

*Тодоров І.Я.**

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Євроінтеграційний вектор залишається провідним в зовнішній політиці України. Створюється враження, що нарешті від декларування намірів Україна та ЄС перейшли до конкретних кроків в напрямку їхньої реалізації, де інтереси сторін виявляються не завжди ідентичними. Європейський Союз вітав проведення прозорих і демократичних президентських виборів в Україні у січні-лютому 2010 року, висловлюючи сподівання на те, що нова влада продовжить курс на європейську інтеграцію. Показово, що Високий представник Європейського Союзу з питань зовнішньої політики баронеса К.Ештон прибула на інавгурацію Президента В.Януковича замість наради з міністрами оборони країн ЄС. Перший закордонний візит новообраний президент зробив саме до Єврокомісії. Втім, при цьому Брюссель очікував на більш конкретні кроки з боку Києва, які б свідчили про реальну готовність втілювати задекларовані системні перетворення. Президент В.Янукович в привітанні до Дня Європи зазначив, що ми все робимо для того, щоб в найближчому майбутньому Європа та Україна були нероздільними. Стратегічне партнерство України і ЄС неухильно переростає у взаємну інтеграцію. В.Янукович наголосив, що 2011 рік принесе нам нові досягнення на європейському шляху [1].

Метою запропонованої статті є огляд зовнішньополітичних та внутрішньополітичних кроків України спрямованих на реалізацію євроінтеграційного курсу протягом 2010 – початку 2011 рр. Здійснення означеної мети обумовили виконання наступних завдань:

- розгляд основних напрямів української політики європейської інтеграції в контексті просування до Угод про асоціацію та зону вільної торгівлі і виконання плану дій щодо лібералізації візового режиму;
- виявлення впливів внутрішніх чинників на євроінтеграційну політику;

Реалізація визначених мети та завдань здійснювалася за допомогою головним чином офіційних документів [2] та матеріалів експертних опитувань [3].

Відносини України з ЄС в останній час мали б спиратися передусім на виконанні Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Порядок денний асоціації (ПДА) розроблений з метою забезпечення підготовки до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС ще до завершення переговорів, підписання та набрання нею чинності. ПДА було ухвалено стороною ЄС під час засідання міністерської Ради ЄС 26 жовтня 2009 року. Втім, спостерігається певне нехтування ПДА останнім часом.

Переговори щодо Угоди про асоціацію (УА) між Україною та ЄС. Ключовим питанням порядку денного відносин Україна – ЄС залишається переговорний процес стосовно укладення Угоди про асоціацію на заміну чинної Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом (УПС). Невід’ємною складовою майбутньої УА стануть положення про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ). Порівняно з УПС, Угода про асоціацію є якісно новим, поглибленим фор-

* доктор історичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Донецького національного університету

матом відносин між Україною та ЄС. Україна та ЄС ведуть переговори про укладення УА, починаючи з березня 2007 року. За структурою майбутня УА складатиметься з таких шести розділів: «Преамбула, загальні цілі та принципи», «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, конвергенція у сфері зовнішньої і безпекової політики», «Юстиція, свобода та безпека», «Економічне та секторальне співробітництво, розвиток людського потенціалу», «Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі» та «Загальні, інституційні і прикінцеві положення».

Переговорний процес щодо створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та ЄС. Розділ про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ) є невід'ємною складовою майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Офіційні переговори щодо створення ЗВТ розпочалися 18 лютого 2008 р. Передумовою цього було приєднання України до Світової організації торгівлі (СОТ). Положення про ЗВТ визначатимуть правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також для регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. На сьогодні можна констатувати, що положення про створення ЗВТ є найбільш складною частиною переговорного процесу з укладення майбутньої Угоди про асоціацію. Це пов'язано з тим, що всеохоплююча ЗВТ передбачатиме лібералізацію торгівлі не лише товарами (включаючи продукцію сільськогосподарського виробництва та іншу чутливу продукцію), але й лібералізацію торгівлі послугами, вільний рух капіталу, а також поступову конвергенцію з ЄС у регуляторних та інших сферах. При цьому, наповнення майбутньої ЗВТ має спрямовуватися на досягнення максимально глибокої економічної інтеграції, до якої будуть готові сторони і яка не матиме аналогів з попередньої практики Євросоюзу [4]. Таким чином, йдеться про ЗВТ, яка матиме не преференційний, а інтеграційний характер. Результатом її створення має стати взаємовигідне відкриття відповідних ринків за умови відповідності національної продукції специфічним вимогам ЄС. Тому, головним завданням України у цьому контексті буде здійснення комплексу реформ, спрямованих на приведення українського законодавства у відповідних сферах та галузях економіки у відповідність до норм ЄС. З метою прискорення переговорного процесу у міжраундовий період проводяться відео-конференції, під час яких здійснюється експертне обговорення окремих проектів розділів.

Підписання Плану дій щодо лібералізації візового режиму з Євросоюзом. План дій з лібералізації візового режиму, наданий Європейським Союзом Україні на саміті в Брюсселі 22 листопада 2010 року. Цей документ наразі не є публічним (з незрозумілих причин), його не оприлюднили на офіційних сайтах Єврокомісії та українського уряду. Це унеможлиблює здійснення громадського моніторингу його виконання. Основні блоки Плану дій: безпека документів, включно із видачею біометричних закордонних паспортів; нелегальна міграція, включно із питаннями реадмісії; громадський порядок та безпека; зовнішні відносини та фундаментальні права. Кожен з зазначених блоків містить зобов'язання юридичного та політичного характеру, а також критерії імплементації [5].

На старті безвізового діалогу Україна – ЄС (який Брюссель, на відміну від української практики, непохитно називає «візовим діалогом») його планували назвати не інакше як «Дорожньою картою» запровадження безвізового режиму, аналогічною до тих, які виконували держави Західних Балкан. Зовсім інша ситуація з Планом дій для України. Перелік завдань для нашої держави приблизно на 90% відповідає балканським варіантам документу. Проте навіть зразково проведена Києвом робота лише дозволить винести питання безвізового режиму між Україною і ЄС на обговорення в європейських інституціях та окремих державах-членах [6].

Зрештою, формально План дій спрямовує Україну до лібералізації візового режиму, а не запровадження безвізового, що може трактуватися при прийнятті остаточного рішення неоднозначно. Додаткова складність – це двоетапність документу. Після виконання першого підготовчого етапу, що передбачає створення в Україні необхідних законодавчої та технічної баз безвізового режиму, лише ЄС прийматиме рішення про можливість для України розпочати другий імплементаційний етап – впровадження прийнятого законодавства і практичне виконання поставлених завдань у сфері безпеки документів, управління кордонами і міграцією, боротьби з організованою злочинністю і торгівлею людьми тощо.

Перший віце-прем'єр, міністр економічного розвитку і торгівлі України А.Клюєв серед першочергових пріоритетів з виконання Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, затвердженого президентом України 22 квітня 2011 року назвав необхідність ухвалення нормативно-правової бази, прискорення впровадження дієвого механізму управління міграцією відповідно до стандартів ЄС, необхідність налагодження системи захисту персональних даних відповідно до вимог Євросоюзу, створення ефективної системи інтегрованого управління кордонами, створення системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України та початок випуску відповідних виїзних документів з електронним носієм біометричної інформації [7].

Принципове значення в контексті контраверсійних заяв керівників ЄС та Росії навесні 2011 р. було прийняття Верховною Радою 19 травня Постанови «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом». В ній, зокрема йшлося про необхідність активізувати діяльність щодо прийняття законів, спрямованих на адаптацію законодавства України з законодавством ЄС та нормами і принципами СОТ, запровадити механізм парламентського контролю, що унеможливить прийняття законодавчих актів, які за предметом правового регулювання відносяться до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Цією ж Постановою Кабінету Міністрів України рекомендовано продовжити активну роботу щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, а також щодо укладення та подальшої імплементації нового Договору про створення зони вільної торгівлі в рамках СНД на принципах і умовах Світової організації торгівлі. Верховна Рада України з метою забезпечення ефективної координації діяльності органів влади у сфері європейської інтеграції вказала на необхідність розробити пропозиції щодо створення Державної ради з питань європейської інтеграції [8].

Ще одним вітчизняним нормативним документом сформульовані поточні завдання щодо європейської інтеграції. В Річній національній програмі співробітництва Україна — НАТО на 2011 рік, затвердженій указом Президента України в квітні 2011 р. окремий параграф присвячений відносинам з ЄС (1.3.2. Інтеграція в Європейський Союз). У контексті реалізації стратегічного курсу України на набуття членства в ЄС буде продовжено переговори щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що включатиме створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Розвиватиметься співробітництво з ЄС в сфері зовнішньої політики та політики безпеки, у торговельно-економічній сфері, у сфері юстиції, а також щодо інтеграції енергетичного сектору України в загальноєвропейський. Серед середньострокових цілей, зокрема, визначені: забезпечити виконання Порядку денного асоціації Україна — ЄС; сприяти розвитку двостороннього і багатостороннього співробітництва в рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство» з метою включення до неї проектів; розвивати співробітництво у рамках Меморандуму між Ук-

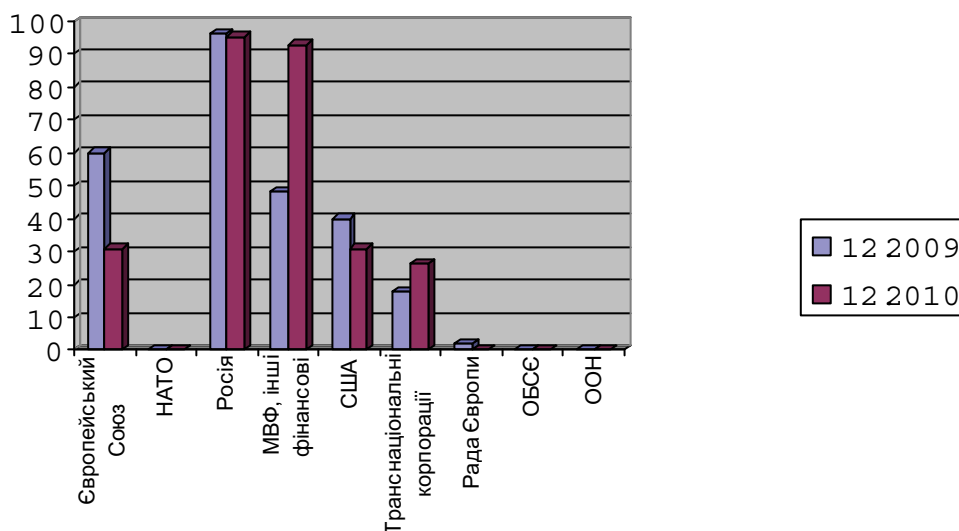
раїною та Європейським Союзом про взаєморозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі від 1 грудня 2005 року; забезпечити поступальний діалог між Україною та ЄС з метою запровадження Європейським Союзом у середньостроковій перспективі безвізового режиму для громадян України. Пріоритетні завдання на поточний рік: вжити в установленому порядку заходів з укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що включатиме створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі; продовжити виконання Порядку денного асоціації Україна — ЄС; продовжити виконання Програми всеохоплюючої інституційної розбудови в рамках ініціативи ЄС «Східне партнерство»; забезпечити виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України; забезпечити виконання на належному рівні Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, ратифікованої Законом України від 15 січня 2008 року № 116-VI, продовжити підготовку до укладення імплементаційних протоколів з державами — членами ЄС для реалізації положень названої Угоди; забезпечити виконання на належному рівні Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз, ратифікованої Законом України від 15 січня 2008 року № 117-VI, продовжити участь України у роботі Спільного візового комітету Україна — ЄС з метою проведення моніторингу виконання Угоди та опрацювати питання внесення до неї змін (щодо розширення переліку категорій громадян України, які підпадають під візове спрощення, та поетапного скасування візових зборів для всіх категорій громадян України); продовжити співробітництво з Місією Європейської Комісії з надання допомоги у питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова (EUBAM); продовжити співробітництво з ЄС у сфері зовнішньої та безпекової політики, зокрема, в рамках Європейської політики безпеки і оборони; забезпечити здійснення заходів, передбачених Робочим планом співробітництва Збройних Сил України і Секретаріату Ради ЄС (у рамках Європейської політики безпеки і оборони); опрацювати питання щодо можливості розширення формату воєнно-політичного діалогу між Україною та ЄС (зокрема, щодо участі Міністра оборони України у неформальних засіданнях на рівні міністрів оборони держав — членів ЄС); продовжити виконання Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 974; залучати авіаційні транспортні засоби до перевезення вантажів та особового складу збройних сил держав — членів ЄС, які беруть участь у миротворчих місіях і операціях ЄС; забезпечити належну підготовку визначених підрозділів Збройних Сил України для участі у багатонаціональних бойових тактичних групах ЄС; опрацювати питання щодо розширення участі України у морській операції ЄС «EU NAVFOR ATALANTA» [9].

Україна використовуватиме інструменти Європейської політики сусідства та «Східного партнерства», що сприятимуть реалізації її курсу на європейську інтеграцію. Оприлюднена 25 травня 2011 р. спільна Комунікація Європейської Комісії та Високого представника ЄС у закордонних справах та політиці безпеки свідчить, що ЄС готовий розвивати відносини з країнами «Східного партнерства» на основі принципів політичної асоціації та економічної інтеграції. В українському зовнішньополітичному відомстві виходять з того, що положення Комунікації будуть розвинуті і поглиблені у ході підготовки до саміту «Східного партнерства» у Варшаві 29-30 вересня 2011 р. [10]

Водночас, варто не забувати, що в Європейському Союзі відзначають погіршення ситуації в Україні з дотриманням демократичних стандартів. Про це йшлося у доповіді щодо поступу країн Європейської політики сусідства у 2010 році. В Україні спостерігається по-

гіршення ситуації з засадничими свободами – наприклад, зі свободою медіа та зібрань, а також із демократичними стандартами. В ЄС також відзначають, що поступ у реалізації політичної та конституційної реформ є повільним та спорадичним. В Євросоюзі наголошують, що на тлі стабільнішої політичної ситуації та вжитих заходів щодо стабілізації в економіці українська влада могла б за наявності належної мотивації та волі просувати реформи, які мають особливе значення для ЄС. Йдеться, зокрема, про конституційну реформу, судову реформу, реформу виборчого права та державного управління. Водночас в ЄС відзначають, що прийнятий у січні 2011 року закон про доступ до публічної інформації став значним кроком вперед до забезпечення прозорості влади. Також у доповіді нагадується, що в торгівлі між Євросоюзом та Україною відновилося зростання, однак її обсяги не досягли рівня 2008 року. У Євросоюзі також відзначають, що переговори про створення глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі з ЄС просуваються у задовільному темпі.

Експерте опитування незалежної дослідницької організації «Центр миру, конверсії і зовнішньої політики України» засвідчило, що відносини Україна-Європейський Союз були відзначені такою якісною характеристикою, як маргіналізація України. Традиційно абсолютна більшість опитаних експертів підтримують актуальність вступу України до Європейського Союзу. Серед чинників, що на сьогоднішній день найбільше перешкоджають реалізації євроінтеграційних прагнень України, на перше місце вийшла корупція та організована злочинність (54,8%). На другому місці - нездатність лідерів держави визначати та втілювати на практиці стратегічні пріоритети (52,4%). Третю сходинку зайняв вплив російського чинника та повільні економічні реформи (50%). Зросла негативна оцінка такого чинника, як небажання на практиці правлячої еліти інтегруватися (42,8%), що і вивело його на 4-те місце. Реставрація окремих елементів радянської системи управління, характерна для діючої влади, практично удвічі збільшила результат такого чинника, як спадщина радянської системи мислення та суспільної організації (14% у 2009 році проти 26,2% у 2010). Збережено тенденцію зростання негативного рейтингу такого чинника, як порушення прав людини (9, 5% у 2010 році, 6% у 2009, 0 – у 2008).



Погляди експертів на те, які зовнішньополітичні партнери України є пріоритетними для неї, залишаються незмінними. Як і рік тому, лідерська четвірка не змінила свого складу – ЄС, НАТО, США та Росія зберігають свої позиції. Водночас роль кожного з вищезазначених акторів (за виключенням Росії, яка покращила свій результат майже на 20%), порівняно з результатами минулорічного опитування, продовжує зменшуватися.

Отже, підсумовуючи взаємини України з Європейським Союзом в останні півтора роки варто визначити дві основні тенденції: готовність європейської спільноти та української влади піти на певні поступки в окремих практичних сферах та підвищення уваги до розвитку внутрішньополітичної ситуації в Україні, зокрема – стану демократії. Все це відбувається на тлі загострення традиційної геополітичної суперечки щодо вектору подальшого розвитку нашої держави.

Посилання

1. Звернення Президента України з нагоди Дня Європи. Інтернет-представництво Президента України. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
2. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>; Інтернет-представництво Президента України. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>; Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. - Режим доступу: <http://www.km.gov.ua>. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua> та інш.
3. Результати опитувань експертів, проведених у грудні 2009 р. та грудні 2010 р. за стандартною методикою серед чотирьох груп осіб, причетних до аналізу, планування, експертизи зовнішньої та безпекової політики України та прийняття політичних рішень (працівники органів державної влади й державних аналітичних структур, військова еліта, фахівці неурядових організацій, журналісти). До кожного опитування було залучено близько 50 осіб. Керівник проекту – О.Потехін, зібрання та обробка даних – Н.Пархоменко.
4. Офіційний сайт Представництва України при Європейському Союзі. – Режим доступу: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/>
5. Action Plan on Visa Liberalization, EU-Ukraine Visa Dialog. Сайт громадської організації «Європа без бар'єрів». Режим доступу: www.novisa.org.ua.
6. Терешко С. Саміт Україна-ЄС: прагматизм, розрухунок і цінності // Відносини Україна-ЄС: у вимірі року. International review. 2010. - № 4. – С. 30-31. 7.
7. Ключев: Більшу частину плану щодо лібералізації візового режиму з ЄС Київ повинен виконати у поточному році. Сайт Інтерфакс-Україна. Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~1/2011/05/18/>
8. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом». Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_art_id=25
9. Річна національна програма співробітництва Україна — НАТО на 2011 рік. Інтернет-представництво Президента України. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13449.html>
10. Коментар МЗС України з нагоди оприлюднення спільної Комунікації Європейської Комісії та Високого представника ЄС у закордонних справах та політиці безпеки «Нова відповідь сусідству, що змінюється». Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. – Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/news/detail/59925.htm>.