

І. Яковюк, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин

Європейський вибір — це невід’ємна складова національної ідеї¹ і одночасно стратегічний напрям державно-правового розвитку України, про який вона заявила з моменту проголошення незалежності. Вже у Постанові Верховної Ради УРСР² від 25 грудня 1990 р. Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Підписання і ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами³ (далі — Угода) за свідчило офіційне визнання Україною європейського вибору як стратегічного курсу зовнішньої політики держави.

Традиційно Євросоюз висуває три головні вимоги для держав — кандидатів на вступ: економічні, політичні та правові. Найважливішими з них слід визнати правові, що передбачають адаптацію національного законодавства до правових стандартів, що становлять спільне правове надбання держав — членів ЄС (*acquis communautaire*). Правовий масив ЄС, який країни-кандидати мають прийняти, складається з декількох десятків розділів, що охоплює економічну, політичну і соціальну сфери, внаслідок чого процес імплементації у кожній країні має довготривалий характер. Слід підкреслити, що без здійснення адаптації законодавства марно сподіватися на успішне просування

¹ З позицією Президента України В. Ющенка, що «наша національна ідея – Україна європейська, з ліберальними цінностями, з людськими свободами і правами», згодна більшість (62,5 %) експертів (див.: Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції [Електронний ресурс] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня. – 2007. – 17 берез. (№ 10 (639)). – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1600/56163/>).

² Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України : Постанова Верхов. Ради УРСР від 25.12.1990 № 581-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 31. – С. 429.

³ Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : ратифікована ЗУ № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 214.

у проведенні реформ економічного, соціального й політичного характеру, оскільки вона виступає базисом для останніх.

Угода, що є невід'ємною складовою вітчизняного законодавства, зобов'язує нормотворчі органи і передусім парламент приймати у більш ніж 20 пріоритетних сферах нові нормативно-правові акти з урахуванням вимог первинного і вторинного законодавства ЄС, а також привести у відповідність до них чинне законодавство. Головною метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є створення повноцінної правової бази для інтеграції України до ЄС. Політико-правові засади цього курсу отримали нормативне визначення у Стратегії інтеграції України до Євросоюзу¹, яка визначила основні напрями інтеграційного процесу: адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; поглиблення торговельних відносин між Україною та ЄС, економічна інтеграція; поглиблення співпраці України та ЄС в контексті загальноєвропейської безпеки; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; освітня і науково-технічна інтеграція; галузева співпраця; співробітництво в галузі охорони довкілля. Викладені в ній пріоритети набули розвитку і конкретизації у Програмі інтеграції України до ЄС², яка підпорядкувала процес проведення внутрішніх реформ у контексті імплементації Угоди загальному політичному завданню досягнення Копенгагенських критеріїв³, та щорічних Планів дій щодо реалізації пріоритетних положень цієї Програми.

Для ЄС розширення на Схід є однією з рушійних сил власного розвитку. Саме тому Євросоюз у цілому і провідні держави — члени ЄС у питанні щодо налагодження більш тісних стосунків зі своїми східними сусідами завжди керуються не стільки економічними розрахунками, скільки політичними інтересами. У грудні 1999 р. на саміті у Гельсінкі Європейська Рада ухвалила власну Спільну стратегію щодо України⁴, в якій чітко окреслила такі стратегічні цілі щодо України: сприяння створенню стабільної, плюралістичної демократії; підтримання стабільно

¹ Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: затв. Указом Президента України «Про затвердження Стратегії України до Європейського Союзу» від 11 черв. 1998 р. № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

² Програма затверджена: Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

³ Як наслідок, вперше політичні стандарти та вимоги членства держави в ЄС (Копенгагенські критерії) стали невід'ємною частиною національного законодавства України.

⁴ Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk.publish/article?showHidden=1&art_id=32833&cat_id=32235&ctime=1148388114637.

функціонуючої ринкової економіки; співпраця з Україною в питанні підтримання стабільності та безпеки в Європі; розширення співробітництва з Україною в політичній, економічній та культурній сферах, а також у сфері юстиції і внутрішніх справ. У Стратегії особливий наголос було зроблено на тому, що успіх інтеграції України в економіку Європи і утвердження нею своєї європейської ідентичності безпосередньо залежать від повноцінного виконання Угоди.

Новий етап у розвитку відносин України з ЄС розпочався після чергового розширення Союзу в 2004 р., внаслідок чого Євросоюз і Україна отримали спільний кордон і як сусіди зобов'язані були посилити свою політичну та економічну взаємодію. Обом сторонам здавалося, що ця ситуація дасть змогу розвивати якомога тісніші відносини, що приведуть до поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. Додаткової упевненості в цих сподіваннях надавала перемога на президентських виборах проєвропейськи налаштованого В. А. Ющенка. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»¹, що була розроблена на основі його передвиборчої програми, визначала реалізацію європейського вибору як пріоритет зовнішньої політики держави. Взаємне порозуміння сторін щодо необхідності поглибити співпрацю між Україною і ЄС², розширити її зміст дозволило сторонам підписати в 2005 р. План дій Україна — ЄС (Європейська політика сусідства) на період 2005–2009 рр.³ План дій мав сприяти розробці та реалізації стратегій і заходів, спрямованих на забезпечення економічного зростання та соціального зближення, підвищення життєвого рівня та захисту навколишнього середовища, забезпечуючи тим самим досягнення довгострокової цілі сталого розвитку України. І знову європейська сторона попередила, що швидкість прогресу у відносинах повністю залежатиме від зусиль України та конкретних досягнень у виконанні зобов'язань.

¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=11639687&cat_id=60142.

² Говорити про повне порозуміння можна лише умовно. Європейський парламент, який фактично визнав у січні 2005 р. перспективу членства України в ЄС, три місяці потому заявив, що Союз досяг межі своєї здатності до поглинання, що засвідчує відсутність у ЄС чіткої позиції щодо України (див.: Посельський, В. У пошуках оптимальної стратегії євроінтеграції [Електронний ресурс] / В. Посельський // Дзеркало тижня. – 2006. – 11–17 лют. (№ 5 (584)). – Режим доступу: <http://www.zn.kiev.ua/1000/1600/52577/>).

³ План дій Україна – Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/2001.htm>.

Наступним кроком мало стати подання офіційної заявки, яка розглядається як юридичний факт, що підтверджує реальність намірів країни стати членом ЄС, — без неї претензії України на «європейський вибір» в його політико-правовому розумінні і надалі сприйматимуться європейцями як теоретичні абстракції. Однак саме питання строків і можливих наслідків подання заявки виявилось найбільш дискусійним.

Річ у тім, що наприкінці 2005 р. Україна і ЄС опинилися на орбітах у точці найбільшого взаємного віддалення, а тому подання заявки на членство в ЄС у короткостроковій перспективі стало б серйозною тактичною помилкою. Такий висновок базувався, по-перше, на урахуванні обмежених поточних можливостей бюджету Євросоюзу на період 2007–2013 рр., який був фінансовим інструментом як підготовки до вступу офіційно визнаних країн-кандидатів (Хорватія, Македонія, Туреччина) і «потенційних країн-кандидатів» (інші країни Західних Балкан), так і проведення європейської політики сусідства (країни-сусіди ЄС зі Східної Європи, Закавказзя та Південного Середземномор'я). Тільки у 2008–2009 рр., коли держави — члени ЄС мали переглянути структуру видатків євробюджету, могли виникнути фінансові передумови для позитивного розгляду заявки України. По-друге, у листопаді 2005 р. Європейська комісія прийняла стратегію «консолідації зобов'язань», що взяв на себе Союз у сфері політики розширення, яка відкрила шлях до вступу західно-балканським країнам, а у віддаленій перспективі — країнам Східної Європи, але не Україні. За цих умов через неузгодженість з ЄС ініціативи наша держава, швидше за все, зіткнулася б із процесом гальмування розгляду заявки або на рівні Ради ЄС, або на рівні Європейської комісії¹.

Процеси розширення ЄС за рахунок країн Центральної та Східної Європи надають Україні безцінний і різноплановий досвід, щоправда, вона мало користується цими уроками. Керівництво держави оперує передусім риторичними заявами, але далі, ніж показний ентузіазм щодо власної готовності до вступу, справа практично не йде. Порівняно з іншими європейськими постсоціалістичними і пострадянськими

¹ В інституційному праві ЄС існує протиріччя між принципом відкритості Союзу для всіх європейських демократичних країн (ст. 49 ДЄС) і чітко не сформульованим критерієм визначення «здатності Союзу поглинати нових членів» (Копенгагенський висновок Європейської ради). Останній дає можливість відкласти розгляд заявки на членство навіть з боку країни-кандидата зі сталою демократією (див.: Посельський, В. У пошуках оптимальної стратегії євроінтеграції [Електронний ресурс] / В. Посельський // Дзеркало тижня. — 2006. — 11–17 фебр. (№ 5 (584)). — Режим доступу: <http://www.zn.kiev.ua/1000/1600/52577/>).

країнами Україна за п'ятнадцять років, що пройшли з моменту підписання Угоди, не досягла суттєвих результатів щодо реалізації Угоди. Безумовно, позитивно слід оцінити приєднання України до СОТ, підписання Плану дій Україна — ЄС, визнання Євросоюзом за Україною статусу країни з ринковою економікою¹, однак цих кроків виявилось замало, аби впритул наблизитися до вступу в ЄС. І це при тому, що вона була першою з держав колишнього СРСР, з ким Євросоюз підписав такого роду угоду. Ті ж країни Балтії, що фактично одночасно з Україною почали рух у напрямі до інтеграції в ЄС, підписали угоду про вільну торгівлю з ЄС ще у 1994 р., а про асоціацію — у 1995 р., що відкрило їм шлях до повноцінного членства в цій організації сьогодні.

Відсутність помітних результатів у процесах здійснення економічної, судової² і адміністративної реформ, боротьби з корупцією³ і адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС об'єктивно унеможливило обговорення питань про реальні перспективи членства України в ЄС. Наочним свідченням неготовності Союзу вести мову про вступ до організації або хоча б визначення більш чітких часових орієнтирів набуття членства в ЄС є пропозиції замість надання повноправного членства в Союзі підписати з Україною нову посилену угоду

¹ Аналізуючи наслідки розширення ЄС за рахунок вступу до організації центральноєвропейських держав, експерти попереджали, якщо Україна не вступить до СОТ і не набуде статусу країни з ринковою економікою, то вона втратить можливість адекватно відстоювати свої інтереси на ринках цих країн (див.: Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами / Д. Апап, І. Бурковський, О. Вітер та ін. — К., 2004. — С. 30, 60–64).

² Якщо у лютому 2005 р. частка респондентів, що повністю або частково підтримували діяльність суду, в Україні складала 21,3 і 31,7 % відповідно, а не підтримувала 29,3%, то у березні 2009 р. повністю підтримували діяльність суду 2,9 %, частково — 25,8 %, тоді як не підтримували 62,7 % опитаних (Соціологічне опитування: Чи підтримуєте ви діяльність суду в Україні? (динаміка 2005–2009) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=169).

³ У 2006 р. 66,3 % експертів не вбачали прогресу в питанні боротьби з корупцією, хоча Україна дещо поліпшила позиції у щорічному рейтингу рівня корупції, що його складає Transparency International (див.: Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції [Електронний ресурс] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня. — 2007. — 17–23 берез. (№ 10 (639)). — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1600/56163/>). Однак протягом 2006–2009 рр. ситуація суттєво погіршилася, що засвідчують результати соціологічного опитування. Так, 26,8 % у 2006 р., 37,3 % у 2007 р. і 69,7 % у 2008 р. респондентів вважали, що становище в Україні у сфері дотримання законності державними службовцями погіршилося (див.: Соціологічне опитування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=185).

про асоціацію¹ або залучити її до реалізації програми «Східне партнерство»² як однієї з форм регіональної співпраці ЄС з країнами-сусідами³.

Виходячи з аналізу класифікації угод про асоціацію⁴, що укладає Євросоюз, стає зрозумілим, що зміст угоди, запропонованої Україні, важко охарактеризувати як амбіційний у сфері регуляторної конвергенції, якими зазвичай є європейські угоди або угоди про стабілізацію та асоціацію, що пропонують загальну основу для обговорення також й інших галузевих угод, таких як Європейське економічне співтовариство, Транспортне співтовариство, та сприятливий візовий режим. Щоправда, угода про асоціацію між Україною і ЄС мала начебто доповнюватися положеннями про поглиблену зону вільної торгівлі, що на перший погляд мало компенсувати недостатньо високий рівень Угоди. Але при аналізі цих положень стає зрозумілим, що вона переслідує інтереси передусім самого Союзу. Даріус Жеруоліс зазначає, Угоди про вільну торгівлю нового покоління спираються головним чином на важливість економічних факторів у процесі вибору майбутніх зон вільної торгівлі. Пошук нових партнерів ЄС в рамках Угоди про вільну торгівлю буде здійснюватися за чотирма критеріями: ринковий потенціал (обсяг та темпи зростання економіки); рівень захисту експортних інтересів ЄС (тарифні та нетарифні бар'єри); переговори потенційних партнерів з конкурентами ЄС (та їх ймовірний вплив на ринки й економіку країн ЄС); ризик поступового послаблення преференційного доступу до ринку, яким зараз користуються сусідні країни та

¹ Угода про асоціацію – це нова планована угода між Україною і ЄС, назва якої була узгоджена 22 липня 2008 р. у Брюсселі на засіданні Ради Євросоюзу. 9 вересня 2008 р. у Парижі на саміті Україна – ЄС було досягнуто домовленості щодо укладання в 2009 р. Угоди про асоціацію. Питання про можливе приєднання до ЄС не піднімалося (проти слів «європейська перспектива» виступили Нідерланди, Німеччина, Бельгія та Люксембург).

² Східне партнерство – нова амбітна глава у відносинах ЄС зі східними сусідами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gurt.org.ua/news/recent/1029/>.

³ Ковальський, Н. А. Региональный характер евросредиземноморского процесса / Н. А. Ковальский // Проблемы европейского регионализма : докл. Ин-та Европы. – М., 1999. – Вып. 61. – С. 23–38.

⁴ Жеруоліс, Д. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі : доповідь / Даріус Жеруоліс // Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ : матеріали конф. / Верхов. Рада України, Київ, 9 квіт. 2009 р.

країни, що розвиваються¹. Оскільки Угода про вільну торгівлю утворює невід'ємну складову загальних відносин ЄС з відповідною країною або регіоном, то більш широка інституційна архітектура має створюватися у кожному конкретному випадку (слід розуміти, залежно від зацікавленості держав ЄС у ринках тієї чи іншої країни). Отже, розробляючи нові підходи до запровадження зон вільної торгівлі, Європейський Союз передусім сприяє реалізації економічної функції держав-членів, захищаючи свої економічні та торговельні інтереси у країнах-сусідах. Тому не дивно, що пропозиція стосовно цієї угоди була прийнята Україною прохолодно, якщо не сказати більше — образливо, адже на початку 2009 р. з Албанією, яка навряд чи випереджає Україну в реалізації Копенгагенських вимог, держави ЄС ратифікували Договір про асоціацію і стабілізацію, що дало підстави цій країні 28 квітня 2009 р. офіційно подати заявку на вступ до Європейського Союзу.

Проте навіть у такому обмеженому, порівняно з договорами про асоціацію з іншими країнами-сусідами ЄС, вигляді договір про асоціацію з Україною не було підписано. Замість нього на початку 2009 р. було висловлено ідею про включення України до програми «Східне партнерство».

Світова практика, зокрема досвід створення Європейських Співтовариств, доводить, що регіональне співробітництво буде більш повним і ефективним, чим більш високим і однорідним буде рівень соціально-економічного розвитку країн-учасниць, чим більш схожими будуть їх економічні та політичні системи. За цих умов інтеграційні процеси розвиватимуться більш динамічно і відповідно швидше досягатиметься уніфікація економічних та правових норм, політичних умов взаємодії². Виходячи з цієї закономірності, пропозиція Євросоюзу щодо налагодження більш тісної взаємодії між Україною, Молдовою, Білорусією, Азербайджаном, Грузією та Вірменією є на перший погляд цілком слушною і природною.

«Східне партнерство» — це складова оновленої політики сусідства, що була запроваджена у 2004 р. Євросоюз пішов на диференціацію

¹ Жеруоліс, Д. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі : доповідь / Даріус Жеруоліс // Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ : матеріали конф. / Верхов. Рада України, Київ, 9 квіт. 2009 р.

² Языкова, А. А. Региональные организации Центра, Востока и Юго-Востока Европы / А. А. Языкова // Проблемы европейского регионализма : докл. Ин-та Европы. — М., 1999. — Вып. 61. — С. 41.

свого ставлення до різних груп країн-сусідів, проявом чого стало створення «Європейсько-Середземноморського партнерства» (ЄСП, Барселонський процес), запровадження Процесу стабілізації та асоціації для Балкан, ініціювання «Східного партнерства». Разом з тим слід зазначити, що вона не передбачає запровадження якісно нового рівня відносин із Союзом, а лише спрямована на поліпшення зв'язків між самими сусідами під наглядом ЄС і відповідно до його вимог, а також забезпечення інтересів самого Союзу у сфері енергетичної безпеки.

При аналізі змісту «Східного партнерства», причин його запровадження слід виходити з відмінності інтересів і відповідно позицій стосовно України різних груп впливу всередині ЄС, оскільки на відміну від країн Африки і Середземномор'я стосовно України у Союзі немає консолідованої позиції. Проукраїнськи налаштована група представлена Польщею і Швецією, які ініціювали дану програму, країнами Прибалтики та Великою Британією. Головним лобістом України виступає Польща, яка досить чітко усвідомлює, що існування між нею і Росією військово, політично і економічно сильної держави, яка є членом НАТО або хоча б ЄС, є вагомим гарантією забезпечення її незалежності від Росії¹. Відстоюючи інтереси України стосовно її інтеграції в ЄС, Польща передусім забезпечує власні інтереси, оскільки для неї європейське або євроатлантичне майбутнє східного сусіда, кордон з яким складає 542 км, — це питання національної безпеки.

Інше угруповання в ЄС представляють Франція і Німеччина, а також Італія, які підтримали «Східне партнерство», тому що як своєрідний локомотив інтеграційного процесу були зобов'язані запропонувати своїм сусідам на Сході певну модель співпраці з ЄС. Так, для Німеччини, що не має з Україною спільних кордонів, проблеми останньої не мають такого значення, як для Польщі. Тому не випадково в суспільній свідомості німців панують скоріше проросійські настрої, тоді як стосовно України спостерігається байдужість. Газовий конфлікт між Росією і Україною у січні 2009 р. наочно довів, що ФРН, успіх економічного і соціального розвитку якої значною мірою обумовлений цінами і надійним постачанням енергоносіїв з Росії, є послідовним лобістом політичних інтересів останньої в ЄС і спільно з Францією та Італією, керівництво яких протягом останніх років також має традиційно дружні відносини з російською владою, здатні загальмувати

¹ Шнайдер-Детерс, В. ЄС чи НАТО – зміна пріоритетів України? [Електронний ресурс] / В. Шнайдер-Детерс // Дзеркало тижня. – 2008. – 22–28 берез. (№ 11 (690)). – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1600/62427/>.

процес вступу України не тільки до ЄС, а й до НАТО. Фактично, зазначає В. Шнайдер-Детерс, на противагу Кремлю, який активно проводить курс на економічне возз'єднання України з Росією, Брюссель після Копенгагенського саміту 1993 р. дотримується щодо України політики стримування. Інтерес ЄС обмежується переважно існуванням стабільного сусіда на своєму східному кордоні. Причина винесення України за межі європейського інтеграційного процесу полягає в неоприлюдненому визнанні претензій Москви на входження України до сфери інтересів Росії, а також у необхідності рахуватися із амбіціями Франції, яка побоюється втрати свого центрального становища в ЄС внаслідок вступу до нього ще однієї великої східноєвропейської країни¹.

Отже, пропозиція щодо «Східного партнерства» свідчить скоріше про таке. По-перше, з кожним новим етапом розширення Європейський Союз стає все менш однорідним у політичній, економічній, соціальній та культурній сферах, що загрожує йому втратою функціональності та ефективності². Вступ нових членів лише ускладнить ситуацію. Річ у тім, що в механізмі функціонування влади в ЄС принципове місце відведене питанню про квоту кожної держави в складі інститутів ЄС і кількості голосів, що вона має під час прийняття рішень. Традиційно ключове становище в ЄС займають Німеччина, Франція, Велика Британія, Італія, Іспанія. Це дозволяло великим державам за підтримки країн Бенілюксу доволі легко проводити свої рішення за процедурою кваліфікованої більшості голосів. Унаслідок останніх розширень і вступу до ЄС постсоціалістичних країн розподіл сил в ЄС змінився. У цілому нові члени ЄС із соціалістичним минулим отримують в Європарламенті 194 з 751 місця³. Вступ України⁴, а особливо

¹ Свій інтерес має і Німеччина: у коаліційному договорі фракції ХДС/ХСС і СДПН домовилися про просування диференційованої політики сусідства ЄС з тим, щоб зробити більш вагомю європейську політику сусідства як довгострокову альтернативу вступу й завдяки цьому уникнути протягом наступних років нових звернень із заявками про надання членства (див.: Шнайдер-Детерс, В. ЄС чи НАТО – зміна пріоритетів України? [Електронний ресурс] / В. Шнайдер-Детерс // Дзеркало тижня. – 2008. – 22–28 берез. (№ 11 (690)). – Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1600/62427/>).

² «Пропускна спроможність» у питанні прийняття законодавчих актів з кожним етапом розширення суттєво зменшується. Крім того, такі нові члени ЄС, як Польща, все частіше намагаються проводити в рамках ЄС свою власну політику (наприклад, вето Польщі на укладання нового договору між ЄС і Росією) без урахування позиції Німеччини і Франції, що також ускладнює функціонування ЄС.

³ Європейський Союз : основопологающие акты в ред. Лиссабон. договора с коммент. – М., 2008. – С. 116, 140.

⁴ У разі вступу за чисельністю населення Україна мала б отримати кількість місць майже як Італія.

Туреччини¹, остаточно позбавить «великі» держави і передусім тандем Франція — Німеччина монополії на проведення своїх рішень. Ще більшою «небезпекою» для старих членів ЄС може стати гіпотетичний альянс нових членів, позиція яких часто не збігається з позицією Франції та Німеччини стосовно підходів до реформування ЄС і перспектив його розвитку. З урахуванням вищенаведеного можна передбачити, що Союз майже досяг меж свого розширення².

По-друге, країни, для яких передбачене «Східне партнерство», являють собою перспективні ринки збуту європейської продукції, а також вагому складову інфраструктури (передусім, транзитні газо- і нафтогони), що здатна суттєво впливати на економічну ситуацію в Євросоюзі³. За сучасних умов доступ до енергоносіїв розглядається як один із ключових аспектів глобальної торговельної стратегії ЄС. Саме тому Союз виступає з ініціативою в рамках «Східного партнерства» сприяти розвитку регіональних ринків електроенергії. Відповідно найбільш значну і детально виписану частину програми «Східне партнерство» «енергетична безпека» винесено в самостійний розділ, який відокремлено від розділу, присвяченого економіці. Цілі «енергетичної безпеки» полягають у регіональній інтеграції енергетичної інфраструктури країн «Східного партнерства»; реалізації довгострокової стратегії енергозбереження і транзиту; повній інтеграції енергетичного ринку України з ринком ЄС, пріоритетом якої є реабілітація мережі нафтового і газового транзиту в Україні, включаючи здійснення моніторингу поставок; конвергенція енергетичної сфери Азербайджану з енергетичним ринком ЄС та її інфраструктурна інтеграція в ЄС; кооперація вуглеводневого транзиту Білорусії з ЄС і реформи в енергетичному секторі Білорусії. Існує і зворотний зв'язок, свідченням чого є інвестиційні програми країн ЄС, надання займів, запровадження системи довгострокового впливу на розвиток української економіки, передусім банківської сфери. У цілому можна констатувати, що інтересам Союзу відповідає включення України в зону його преференційного економічного впливу, закріплення в ній своїх бізнесових позицій.

¹ Туреччина у свою чергу мала б зайняти друге після Німеччини місце за кількістю голосів.

² Хоча, ймовірно, ще відбудеться прийняття «малих» Балканських країн, які суттєво не змінять розклад сил в ЄС.

³ Газова «війна» Росії з Україною у січні 2009 р. довела енергетичну уразливість Європи і значущість України і Білорусії як країн-транзитерів, а Азербайджану – як альтернативного постачальника газу для забезпечення енергетичної безпеки ЄС.

Аналізуючи характер співпраці ЄС з Україною в економічній сфері, слід, однак, звернути увагу на таку обставину. При обговоренні змісту угод про вільну торгівлю нового покоління з країнами-сусідами все частіше лунають пропозиції щодо створення Сусідського економічного співтовариства, яке представляє мережу двосторонніх поглиблених угод про вільну торгівлю як довгострокову мету. Ця ідея офіційно відображена як у позиції щодо Східного партнерства¹, так і відносин із Туреччиною². Це фактично означатиме, що Євросоюз шукає нову стратегію відносин з окремими сусідами, яким він не готовий навіть у перспективі надати повноцінне членство.

По-третє, Євросоюз занепокоєний проблемою нелегальної міграції. У результаті останнього розширення кордони ЄС межують тепер з Білорусією, Молдовою, Україною. Відповідно Союз зацікавлений у реалізації програми інтегрованого управління кордонами. З цією метою програма «Східне партнерство» передбачає укладання договорів «мобільності та безпеки», які сприятимуть спрощенню легального перетину кордону ЄС, посилюючи при цьому заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю та незаконною міграцією. Ці договори передбачатимуть приведення системи притулків для мігрантів до стандартів ЄС і створення інтегрованих структур управління кордонами з остаточною метою запровадження безвізового режиму для всіх країн-партнерів, залучених до співпраці.

По-четверте, Євросоюз очевидно занепокоєний відновленням імперських амбіцій Росії, а тому, не маючи змоги прийняти вказані держави до свого складу (або не бажаючи це зробити), він намагатиметься зміцнити свої позиції у цих країнах шляхом їх включення до

¹ Жеруоліс, Д. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі : доповідь / Даріус Жеруоліс // Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ : матеріали конф. / Верхов. Рада України, Київ, 9 квіт. 2009 р.

² Президент Франції, заперечуючи проти вступу Туреччини до ЄС, пропонує їй приєднатися до Середземноморського союзу (див.: Н. Саркози нашел альтернативу вступленню Турції в ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://top.rbc.ru/politics/06/05/2009/299153.shtml>). У свою чергу канцлер ФРН А. Меркель вважає, що немає сенсу постійно розширювати межі ЄС, якщо таке зростання заважатиме Союзу нормально функціонувати. На її думку, Туреччині варто запропонувати привілейоване партнерство з ЄС, а не повноцінне членство (див.: Меркель и Саркози не приветствуют вступление Турции в ЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epochtimes.ru/content/view/24545/2/>).

різного роду програм під своєю егідою¹, натякаючи таким чином Росії, що вони знаходяться в зоні його інтересів, а відтак ЄС не буде байдуже спостерігати за її намаганнями відновити свій вплив на них².

Ураховуючи вищенаведене, слід визнати, що безумовно реалізація програми «Східне партнерство» певним чином сприятиме наближенню її учасниць до стандартів ЄС, поліпшить взаємодію між ними, проте насправді значно більшу вигоду від її виконання отримає Європейський Союз. Цей висновок впливає з коментарів керівників ЄС. Так, Президент Європейської комісії Жозе Мануел Баррозу закликає ще більше інвестувати у спільну стабільність і процвітання, оскільки така інвестиція швидко компенсується важливими політичними та економічними перевагами і сприятиме підвищенню стабільності та безпеки як ЄС, так і наших східних партнерів.

На перший погляд немає значної проблеми у невизначеності строків вступу України до ЄС. Та, насправді, строки вступу мають значення, як і питання, чи вступить Україна до ЄС взагалі, якого максимального статусу вона може набути у відносинах із Союзом. Актуальності питанню щодо строків вступу надає досвід Туреччини, яка оформила заявку на вступ до Європейського економічного співтовариства у 1959 р., підписала договір про асоціацію з ним у 1963 р., подала заявку на вступ до ЄС у 2005 р., але й досі не отримала відповіді стосовно будь-яких перспектив набуття членства в ЄС. Ця ситуація не здавалася б такою дивною, якщо б Туреччина не входила до НАТО і Ради Європи, до членства в яких ставляться в цілому аналогічні вимоги, що й до членства в ЄС.

Розібратися в ситуації, яка складається навколо членства окремих держав — сусідів ЄС, допомагають не стільки підписані договори і декларації, скільки висловлювання окремих політиків Союзу і провідних держав — членів ЄС. Так, колишній голова Європейської комісії

¹ Показово, що саме після подій на Кавказі Європейська Рада звернулася 1 вересня цього року до Європейської комісії з проханням надати свою пропозицію щодо змісту програми «Східне партнерство» раніше, ніж це передбачалося спочатку.

² Так, Комісар ЄС із зовнішніх зносин і Європейської політики сусідства Беніта Ферреро-Вальднер зазначає, що на безпеку та стабільність ЄС впливають події, що відбуваються у Східній Європі та на Південному Кавказі. Як наслідок політика Союзу щодо цих країн повинна бути сильною, активною та недвозначною. ЄС має продовжити ефективне використання спеціально розроблених програм на новому рівні та додати їм вагомий багатосторонній вимір (див.: Східне партнерство – нова амбітна глава у відносинах ЄС зі східними сусідами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gurt.org.ua/news/recent/1029/>; http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm).

Романо Проді, коментуючи результати Вашингтонського саміту, присвяченого подоланню економічної кризи, заявив, що політика добросусідства передбачає, що навколо Європи на сході і заході буде існувати ряд країн, з якими ЄС з часом зможе мати усе спільне — економіку, торгівлю, культуру тощо — за винятком державних (наднаціональних) інститутів. Це пов'язано з тим, що Європі потрібні кордони, а тому повинно бути чітке уявлення про те, де європейці хочуть добиватися створення об'єднаної Європи¹. Отже, може виникнути ситуація, коли навколо ЄС утвориться зона з держав, які будуть прив'язані до Союзу, оскільки опиняться в межах створеного ним правового, політичного, економічного, соціального, культурного та інформаційного поля, але при цьому відіграватимуть роль не рівноправного суб'єкта формування спільної політики, а об'єкта, якому відводиться роль виконавця правил, прийнятих в Європейському Союзі, що реально загрожуватиме фактичній втраті суверенітету.

Відсутність конкретних перспектив стосовно входження до об'єднаної Європи породжує в українському суспільстві скептичні настрої щодо реальності в найближчій перспективі отримати членство в цій організації. Соціологічні опитування, проведені на початку 2008 р. з приводу питань, пов'язаних з інтеграцією до ЄС, виявили такі результати. Вважають, що Україні потрібно вступити до Європейського Союзу, майже половина респондентів, однак при цьому прихильників вступу у 2008 р. порівняно з 2002 стало на 8 % менше². У 2008 р. на питання: «Ви особисто більшою мірою програєте чи виграєте, якщо Україна вступить до ЄС?» — дали позитивну відповідь на 8 % менше, тоді як негативну — на 6 % більше³. Аналогічна тенденція простежується і в питанні: «Україна більшою мірою програє чи виграє від вступу до ЄС?» — кількість респондентів, які вважають, що Україна виграє, зменшилася на 5 %, тоді як програє — збільшилася на 6 %⁴. Якщо частка респондентів, яка позитивно оцінює наслідки вступу до ЄС у 2008 р. порівняно з 2005 фактично не змінилася, то рівень тих, хто бачить

¹ Горюхин, А. Что будет с Европейским союзом к 2025 году? [Электронный ресурс] / А. Горюхин. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>.

² Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 48. Див. також: Соціологічне опитування: Чи потрібно Україні вступити до Європейського Союзу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=121; http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=122.

³ Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 51.

⁴ Там само. – С. 52.

у цьому негативні наслідки, зріс за більшістю позицій суттєво, зокрема, кількість тих, хто вважає, що вступ до ЄС обмежить державний суверенітет, зросла на 7 %¹. Рівень своєї поінформованості про ЄС у 2008 р. порівняно з 2005 оцінили як високий 13 % (10,5 %), як середній — 44,7 % (44,4 %), як низький — 29,5 % (32,7 %), важко було відповісти 12,8 % (12,4 %). Кількість респондентів, що хотіли би знати якомога більше про ЄС, скоротилася і становить 59 % (67 %), а тих, кого це не цікавить, зросла і становить 31,2 % проти 24,6 % у 2005 р.² Дані показники навряд чи можна вважати задовільними для країни, яка впродовж 15 років намагається переконати держави — члени ЄС у своїй належності до європейської цивілізації, вимагаючи статусу держави-кандидата в члени ЄС, якщо самі громадяни України вважають себе європейською державою переважно в географічному й історичному аспекті, тоді як у культурному, а особливо в політичному, соціальному і економічному сенсі, — ні³. Є очевидним, що незадовільна реалізація інформаційної функції держави⁴ може призвести до непідтримання вступу України до ЄС під час проведення референдуму з цього питання. У цьому зв'язку держава має спрямувати свої дії не тільки на реалізацію зобов'язань згідно з Угодою, а й передусім на формування в суспільстві стійкої проєвропейської більшості, що передбачає проведення активної пропагандистської та просвітницької роботи.

Україна має також скористатися досвідом центральноєвропейських країн та країн Балтії в питанні здійснення адаптації законодавства. Президент, Верховна Рада і уряд України повинні в цьому питанні працювати на випередження, не чекаючи від ЄС перших кроків до поглиблення інтеграції, самостійно здійснювати процес адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Союзу. Україна має не тільки реалізовувати конкретні вимоги ЄС, використовувати запропоновані ним інструменти співпраці, але й висловлювати ідеї та розробляти власні стратегії щодо досягнення цілей, яких вона прагне, а також строки їх реалізації.

Слід також забезпечити політичну стабільність у державі, яка має принципове значення для будь-якої країни, що має намір стати членом

¹ Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 53.

² Там само. – С. 56.

³ Там само.

⁴ Інформаційна функція держави передбачає визначення змісту інформаційної політики, створення організаційно-правових основ інформаційної сфери, реальне гарантування вільного обігу інформації тощо (див.: Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. А. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х., 2008. – С. 100).

ЄС. Слід усвідомити, що політична культура ЄС — це культура компромісів, взаємних поступок і досягнення порозуміння на багатьох політичних рівнях. На відміну від Європи, політична культура України все ще визначається нездатністю до досягнення злагоди, схильністю до конфронтаційних механізмів вирішення конфліктів. Нестабільна політична ситуація створює негативний імідж, який стає перешкодою для налагодження більш продуктивного діалогу з ЄС.

Реалізація цих і пов'язаних з ними вимог сприятиме наближенню України до правових, економічних і соціальних стандартів, а відтак до реалізації її стратегічної мети щодо вступу до Європейського Союзу.