що цей аналіз має підтримувати та стимулювати дії, а не бути просто ще однією аналітичною вправою.

Європейська інтеграція має бути не лише пріоритетом для всіх владних структур та українського суспільства в цілому. Варто подбати про подолання необізнаності Європи про Україну. Слід також змінити політичний дискурс у країні щодо європейської ідентичності України через подолання психологічного бар'єру пострадянських комплексів та ілюзій у напрямку нової системи світових та європейських координат й інтеграційної перспективи. Варто не лише запитувати, що Європейський Союз може дати Україні, а й шукати переконливі аргументи того, що Україна може дати Європейському Союзу¹⁶.

Україні слід уважно виконувати «домашню роботу». Ні омріяна Угода про асоціацію та її складова щодо зони вільної торгівлі, ні будь-які інші домовленості з Європейським Союзом не створять в Україні внутрішнього ринку, конкурентного з ЄС, соціальних відносин, адекватних ЄС, безпеки для громадян, співвідносною з ЄС. Бо тільки тоді відкриються кордони, ринки і надаватиметься могутня фінансова допомога на закріплення реформ, оновлення інфраструктури, вирівнювання розвитку різних регіонів країни, коли Україна це зробить сама — цілеспрямовано і на всіх напрямках.

ПОСИЛАННЯ
(Endnotes)

- ¹ J. Solana. Europe in the World. Kennedy School // Council of the EU. – Boston. 19 вересня 2009 року. – S212/09.
- ² Комісія працюватиме над асоціативними угодами з партнерами на Південному Кавказі // http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=19499&id_type=1
- ³ Харченко І. Ю., Султанський П. О. Повернення в Європу: поміж метою і дійсністю // Політика і Час. – 1997. – №5-6.
- ⁴ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента // Урядовий кур'єр від 18.06.1998.
- ⁵ Угод а між Європейським Союзом і Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_648.
- ⁶ Угода між Україною та Європейським Союзом про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_750
- ⁷ Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Урядом Республіки Молдова та Європейською Комісією щодо місії Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_235
- ⁸ Прес-реліз Кабінету Міністрів України «Підписано Меморандум між Україною та Європейським Союзом «Про взаєморозуміння щодо співробітництва в галузі енергетики» // http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=47785073&cat_id=23804272&ctime=1162226048496
- ⁹ УгодамижУкраїноютаЄвропейськимСпівтовариствомпроспрошенняформленнявїз//http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_850
- ¹⁰Прес-реліз Представництва Європейської Комісії в Україні «Балканські країни отримують «Дорожні карти» для запровадження безвізового режиму з ЄС // <http://eu.prostir.ua/news/13260.html>
- ¹¹Бураковський І., Немиря Г., Павлюк О. Україна і Європейська інтеграція // Політика і Час. – 2000. – №3-4.
- ¹²Прес-реліз Інформаційного управління Верховної Ради України «Верховна Рада України прийняла за основу проект закону «Про захист персональних даних» // http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=161625&cat_id=37486
- ¹³Марусов А. «Тендерна рушниця» ще на стіні. Чекаємо пострілу? // Дзеркало тижня. – 2009. – №12.
- ¹⁴Україна вже у грудні може вступити до Енергетичного співтовариства // <http://eunews.unian.net/ukr/detail/191993>
- ¹⁵Веселовський А. Далекі. Але очевидні // День. – 2009. – №162.
- ¹⁶Бураковський І., Немиря Г., Павлюк О. Україна і Європейська інтеграція // Політика і Час. – 2000. – №3-4.

Veselovskiy A. I., Kulish I. V. European integration of Ukraine: between desired comeback and «homework»/ Mission of Ukraine to the European Union.

The strategic course of Ukraine to the EU integration indicated as the foreign policy priority is analyzed in the article. This course embraces the entire complex of the internal development of Ukraine, as well as its international relations. The author concludes that Ukraine has to be more attentive while making its «homework». The agreements with European Union will not create domestic market in Ukraine rival to that of EU, social relations adequate to EU, security for citizens equal to EU. The borders and markets will open and the financial aid for reforms, infrastructure improvement, regions' development will be given only in case Ukraine makes these improvements by its own efforts.

Key words: European integration, EU, Ukraine, security, foreign policy, market relations, international relations, energy sphere, humanitarian sphere, migration, investments, MFA.

Веселовский А. И., Кулиш И. В. Европейская интеграция Украины: между взлелеянным в мечтах возвращением и «домашним заданием»/ Представительство Украины при Европейских Сообществах.

В статье проанализирован стратегический курс Украины на интеграцию в Европейский Союз, который обозначен приоритетом украинской внешней политики. Этот курс охватывает весь комплекс внутреннего развития Украины и ее международных отношений. Исследуется, как именно Украина прокладывает свой путь в ЕС. Авторы делают выводы, что Украине следует внимательнее выполнять «домашнюю работу». Договоренности с ЕС не создадут в Украине внутренний рынок, конкурентный ЕС, социальные отношения, адекватные ЕС, безопасность для граждан, соответствующую ЕС. Только тогда откроются границы, рынки и будет предоставляться финансовая помощь для закрепления реформ, обновление инфраструктуры, выравнивание развития разных регионов, когда Украина сделает это сама – целеустремленно на всех направлениях.

Ключевые слова: европейская интеграция, ЕС, Украина, безопасность, внешняя политика, рыночные отношения, международные отношения, энергетическая сфера, гуманитарная сфера, рынки, миграция, инвестиции, МИД.

Стаття надійшла до редколегії 07.09.2009
Прийнята до друку 01.10.2009