

# ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА – ЄС ЯК ДЗЕРКАЛО УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЗРІЛОСТІ

*Веселовський Андрій Іванович,*

*It was not the EU, which is an inward-looking beast; it was Ukraine's desire to start negotiations on the Association Agreement and then to become the EU member.*

**Jan Tombinski, EU Ambassador to Ukraine,  
December 03, 2015**

В українському суспільстві продовжується осмислення Угоди про Асоціацію (далі – УА) між Україною та Європейським Союзом. Скликання Національним інститутом стратегічних досліджень круглого столу за участю широкого кола як вітчизняних, так і зарубіжних експертів і урядовців є хорошим свідченням необхідності таких заходів. З перебігу дискусії, яка нині ведеться в громадянському суспільстві і навіть в експертних колах, стає очевидно, що існує нюансоване, а інколи й несумісне бачення мети, змісту і наслідків УА. Зрозуміло, що такого роду заходів потрібно ще немало, і відбуватися вони мають не лише в державних інституціях, а й, імовірно, в вищих учбових закладах, обласних органах управління, бізнес-асоціаціях, і зміст дискусій, виклад тез має з'являтися на сторінках ЗМІ. Далі буде наводитися аргументація, чому це потрібно, і які елементи УА насамперед залишаються поза увагою суспільства.

Переговорний процес щодо укладення нової угоди між Україною та ЄС<sup>1</sup> розпочався 5 березня 2007 р., а офіційно закінчився 19 грудня 2011 р. На початковому етапі сторони домовилися іменувати її Новою посиленою угодою, кінцева назва мала відображати основний зміст, який мав вималюватися в результаті

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

переговорів<sup>2</sup>. Предметом переговорів на цьому етапі були політичні питання, сектор прав і свобод та безпеки громадян і секторальне співробітництво. Тема поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі з'явилася на рік пізніше, після вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ). Хоча процес приєднання України до системи ГАТТ/СОТ розпочався ще 17 грудня 1993 року, коли було прийнято рішення про створення Робочої групи (РГ) з розгляду заявки України щодо приєднання, він весь час ставав предметом внутрішньополітичної кон'юнктури, жорсткого, а іноді навіть і кривавого внутрішнього протистояння<sup>3</sup>. Саме тому лише 5 лютого 2008 р. на засіданні Генеральної Ради Світової організації торгівлі прийнято рішення про приєднання України до Марракеської угоди про заснуван-

**Веселовський  
Андрій Іванович** –  
Надзвичайний та  
Повноважний Посол  
України, провідний  
науковий співробітник  
НІСД, кандидат  
політичних наук

<sup>2</sup> Чинна назва з'явилася пізніше, у вересні 2008 р. під час саміту Україна – ЄС у Парижі за французькою ініціативою.

<sup>3</sup> Спільними зусиллями агентів впливу Російської Федерації, Комуністичної та Соціалістичної партій України було створено потужний лобістський альянс, який перешкоджав поглибленню співробітництва з ЄС, НАТО, вступу в СОТ, військово-технічному переозброєнню та співробітництву, активній експортній політиці, енергетичній незалежності і демократичним реформам. Вплив альянсу було частково підірвано в результаті Помаранчевої революції 2004–2005 рр.

ня СОТ. Того ж дня Президент України Віктор Ющенко та керівники СОТ підписали угоду про вступ України до організації.

10 квітня 2008 р. Верховна Рада ратифікувала Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі. 16 квітня цього ж року МЗС України направило ноту генеральному секретареві СОТ, в якій повідомило керівництво СОТ про ратифікацію Протоколу про вступ України до цієї організації, було ухвалено відповідну постанову Кабінету Міністрів. 16 травня 2008 р. Україна стала 152-им офіційним членом СОТ. Це дало змогу включити до предмету переговорів з ЄС питання створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) між сторонами, яка є інтегральною частиною УА.

**Розрив у початку переговорів над цими двома відмінними частинами УА дає підстави для непорозуміння, а інколи і спекуляцій на тему змісту УА загалом і значення кожної з її частин зокрема.** Додатково питання ускладнюється й тим, що дві частини набули чинності в різний час. 21 березня 2014 р. у Брюсселі відбулася церемонія підписання політичної частини Угоди, що складається з Преамбули, Статті 1 та Розділів I, II та VII. З української сторони угоду підписав Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк, з боку Євросоюзу – президент Ради ЄС Герман ван Ромпей, президент Європейської Комісії Жозе Мануель Баррозу і голови 28 держав, що входять у ЄС.

27 червня 2014 р. Президент України Петро Порошенко у Брюсселі підписав економічну частину угоди (власне ЗВТ), що включає Розділи III, IV, V, VI, додатки та протоколи. Нарешті останній етап відбувся 16 вересня 2014 р., коли Європейський парламент ратифікував Угоду синхронно з Верховною Радою України (у вигляді телемосту за допомогою технології *Skype*)<sup>4</sup>. За ратифікацію проголосувало 355 депутатів Верховної Ради та 535 депутатів Європарламенту.

У політичних верхах і в суспільстві загалом з самого початку процесу точилися дебати щодо можливості і доцільності підписання двох окремих документів – політичного й економічного. На такому варіанті наполягали зокрема

<sup>4</sup> Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0\\_%D0%BF%D1%80%D0%BE\\_%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E\\_%D0%BC%D1%96%D0%B6\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD\\_%D0%BE%D1%8E\\_%D1%82%D0%B0\\_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%BC\\_%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%BE%D0%BC](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E_%D0%BC%D1%96%D0%B6_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD_%D0%BE%D1%8E_%D1%82%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%BC_%D0%A1%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D0%BE%D0%BC)

великий бізнес та російсько-орієнтовані політики, які не бажали брати на себе зобов'язання в галузі прав і свобод людини, реформування правосуддя, демократичних реформ. Європейські інституції відкинули цей підхід. Вони розуміли загрозу створення документа, який би дозволяв отримувати вигоду від вільного ринку, залишаючи невірними громадян.

Правильність такого висновку опосередковано підтверджується вже у наш час. Керівництво Російської Федерації, як пам'ятаємо, упродовж усього українсько-євразійського переговорного періоду намагалося перешкоджати їм, хоча й висловлювалося на політичному рівні на користь Угоди. Це робилося шляхом вигадкування і тиражування застрашуючих наслідків від асоціації, загрозою «залежності від європейських цінностей», які нібито суперечать «православним цінностям», постійним постачанням в Єврокомісію брехливої інформації щодо дій керівництва України тощо. Водночас, ще з 2005 р. РФ вела власний переговорний процес з ЄС про встановлення стратегічного партнерства шляхом створення так званих Чотирьох спільних просторів – економіка, безпека та свободи громадян, зовнішня безпека, наука і освіта. ЄС розглядав цей процес як спосіб зблизити російські правові та безпекові норми з загальноєвропейськими, РФ – як засіб економічної експансії, можливості для промислового та наукового шпигування та неконтрольованого доступу власних громадян в об'єднану Європу.

Метою РФ, про що вже писали і дослідники, і колишні державні діячі, було створення Євразійського економічного союзу на території СНД при повному домінуванні Москви і ведення з цих позицій «рівноправного діалогу» з Брюсселем про умови співіснування від Атлантики до Чукотки. Для Росії йшлося про геополітичний проект, покликаний стати противагою США, КНР, в якому ЄС займала б залежне від Євразійського союзу (читай РФ) місце, насамперед у спосіб енергетичного шантажу. Переговорний процес Україна-ЄС про УА ставав перешкодою цим планам.

Коли двома роками пізніше Україна розпочала переговорний процес про Нову посилену угоду, РФ вже суттєво просунулася на економічному та науковому напрямках Чотирьох спільних просторів. Інші два напрями гальмувалися Москвою. Однак, на відміну від РФ, Україна з розумінням (принаймні на політичному рівні) сприйняла європейські позиції у безпековому і політичному напрямках. У той час, як у питанні безвізового режиму РФ стояла на позиції визнання чинної ситуації як шляху до взаємного безвізового пересування, Україна розпочала виконання дорожньої карти для досягнення відповідних європейських критеріїв,

тобто пішла шляхом, який вже пройшли раніше країни Центрально-Східної Європи та Балкан. У 2009 р. розпочався предметний діалог з безвізового режиму для України, а російські вимоги надання їй безвізового режиму без виконання умов ЄС у Брюсселі і далі відкидали.

Переговорний процес Україна – ЄС завершився парафуванням Угоди у грудні 2011 р. Виходячи зі зміни внутрішньополітичної ситуації в країні на цьому етапі, зокрема пануванню практики вибіркового правосуддя, поступкам у національному суверенітеті на користь РФ (так звані Харківські угоди про продовження терміну перебування Чорноморського флоту РФ на українській території до 2042 р.), ЄС розпочав процес гальмування її підписання. Було задіяно механізм Східного партнерства (СхП), до якого Україна увійшла поруч з Молдовою, Білоруссю (умовно) та трьома кавказькими республіками в 2008 р. Зокрема наголошувалося на прогресивних змінах, які відбуваються в інших учасників партнерства, що погіршує українські шанси на УА. Застереження режимові Януковича трансливалися і на двосторонньому рівні всіма країнами ЄС і США. Українському бізнесу роз'яснювали переваги ЗВТ, що створювало додатковий тиск на владу. Все це у комплексі дало свої наслідки, політичне керівництво України подало сигнал про готовність підписувати УА, Рада ЄС погодила дату спільного підписання трьома країнами (також Грузія і Молдова) у Вільнюсі в листопаді 2013 р.

Обидві сторони мали своє бачення майбутнього. Янукович розраховував за допомогою УА отримати кращі позиції у відносинах з РФ, на яку продовжував орієнтуватися політично, економічно й ідеологічно. ЄС розраховувала впроваджувати європейські цінності й норми і в такий спосіб демократизувати українське суспільство та український бізнес. У відомому інтерв'ю газеті *The Financial Times*<sup>5</sup> наприкінці 2014 року президент Європейської Комісії Баррозу зокрема говорив: «Ми чудово розуміли усі ризики укладення Угоди про асоціацію з Україною (у часи Януковича. – А. В.) ... Я розмовляв не раз з Путіним, і він говорив нам, наскільки для нього важливий Митний союз і яку особливу роль він бачить для України. Але чи ми мали підняти лапки? Чи ми мали сказати «Ок, Владімір, Україна твоя, і роби, що забажаєш»? Такий би був логічний висновок... Ні, таке геть неприйнятно!»

Саме такою, проукраїнською, була позиція керівництва ЄС напередодні визначеної дати підписання УА в листопаді 2013 р. Журналіст, автор інтерв'ю зазначає з цього приводу, що «відданість Баррозу (читай – колективного

<sup>5</sup> Josy Manuel Barroso: 'Not everything I did was right' [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4624563a-640b-11e4-8ade-00144feabdc0.html#slide0>

керівництва ЄС, бо всі рішення в ньому приймаються консенсусом) новонародженим демократіям у Центральній і Східній Європі... протиставили його п. Путіну».

Під тиском РФ в останній момент Україна (на відміну від Баррозу і ЄС позиція Януковича і оточення не була проукраїнською) відмовилася від підписання УА. Справедливо буде сказати, що її економіка на тому етапі не була належним чином готова до введення ЗВТ, на чому грала Москва. Віддаючи політичну вказівку готуватися до підписання УА, режим Януковича не подбав про організацію інформаційного, адміністративного та законодавчого підготовчих процесів, що, зрештою позначилося на складностях перехідного періоду, який відбувається зараз в цій сфері.

У вітчизняному інформаційному просторі поширюється думка, ніби чинна українська влада, так само як і режим Януковича, не доклала зусиль для підготовки суспільства і бізнесу до вимог УА. **Це хибне твердження.**

З перших днів формування нового уряду у березні 2014 р. розпочалася всеохоплююча інформаційна кампанія, фінансована Євросоюзом. Відбувалися семінари і конференції, куди запрошувався бізнес і урядовці – Мінекономіки, Мінфінансів, Податкова і Митна служби, Мінюст, МВС. Такі акції проходили не лише в столиці, а й у великих містах – Харкові, Одесі, Дніпропетровську, Львові, Вінниці, Маріуполі, Миколаєві. Мали місце й цільові зібрання: асоціації чи союзи металургів, аграрників, енергетиків тощо. Запрацювали численні роз'яснювальні сайти – Представництва ЄС в Україні, Мінекономіки, Міністерства закордонних справ. Окрему консультативну службу<sup>6</sup> створило Представництво України при ЄС в Брюсселі<sup>7</sup>. Відчуваючи кон'юнкту-

<sup>6</sup> *Форми підтримки ПУ при ЄС* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/Ukraine+-+EU+export-import+helpdesk+/Useful+links>

<sup>7</sup> Охочі це перевірити можуть почати з Вікіпедії і закінчити спеціалізованими сайтами DG SANCO [https://www.google.com.ua/search?q=%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0+93%2F43%2F%D0%84%D0%95%D0%A1+%C2%AB%D0%9F%D1%80%D0%BE+%D0%B3%D1%96%D0%B3%D1%96%D1%94%D0%BD%D1%83+%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2%D0%BB&oq=%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0+93%2F43%2F%D0%84%D0%95%D0%A1+%C2%AB%D0%9F%D1%80%D0%BE+%D0%B3%D1%96%D0%B3%D1%96%D1%94%D0%BD%D1%83+%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2%D0%BB&aqs=chrome..69i57&sourceid=chrome&es\\_sm=93&ie=UTF-8](https://www.google.com.ua/search?q=%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0+93%2F43%2F%D0%84%D0%95%D0%A1+%C2%AB%D0%9F%D1%80%D0%BE+%D0%B3%D1%96%D0%B3%D1%96%D1%94%D0%BD%D1%83+%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2%D0%BB&oq=%D0%94%D0%B8%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0+93%2F43%2F%D0%84%D0%95%D0%A1+%C2%AB%D0%9F%D1%80%D0%BE+%D0%B3%D1%96%D0%B3%D1%96%D1%94%D0%BD%D1%83+%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%87%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85+%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2%D0%BB&aqs=chrome..69i57&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8)

ру, про УА, її вимоги і наслідки почали повідомляти професійні видання і скандальні телеканали. Круглі столи організували наукові та навчальні інституції. Всі охочі могли почути, прочитати, вивчити питання. Однак цього не відбулося у потрібній мірі. Не допомогло навіть те, що, усвідомлюючи катастрофічний стан української економіки, Євросоюз пішов на одностороннє відкриття ринків, залишивши Україні захисні мита ще на рік.

Причин багато, слід їх назвати, не вдаючись в аналіз. Головною залишається катастрофічний стан народного господарства в широкому сенсі слова. Йдеться не лише про промислове чи аграрне виробництво або послуги, але також і про соціальну сферу, зношеність фондів, інфраструктури. Фінансово-кредитна система упродовж років послідовно дестабілізувала ринки і збіднювала населення через виведення доходів в офшори і штучні банкрутства. Інерція державного розкрадання режиму Януковича<sup>8</sup> не була жорстко зупинена. Вона, за відгуками учасників ринку, перетворилася на безсистемні всюдисущі корупційні схеми і індивідуалізоване здріство. Виведенню коштів далі сприяють офшорні фірми, створені корупціонерами.

За відсутності прозорого передбачуваного оподаткування і митного контролю бізнес не вважав за можливе вибудувати довгострокові плани переорієнтації на ринки ЄС. Далі існувала загроза повномасштабної конфронтації з РФ, що не спонукало до довгострокових проєктів. Загальній нестабільності сприяли виборчі кампанії – Президента України, Верховної Ради України, в місцеві ради. Останній факт штучно використовується як аргумент у діалозі керівництва країни з громадянським суспільством: ось, мовляв, чому за понад півтора року влада не сформулювала зрозуміло стратегічну мету для країни і не визначила шляхи її досягнення. Слова про європейську інтеграцію як мету і національну ідею стали домінуючими в лексиконі президента, прем'єра і спікера лише наприкінці 2015 року.

Боротьба проти корупції і всюдипроникного привласнення держави як масового явища є головним завданням влади, але залишається за межами нашої теми. Така боротьба (власне система заходів) є безперечною умовою європейської інтеграції. Ми ж зосередимося на двох важливих, опорних елементах європейської стратегії для країни, які є **засобами досягнення мети**. Ці елементи – винайдення румунії для національної економіки

<sup>8</sup> Яценюк: «Борг Януковича» був політичним хабарем Москви [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/finance/20dec2015/pvz.html>

та інституційне забезпечення інтеграційного процесу (за бажання усе вищезгадане можна називати реформами).

На прикладі сусідніх країни Центрально-Східної Європи розглянемо, що було рушієм у їхньому випадку. Як виявляється, йшлося здебільшого про оновлення (відновлення) виробництв, які забезпечували технічний прогрес і робочі місця для сотень тисяч осіб ще за часів т.зв. соціалістичного табору. Для Польщі, Чеської Республіки, Словаччини, Угорщини, Румунії це було насамперед автомобілебудування (машинобудування). У перших трьох країнах інвесторами галузі стали концерни Німеччини, в останньому випадку – Франції. В Угорщині, Болгарії та Словенії наголос ставився на омолодженні фармацевтичної індустрії та побутових електроприладах і устаткуванні – холодильники, периферійне комп'ютерне обладнання, пральні машини тощо<sup>9</sup>. На старих майданчиках оновлювалися техніка і обладнання, додавалися периферійні виробництва. Цей же шлях пропонувався Україні на початку 1990-их років минулого століття. Достатньо згадати дві невдалі спроби створити спільне виробництво українського легковика з США та Південною Кореєю, спільне виробництво цивільного та військово-транспортного літака з Францією а згодом з європейським концерном «Аеробус», спільне виробництво трактора з Польщею, Німеччиною чи з Італією (хто тільки не пропонував!)

Саме цим шляхом необхідно йти Україні сьогодні, особливо на тлі масового згорання спільних автовиробництв у сусідній Росії. Перші ластівки в цьому ряду, які з'явилися у Львівській області з великими міжнародними автомобілебудівниками, ще не роблять весни, але віщують про зміни в свідомості місцевих властей і вітчизняного бізнесу. Слід очікувати подібних кроків від вагонобудівників, тракторобудівників, виробників електрообладнання, транспортників. Динаміка продуктивності вітчизняних автозаводів жахлива – від десятків тисяч три роки тому до сотень одиниць в 2015 р. Автозавод КРАЗ існує виключно на державному оборонному замовленні – у ринковій економіці йому немає місця через неекономічність, металовитратність і екологічну невідповідність. Тому вичікувати не слід.

Йдеться про те, щоб на рівні Уряду (Мінекономіки) невідкладно і зрозуміло для світового менеджменту сформулювати список можливих інвестиційних проєктів, умови участі і гарантії діяльності. Подібні вимоги

<sup>9</sup> Козик В. В. Міжнародна економіка та міжнародні економічні відносини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [pbooks/book-37/ua](http://pbooks/book-37/ua)

озвучувалися громадськістю неодноразово. Готувалися в міністерстві і списки. Однак усе робилися в розрахунку на відмову зовнішнього інвестора для виправдання розграбування чи приватизації «інвестором» внутрішнім. Завдання влади нині полягає в створенні умов для реалізації позитивного сценарію в частині умов, контролю і гарантій. Без таких дій всі численні Роуд-шоу не мають сенсу і результуються хіба що в отримання добових учасниками. Водночас держава має чітко пояснити власникам майже збанкрутілих виробництв, що коли вони не домовляться з потенційними інвесторами швидко, їм доведеться узяти на себе соціальний вантаж утримання звільнених робітників, їх сімей та усієї соціальної інфраструктури.

Вже у недалекій перспективі відновлене матеріальне виробництво може стати потужним експортним фактором, потягнути за собою супутні галузі – сферу обслуговування, освіти, медицину, науку тощо. Відновиться не все: частина відімре. Але й народиться нове.

**Створення умов для відновлення економічного розвитку має відбуватися паралельно з правовим та документальним забезпеченням європейської інтеграції. Без єдиного національного координаційного центру цього всеохоплюючого процесу досягнення цілеспрямованої прозорої та успішної імплементації УА в Україні є неможливим.**

Йдеться не про реформування державного управління, способу прийняття рішень та контролю результатів. Цей комплекс завдань, на наше переконання, має здійснювати окрема структура, виведена зі складу Кабінету Міністрів України – своєрідний суперміністр без портфеля, який розробляє, готує, погоджує із законодавцем, втілює і контролює реалізацію запланованого. У Польщі цю роль на початку 1990-их років виконував віце-прем'єр-міністр і міністр фінансів Лешек Бальцерович. Щоправда, тогочасна Польща була країною порівняної довіри до інститутів і громадської дисципліни, чого дуже бракує нашій державі. Такий орган потрібен в Україні сьогодні, бо є добре зрозумілою позиція, що відомства не здатні реформувати самі себе. Про це дохідливо і неодноразово писав відомий український економіст Олександр Пасхавер, радник трьох українських президентів поспіль і однаково ними ігнорований, коли доходило до виконання порад.

У проблематиці європейської інтеграції та імплементації УА йдеться про впливову і самостійну структуру на чолі з відповідною особою, яка стає фактичним єдиноначальником в усьому, що стосується рішень у сфері

євроінтеграції безпосередньо. Фактично створюється своєрідний аналог Антикорупційного прокурора: формально той призначається Генеральним прокурором і схвалюється Президентом, фактично з моменту призначення стає незалежним від обох. **«Європейський інтегратор» на чолі відповідного Бюро (Центру, Управління) мав би призначатися головою Уряду за погодженням з Європейською Комісією, схвалюватися Верховною Радою і набувати незалежного статусу на тривалій період. Цим шляхом фактично йшли усі країни ЦСЄ та Південно-Східної Європи, хоча й перебували в менш складних умовах, ніж Україна (за винятком хіба що Сербії).**

Докладний опис систем реалізації угод з ЄС добре відомий. Можна знайти моделі, які використовувалися невеликими за розмірами і нескладними за економічними проблемами країнами, як наприклад Естонія<sup>10</sup>. Можна вивчити приклад Польщі чи Румунії. Останній є особливо близьким до українських сьогоденних реалій, і його можна належно модифікувати.

Проте зупинимося на значно важливішому питанні: які проблеми стоять на шляху до створення Європейського інтегратора, чому питання про цю структуру першочергове і як його вирішували наші «старші за європейськістю брати»?

Свого часу, коли такі відомі своєю організацією та якісною адміністрацією країни як Фінляндія, Австрія та Швеція подавали прохання про вступ до ЄС, в Єврокомісії висловлювали сумнів щодо їх здатності швидко навчитися брати повноцінну участь у спільному виробленні та реалізації спільних політик ЄС, а тим паче виконувати обов'язки Головуючої країни в ЄС. Побойовання виявилися небезпідставними, і в окремих випадках двом із цих трьох країн суттєво допомагали більш досвідчені учасники об'єднання.

Що ж до десяти країн ЦСЄ (2004), Болгарії та Румунії (2008), то тут постали виклики якісно іншого масштабу. Як зазначають дослідники, йшлося про катастрофічну ситуацію з системою державного управління загалом і напрацьовану роками практику «відповіді на вимоги», за якою ця система

<sup>10</sup> Estonia's Preparation for Accession to the European Union 1995–2004: The Domestic Co-ordination System Henrik Hololei, Head of the Office of European Integration at the State Chancellery and the Council of Senior Officials 1996–2003, Director for European Union Affairs for the Government 2003–2004, Member of the Main Delegation for the Accession Negotiations at [http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/052/Estonias\\_way\\_into\\_the\\_EU.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/052/Estonias_way_into_the_EU.pdf)

функціонувала<sup>11</sup>. Адже перед майбутніми учасниками ЄС поставало завдання впровадити весь масив європейського законодавства в національне і водночас залучити національні структури до участі у процесі створення й оновлення європейського законодавства в майбутньому включно з впровадженням контролюючих механізмів для перевірки його виконання.

Сумніви європейців базувалися на «багаторічній спадщині комуністичних адміністрацій з їх ієрархічною системою суворої координації згори за мінімальної можливості розв'язувати питання на нижчих щаблях не виводячи їх на урядовий рівень»<sup>12</sup>. Саме тому, вивчивши ситуацію, Європейська Комісія закликала до утворення особливих підсистем (органів), які координували переговорний передвступний процес.

Можуть заперечити, що Україна наразі в ЄС не вступає, отже вимоги щодо нового окремого органу передчасні/зайві/безпідставні. Такі заперечення свідчили б, однак, про нерозуміння змісту Угоди про асоціацію як *de facto* «кандидатської» за своєю суттю, хоча й менш зобов'язуючої, ніж угоди про асоціацію, укладені на початку 1990-их років країнами ЦСЄ та Брюсселем. Суттєва різниця лише в одному – відсутні обіцянки ЄС розглядати Україну в якості майбутнього кандидата (відповідно не йдеться про членство). Інші взаємні зобов'язання відрізняються лише глибиною проробки, відсотком директив та інших зобов'язуючих європейських документів, які Україна має впровадити впродовж певних часових рамок, а також відсутністю визначення фінансової структурної допомоги з боку ЄС. Якісний процес виконання УА дає Україні право претендувати на перше і вимагати другого. Правильно буде висловитися і більш жорстко: невиконання угоди унеможлиблює і перше, і друге, тобто і членство, і фонди.

Оскільки так званий європейський вибір, який став гаслом українського керівництва ще з 1993 року, а з 1998 увійшов у спільні заяви Києва та Брюсселя як мантра, може бути реалізований лише шляхом виконання УА саме так, як це розуміють в Європейському Союзі, а не так, як це уявляють олігархічні кола при двох попередніх президентствах. І, відповідно, орган, який керуватиме процесом, має повністю відповідати вимогам ЄС.

<sup>11</sup> *Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018697.pdf>

<sup>12</sup> *Ibid.*

Як свідчить досвід згаданих країн, які ми умовно називаємо 10/2, **Європейський інтегратор створювався у вигляді окремої централізованої державної структури, яка забиравала значну частину повноважень у галузевих відомств або керувала ними в частині інтеграційного процесу.** Паралельно галузеві відомства перетворювалися на політичні центри законодавчого і регулятивного характеру, що не входить в сферу нашого опису. На останньому етапі, коли країна досягала мети (отримувала відповідний кандидатський статус), Європейський інтегратор втрачав «диктаторські» функції, ставав рядовим відомством і забезпечував постійний діалог з ЄС (міністерство з питань ЄС).

З досвіду 10/2 важливо розуміти, що Європейський інтегратор був зобов'язаний не лише доносити до національних владних інститутів спільну позицію ЄС з кожного конкретного питання (наприклад, енергетики, пенітенціарної системи, екологічних стандартів, транспортних перевезень тощо), а й доводити до всіх урядових і державних інституцій європейські правові норми у відповідній сфері. Враховуючи поступове зрощення зовнішньої та внутрішньої політики в межах ЄС, цей орган повинен був діяти в якості механізму досягнення консенсусу в громадянському суспільстві та між учасниками євроінтеграції на всіх рівнях. Механізм мав визначити больові точки в процесі інтеграції, як виробничі так і суспільні, знайти відповіді та реалізувати належні правові чи інституційні рішення, а не виносити на суд Брюсселя окреслену проблему.

Більшість країн з групи 10/2 (Болгарія, Латвія, Польща, Литва, Естонія) в якості Європейського інтегратора створювали орган, який очолював Прем'єр-міністр або віце-прем'єр<sup>13</sup>. Були випадки призначення Європейським інтегратором міністра закордонних справ (Угорщина, Словаччина), але завжди вони отримували додаткові повноваження, зокрема право скликання регулярних засідань цього координуючого органу і контролю за виконанням графіку впровадження положень Угоди (в українському випадку – про асоціацію).

Як визначається в одному з європейських академічних досліджень, «відбувався процес

<sup>13</sup> В європейських країнах, як правило, тільки один віце-прем'єр, який є водночас ще міністром закордонних справ, економіки чи фінансів, залежно від ваги конкретного портфеля для країни в даний час або від коаліційної домовленості, як часто буває в ФРН. В українській структурі, де віце-прем'єрів багато і де їх роль зазвичай менша, ніж у міністрів, Європейський інтегратор мав би обіймати посаду першого віце-прем'єра з покладанням на нього обов'язків міністра.

трансформації завдань і відповідальності зовнішньополітичної сфери у широкий спектр внутрішніх політичних та економічних реформ зі зміною системи менеджменту. Від МЗС відповідальність перейшла до галузевих відомств, а Європейський координатор отримав суперурядові повноваження. Так забезпечувалося виконання і не марнувався час. Найкраще упоралися із завданням в Польщі та Литві»<sup>14</sup>.

Слід повторити: Європейського інтегратора в Україні нема, а зобов'язання за Угодою про асоціацію є. Нині в структурі Кабінету Міністрів України результативно працює Н. Гнидюк, заступник Міністра КМ України – директор Урядового офісу з питань європейської інтеграції. Повноваження директора і офісу – технічні, вони аж ніяк не відповідають ні масштабності завдань, ні складності викликів. Складається враження, ніби створенням офісу хтось прагнув зняти питання Брюсселя,

не відповідаючи на питання майбутнього України.

Громадянське суспільство в Україні давно зрозуміло необхідність створення офісу Європейського інтегратора (як би його не назвали), з наданням належних повноважень і бюджету. З численних дослідницьких публікацій, круглих столів стає очевидно, що цього відверто бажають і в багатьох ЦОВВ, де реально відчують брак допомоги в законодавчому та бюджетному питаннях, коли це стосується УА. Керівництво країни вагається, і це можна зрозуміти. Надаючи місце Європейському інтеграторові кожен з них – і глава держави, і глава уряду, і голови комітетів парламенту втрачають частину повноважень. Зрозуміти – так, але вибачити – ні. Високу ціну заплатили українські громадяни за Угоду про асоціацію. Вищу, ніж будь-яка європейська країна. І зволікання тільки примножує витрати.

<sup>14</sup> *Linking* Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018697.pdf>