

*Корюкалов М.В.**

ВИКОРИСТАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ДОПОМОГИ В РАМКАХ ВИКОНАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА-ЄС

Починаючи з березня 2007 р., ЄС та Україна готують нову посилену угоду (угоду про асоціацію), яка б склала стратегічну основу взаємовідносин. Ця Угода має бути значно прогресивнішою за План дій Україна-ЄС. План дій не виявився дуже ефективним, тому що він був формально прив'язаний до ЄПС і відповідно не пропонував такий методів співпраці, які б вдовольняли прагнення України.

Практика євроінтеграції багатьох країн свідчить, що одним із найважливіших кроків є підготовка та підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Саме на цьому завданні сподівалася сфокусуватись Україна, але Європейський Союз виявив неготовність до такої форми співробітництва. Ця неготовність переважно пояснюється тим, що Україна ще не досягла того ступеня розвитку, який дозволив би нам підписувати такий документ. Але, визнаючи про-європейську налаштованість України та її важливість для Союзу, а також намагаючись зберегти свій ключовий вплив на цю країну, ЄС пропонує новий інструмент відносин – Порядок денний асоціації (ПДА). Цей інструмент має стати одночасно і основним документом, що регулює наші політичні відносини з ЄС, і «дорожньою картою» взаємної підготовки до підписання Угоди про асоціацію.

Власне, функції ПДА полягають у «підготовці та сприянні вступу Угоди про асоціацію у силу» [1]. Що маєтсья на увазі у такому формулюванні? По-перше, слід звернути увагу на те, що і ЄС, і Україна докладають усіх можливих зусиль, щоб показати взаємопов'язаність ПДА та майбутньої Угоди про асоціацію. Україна намагається продемонструвати, що ПДА є винятково значним кроком, свідченням суттєвого прогресу у відносинах, а ЄС створює ефект визнання такого прогресу зі свого боку (для того, щоб не провокувати нових інтеграційних прагнень та вимог української сторони і показати, на якому рівні ЄС готовий з нами співпрацювати). Окремі українські дипломати навіть стверджують, що ПДА є свідченням відходу України від Європейської політики сусідства – тої форми співпраці з ЄС, яка ніколи не влаштовувала нашу державу.

ПДА формально не прив'язується до Європейської політики сусідства, а подається як ексклюзивний двосторонній інструмент взаємодії між Україною та ЄС, покликаний посилити саме двосторонню основу співробітництва та виокремити її із загального контексту ЄПС. Фактично ж цей документ є імплементаційним інструментом майбутньої Угоди про асоціацію, яка сама є елементом Європейської політики сусідства, передбаченим для всіх країн-партнерів в рамках цієї політики. Оскільки Україна є «піонером» у освоєнні нових інструментів політик ЄС, цілком ймовірно, що напрацьовані у діалозі з нею «типові» документи будуть використані в якості зразка у відносинах ЄС з іншими країнами-сусідами [2].

У ПДА передбачено, що зовнішня допомога ЄС може надаватися за рахунок різноманітних інструментів, включаючи обмін технічними експертними оцінками і рекомен-

* асистент кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Манжола В.А.

даціями, найкращими практиками та ноу-хау, обмін інформацією, підтримку у розбудові та посиленні інституційної спроможності. За необхідності це також може передбачати консультативну допомогу та структурований процес наближення законодавства до законодавства ЄС. Сторони можуть використовувати можливість започаткування секторальних діалогів та відповідної секторальної підтримки.

Крім того, для імплементації ПДА також можуть бути залучені інструменти Східного партнерства. У разі необхідності, Європейська Комісія також заохочуватиме міжнародних, урядових, ділових та громадських партнерів до реалізації цілей та пріоритетів ПДА, а також сприятиме їм у реалізації цих завдань.

У Стратегічному документі ЄІСП на 2007-2013 рр. та Національній індикативній програмі на 2007-2010 рр. передбачено, що зовнішня допомога ЄС надається для виконання Плану дій Україна-ЄС. Враховуючи, що цей План уже втратив чинність, логічно екстраполювати цей зв'язок на Порядок денний асоціації. Проект Національної індикативної програми на 2011-2013 рр., до речі, визначає ПДА як основу для визначення пріоритетів надання допомоги. Але враховуючи, що від моменту підписання нової НПП до безпосереднього запуску конкретних програм зазвичай проходить рік чи більше, ті програми допомоги, які надаються зараз та будуть надаватися протягом найближчого майбутнього, будуть все ж такі орієнтовані на НПП 2007-2010 рр., тобто, ті, які були визначені у Плані дій. Іншими словами, допомога буде надаватися для досягнення пріоритетів, визначених у документі, який вже втратив чинність.

Втім, структура Плану дій та ПДА та їхнє змістовне наповнення є доволі подібними. Як План дій, так і ПДА містять перелік пріоритетних завдань для виконання українською стороною, що стосуються усіх ключових сфер інституційного розвитку України та її співробітництва з ЄС – політичний діалог, юстиція та внутрішні справи, економічний та соціальний розвиток, торгівля, ринкові та регуляторні реформи, транспорт, енергетика, наука, культура та освіта. Деякі завдання Плану дій «переключували» майже без змін у ПДА, інші були актуалізовані з урахуванням акумульованого за останні роки прогресу у співробітництві [2]. Крім того, ПДА містить цілком нові пріоритети, які вже більш чітко підпорядковуються логіці політичної асоціації та економічної інтеграції, ніж партнерського співробітництва. Так, багато завдань ПДА дійсно відрізняються підкреслено інтеграційною спрямованістю, ніж у Плані дій (заходи щодо глибшої інтеграції транспортних та енергетичних мереж, забезпечення участі України у галузевих програмах та агентствах ЄС, імплементація Україною секторальних розділів *acquis* та, в цілому, більш високий ступень наближення законодавства України у різних сферах до європейських стандартів).

На відміну від Плану дій, у ПДА більш чітко простежується намагання посилити саме двосторонній характер зобов'язань через наголошення на спільній власності та відповідальності за виконання його положень. Формулювання та зміст багатьох положень документу обумовлюють його дещо меншу схожість на перелік односторонніх зобов'язань України перед ЄС, як це виглядало у випадку з Планом дій.

При аналізі попереднього розвитку співпраці з ЄС та навіть при аналізі окремих заяв українських дипломатів високого рівня виникає враження, що реформи в Україні (як основна мета того, чому ЄС взагалі зацікавлений у відносинах з нами) більше потрібні Євросоюзу, ніж Україні. Суть УПС та Плану дій і полягала у проведенні реформ в Україні. Можливо, наша сторона до цього ставилась досить пасивно, адже не бачила перед собою формалізованої обіцяної вигоди від проведення цих реформ. ЄС не давав обіцянки підписати Угоду про асоціацію у випадку здійснення, наприклад, необхідної судової реформи,

тому Україна й не відчувала, що ця реформа справді необхідна. Про те, що реформа необхідна в першу чергу для покращення життя українського народу, навіть і не йдеться.

Так чи інакше, прогрес України у здійсненні демократичних та ринкових перетворень лежить у площині адекватної мотивації – винагороди у формі допуску до тих чи інших інтеграційних моделей. Але ж ЄС ще не готовий підписати повноцінну Угоду про асоціацію з Україною. Ця Угода підписується лише з кандидатами на вступ, містить у собі положення про чіткі інтеграційні перспективи та включає конкретні завдання: які реформи має здійснити країна-кандидат, яким стандартам має відповідати, щоб стати членом ЄС тощо. Більше того, в такій Угоді визначається план спільних дій: країна-кандидат разом з ЄС зобов'язуються провести ці реформи та вийти на ці стандарти. І основне: ці реформи та стандарти, які країна-кандидат має розвинути, відповідають положенням *acquis communautaire*. Виконання Угоди про асоціацію полягає саме в обов'язковій адаптації положень *acquis*. За це кандидат отримує право на вступ до Союзу.

Порядок денний асоціації не передбачає обов'язкової адаптації положень *acquis*. У багатьох сферах він взагалі не містить цих положень, обмежуючись намірами «розвивати співпрацю», «встановити регулярний та поглиблений діалог з питань...» і т.д. Крім того, у найбільш контроверсійних питаннях співпраці (візовий режим, квоти, фітосанітарні норми) ПДА не встановлює чітких перспектив та кроків. У параграфі «Туризм» ПДА це сформульовано таким чином: «сторони започаткують регулярний діалог із питань, включених до глави про туризм Угоди про асоціацію». У секції про торгівлю зазначено: «пріоритети щодо співпраці у цій сфері будуть визначені Угодою про асоціацію». У секції про фітосанітарні норми пропонується розробити окрему стратегію для реформ у цій сфері. Такі формулювання викликані відсутністю консенсусу щодо методів вирішення означених проблем.

Втім, у більшості сфер співпраці документ передбачає конкретні кроки, які має здійснити Україна: або створити/реформувати певний орган, або передати певні повноваження від одного органу до іншого, або ратифікувати та імплементувати положення окремого міжнародного документу (як правило, це Директиви ЄС). Очевидно, що успішне та повноцінне виконання цих положень приведе державний механізм України до таких стандартів, які запроваджені у державах-членах ЄС. Навіть враховуючи не дуже позитивний досвід виконання Україною угод подібного характеру, слід відзначити, що ПДА дійсно передбачає якісно нову модель взаємин із ЄС. Цей інструмент не тільки ставить нові виклики, а й пропонує, як на них відповісти: як досягти бажаного прогресу у різних сферах, якими мають бути пріоритети діяльності українського уряду для того, щоб бути готовим підписати Угоду про асоціацію. Показово, що ПДА не містить конкретних термінів виконання тих чи інших кроків. Інакше кажучи, він розрахований не на певний строк, а на якість виконання його положень.

За оптимістичними прогнозами, вже у 2012 р. зовнішню допомогу ЄС можна буде використовувати для виконання політичних пріоритетів ПДА. Саме на політичних пріоритетах ПДА базується НІП на 2011-2013 рр., проект якої вже узгоджено між ЄС та Урядом України [3]. Але, як визначив автор, допомога не встигає за політикою ЄС, вона затримується на рік і більше. Непов'язаність політики допомоги та інших політик ЄС дійсно складають велику проблему, причому не тільки для ефективності допомоги: ПДА пропонує такі форми співпраці, які вимагають відповідного фінансування, і його брак не дозволяє виконати ці форми співпраці, відповідним чином позначаючись на загальному рівні відносин між Україною та ЄС.

Щодо термінів виконання ПДА та підготовки угоди про асоціацію, у ПДА цей термін сформульовано досить загально «Переговори і ратифікація Угоди про асоціацію України

з ЄС потребують ще декількох років...» [4]. Останній варіант видається більш обґрунтованим, адже суть Угоди про асоціацію полягає в тому, що це, в першу чергу, інструмент інтеграції, а вже потім політична декларація. Щоб бути готовою підписати цю Угоду, нашій державі слід провести велику роботу у тому, що криється за словами «міжнародна співпраця» та «державна політика». Слід провести суттєві реформи в усіх сферах, передбачених ПДА – тобто, майже в усіх сферах державного управління. Таким чином, майже кожний державний орган стає активним суб'єктом євроінтеграції України. Роль зовнішньополітичного відомства тут має полягати у координації впровадження цих реформ із ЄС, у просуванні та захисті наших інтересів стосовно вищезначених контроверсійних питань у взаєминах із Союзом, у забезпеченні моніторингу процесу реформ та у адекватному їх висвітленні для міжнародної спільноти.

Україні слід використати Порядок денний асоціації в першу чергу як практичний інструмент покращення якості державного управління. Таким чином Україна автоматично зможе досягти відчутного прогресу у співпраці з ЄС та вийти на рівень «політичної асоціації та економічної інтеграції», як це передбачено у ПДА. Для цього слід більш активно та своєчасно використовувати зовнішню допомогу, звертати більше уваги на її потенціал та пов'язувати її з іншими політиками ще на стадії планування цих політик.

Література

1. Порядок денний асоціації Україна-ЄС. 2009. Електронний документ: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/37082.htm>
2. Порядок денний асоціації (ПДА) між Україною і ЄС: громадський експертний моніторинг // Електронний документ: <http://www.es-ukraine.blogspot.com/>
3. Ukraine. National Inidactive Programme 2011-2013 wrap-up // Електронний документ: http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=295&id_type=9
4. Порядок денний асоціації Україна-ЄС. 2009. Електронний документ: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/37082.htm>