

## ВІДНОСИНИ УКРАЇНА – ЄС: в умовах сучасних викликів

В цьому номері квартальника публікуються результати роботи групи міжнародних експертів щодо оцінки викликів відносинам Україна – ЄС обумовлених трансформаційними процесами Європейського Союзу, зміною зовнішньополітичного курсу України та зміною балансу сили в міжнародному середовищі. Видання квартальника здійснюється в рамках спільного проекту „Моніторинг відносин Україна-ЄС” започаткованого Регіональним представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні і Білорусії та Інститутом зовнішньої політики Дипломатичної академії України при МЗС України.

Необхідність запровадження такого проекту обумовлена потребою переосмислення ситуації, що склалась у відносинах між Україною та Європейським союзом, а також формулювання нової моделі євроінтеграційної стратегії України в рамках політики сусідства.

Переосмислення стратегії реалізації євроінтеграційного курсу України потребує розробки нових підходів з впровадження європейських стандартів у різних сферах суспільного життя та наближення України до вимог членства в ЄС. Одним з таких підходів є формування стратегічного порозуміння серед політичної еліти щодо європейського напрямку розвитку України. Іншим напрямком реалізації євроінтеграційних прагнень України є досягнення ширшої обізнаності громадськості щодо стану та перспектив європейської інтеграції України. Важливим завданням є також досягнення більшої обізнаності і розуміння з боку вітчизняного бізнесу важливості європейської інтеграції України, залученням його до стратегічного мислення, щільної прив'язки України до європейського ринку та ділової культури.

Важливим сегментом реалізації завдань євроінтеграції України є регіональні аспекти інтеграції, що потребує регулярного інформування регіонів про головні події в ЄС та взаємовідносини між Україною і Європейським Союзом.

З цією метою в рамках реалізації проекту і здійснюється моніторинг відносин Україна-ЄС, їх аналіз та публікація результатів, а також їх адресне розповсюдження серед регіональних органів державної влади, іноземних дипломатичних представництв та неурядових організацій.

Зміст публікацій виражає виключно погляди авторів і не обов'язково збігається з поглядами і позиціями Інституту зовнішньої політики та Фонду Фрідріха Еберта.



## Зміст

<i>Олександра Шаповалова. Європейський Союз – Україна: межі нормативної сили.....</i>	<i>4</i>
<i>Ігор Бураковський, Вероніка Мовчан. Зона вільної торгівлі з ЄС та Митний Союз з Росією, Білоруссю та Казахстаном: чи можлива інтеграція України в обидва об'єднання одночасно.....</i>	<i>10</i>
<i>Олександр Полторацький. Вимоги до держав-членів ЄС у сфері безпеки після прийняття Лісабонського Договору та перспективи України.....</i>	<i>16</i>
<i>Юрай Маруцак. Вишеградська група: можливості та перспективи співпраці з Україною.....</i>	<i>20</i>

**Шаповалова  
Олександра,**  
кандидат  
політичних  
наук,  
викладач  
кафедри  
зовнішньої  
політики та  
дипломатії  
Дипломатичної  
академії  
України при МЗС  
України

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ – УКРАЇНА: МЕЖИ НОРМАТИВНОЇ СИЛИ

В останні роки в науковій літературі активно розгортаються дебати щодо визначення природи міжнародної суб'єктності ЄС та характеру його діяльності на міжнародній арені. Одним з найбільш впливових наукових підходів до розгляду цього питання є концепція «нормативної сили», яка ґрунтується на тезі про те, що здатність євроінтеграційного об'єднання до поширення назовні власних норм і цінностей виступає найефективнішим інструментом його впливу на зовнішнє середовище, а звідси й визначальною ознакою ЄС як суб'єкта міжнародних відносин.

Головним шляхом реалізації нормативної сили ЄС є розбудова асиметричних форматів відносин з окремими державами, в рамках яких відбувається проєкція норм і цінностей ЄС без прямого примусу, але на основі механізмів заохочення, які базуються на легітимності ЄС як носія даних норм в очах цих держав<sup>1</sup>. Ці механізми заохочення засновані на принципі обумовленості (conditionality), який означає залежність рівня відносин між Євросоюзом та іншою державою від ступеню дотримання нею норм і цінностей ЄС, що дозволяє сприяти поступовому наближенню країн-партнерів до ЄС і поширити на відносини з ними логіку власного інтеграційного проєкту.

Чи не найбільш результативним випадком застосування нормативної сили Європейського Союзу вважається європеїзація країн Центральної Європи, які набули членства в ЄС внаслідок останньої хвилі розширення у 2004 та 2007 роках. Позитивний досвід, набутий в ході розширення, наразі виступає підґрунтям для вироблення політики ЄС по відношенню до країн Східної Європи, серед яких найбільш вагоме значення надається Україні.

Так само, як і у Центральній Європі, у Східній Європі Європейський Союз виступає головною рушійною силою процесів модернізації та реформування<sup>2</sup>. Однак, запровадження принципу обумовленості у відносинах зі східноєвропейськими країнами відбулось порівняно нещодавно, із започаткуванням Європейської політики сусідства (ЄПС)<sup>3</sup>. Укладені в середині 90-х років Угоди про партнерство і співробітництво, хоча й містили положення відносно адаптації законодавства до норм *acquis communautaire* та перспективи запровадження зони вільної торгівлі у майбутньому, але не визначали, за яких конкретних умов це може відбутися<sup>4</sup>. За останні п'ять років інтенсивність та змістовне наповнення ЄПС поступово, але невпинно зростали,

але незважаючи на докладені зусилля, реальний вплив ЄС на внутрішній розвиток країн-сусідів залишається незначним<sup>5</sup>, а зв'язок між здійсненням ЄПС та проведенням реформ в цих країнах, навіть в тих, що прагнуть вступити до ЄС, є слабким та неочевидним<sup>6</sup>. Це яскраво проявляється на прикладі України, для якої політика Євросоюзу має «важливий, але не трансформативний» вплив на Україну<sup>7</sup>. Це змушує замислитися над причинами низької ефективності нормативної сили ЄС в українському випадку у порівнянні, наприклад, з випадком Польщі та інших країн Центральної Європи.

## Ефективність нормативної сили ЄС щодо України

У науковій літературі висувуються декілька причин такого стану речей: недостатній ступінь залучення з боку Євросоюзу, відсутність головного стимулу у вигляді перспективи членства для України, брак належних внутрішніх передумов у нашої держави для нормативної конвергенції з ЄС, вплив з боку Росії тощо. Така різноманітність думок, а також переважно однобічний характер існуючих досліджень зумовлює необхідність у проведенні комплексного аналізу питання ефективності політики ЄС щодо України, заснованої на використанні інструментів нормативної сили. Для цього доцільно виділити чотири ключові фактори: особливості формування та реалізації політики ЄС по відношенню до України, параметри діючого механізму співробітництва між Україною та ЄС, внутрішньополітичний контекст в Україні і загальна геополітична ситуація у Східній Європі.

Політика ЄС по відношенню до України формувалась здебільшого під впливом ситуативних факторів поточного контексту на тлі превалюючого обережного ставлення до перебігу подій на пострадянському просторі, тому до недавнього часу вирізнялась концептуальною аморфністю та функціональною незавершеністю. Очікування щодо подальшого розвитку держав даного простору були вельми неоднозначними для вироблення послідовної стратегії. До того ж, співробітництво з цими державами не надавалось пріоритетного значення у зовнішніх зносинах євроінтеграційного об'єднання.

1 Haukkala H. The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy // *Europe-Asia Studies*. – November 2008. – Vol. 60, No. 9. – P. 1602-1603.

2 Lippert B. The Neighbourhood Policy of the European Union // *Intereconomics*. – July-August 2007. – Vol. 42, No. 4. – P. 186.

3 Johansson-Nogués E. The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? // *European Political Economy Review*. – Summer 2007. – No. 7. – P. 182.

4 Gänzle S. EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis // *Europe-Asia Studies*. – December 2009. – Vol. 61, No. 10. – P. 1728.

5 Johansson-Nogués E. Is the EU's Foreign Policy Identity an Obstacle? The European Union, the Northern Dimension and the Union for the Mediterranean // *European Political Economy Review*. – Autumn 2009. – No. 9. – P. 25.

6 Kempe I. Identifying an Agenda for a New Eastern Policy – Evaluating the European Neighbourhood Policy beyond the ENP Approach // *Intereconomics*. – July-August 2007. – Vol. 42, No. 4. – P. 188.

7 Wolczuk K. Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy // *Europe-Asia Studies*. – March 2009. – Vol. 61, No. 2. – P. 188.

На тому етапі по відношенню до своїх сьгоднішніх східних сусідів Євросоюз дотримувався стриманого підходу без втручання в їхні внутрішні процеси, дозволяючи їм розвиватись за власною логікою<sup>8</sup>.

Ситуація зазнала суттєвих змін із розширенням Євросоюзу на Схід і започаткуванням Європейської політики сусідства. Заснована на позитивному досвіді розширення, ЄПС так само була спрямована на здійснення поступової конвергенції нормативного регулювання країн-сусідів із стандартами ЄС. Але при цьому у конфігурації ЄПС був закладений слабкий ступінь обумовленості, що проявлялось, по-перше, у відсутності чітко прописаної шкали критеріїв прогресу держав-сусідів і обсягу норм, які мають бути інкорпоровані<sup>9</sup>, а по-друге, у менш формалізованій прив'язці до конкретних форм зближення з сусідніми державами та відсутності автоматизму у переході на вищий рівень наближення за умови досягнення заданих критеріїв європеїзації, потреби у додатковому узгодженні всередині ЄС кожного подібного переходу<sup>10</sup>.

Загалом, Східне сусідство ЄС зазнає дії трьох негативних структурних чинників, які є джерелами викликів і загроз регіонального масштабу – перманентної слабкості державного управління, деструктивного націоналізму та ендемічної фрагментації даного простору<sup>11</sup>. Стратегія Європейського Союзу спрямована на стимулювання урядів східноєвропейських держав до здійснення реформ в окремих галузях заради залучення до євроінтеграційних процесів, що має призвести до стабілізації внутрішньої ситуації в цих державах, зниження політичної напруги та подолання конфліктних тенденцій. Тому проєкція власних норм і цінностей виступає основним інструментом реалізації як політичних, так і функціональних цілей Євросоюзу у Східній Європі. Європеїзація східноєвропейських держав являє собою засіб нейтралізації загроз безпеці ЄС, які походять з даного простору, і забезпечення можливостей для економічного розвитку цих країн.

Однак, практична реалізація цієї стратегії свідчить про її обмеженість та незбалансованість, що пояснюється рядом значимих причин. По-перше, незважаючи на загальний консенсус навколо ідеї стабілізації східних сусідів шляхом поширення власних норм, ЄС бракує чіткого бачення механізмів здійснення нормативної конвергенції країн Східної Європи, достатнього рівня їхньої стабілізації, ступеню готовності ЄС до залучення у справи сусідніх держав заради їхньої стабілізації, а також обсягу ре-

сурсів, які держави-члени ЄС готові витратити на ці процеси. І що найголовніше, в Євросоюзі немає цілісного уявлення про кінцеву мету власної політики щодо України. ЄС чітко визначив ряд пріоритетних сфер, насамперед, енергетичну і міграційну сфери, які мають безпосереднє значення для підтримання його безпеки і для нормалізації яких європейські держави готові направляти ресурси. Втім, способи налагодження ефективного регулювання навіть в окремих пріоритетних сферах також не є завчасно розробленими, а окреслюються лише в ході практичних взаємодій чи в результаті виникнення кризових явищ.

З іншої сторони, враховуючи інтенсивне зростання взаємозалежності між ЄС та країнами Східної Європи, завдання зі стабілізації цього простору можна виконати лише запропонувавши сусідам значні перспективи їхнього власного розвитку<sup>12</sup>, реалізація яких вимагатиме активних зусиль з боку самого ЄС. Тому у відносинах з країнами Східної Європи, в тому числі з Україною, для Євросоюзу постає іманентна для його зовнішньої політики дилема між прагматичними міркуваннями і нормативними завданнями<sup>13</sup> – або захищати суто власні інтереси, які стосуються обмеженого ряду практичних галузей, або сприяти внутрішньому розвитку цих країн в цілому і для цього йти на поступки у секторах, в яких ці країни мають перевагу.

В цьому контексті проявляється ще одна суперечність стратегії Євросоюзу, а саме неможливість імперативного утвердження власних норм і правил у даних пріоритетних сферах, оскільки генеровані ними виклики потребують негайного налагодження дієвих механізмів регулювання без можливості очікувати на впровадження стандартів ЄС. Ступінь взаємозалежності в цих сферах, перш за все, звісно, в енергетичній сфері, настільки вагомий, що ЄС має нагальний інтерес в розвитку з сусідніми країнами співробітництва в них незалежно від ступеню їх європеїзації. Більш того, механічне поширення норм ЄС на дані сфери не завжди являє собою найоптимальніший спосіб нейтралізації наявних викликів. Враховуючи, що це є рідкі випадки, в яких дії країн-сусідів мають безпосередні наслідки для ЄС, уряди даних країн часто використовують їх в якості важелів впливу на Євросоюз, в тому числі й у політичній площині, найбільш яскравими прикладами чого виступає поведінка Росії та Туреччини, але Україна також не є виключенням. Європейський Союз в цих випадках зазнає або дискредитації власної нормативної стратегії внаслідок вимушеної часткової відмови від власних принципів, або зростання наявних ризиків з огляду на значний ступінь своєї

8 Haukkala H. Russian Reactions to the European Neighbourhood Policy // *Problems of Post-Communism*. – September // October 2008. – Vol. 55, No. 5. – P. 41.

9 Lippert B. The Neighbourhood Policy of the European Union // *Intereconomics*. – July-August 2007. – Vol. 42, No. 4. – P. 182.

10 Kratochvil P. Discursive Constructions of the EU's Identity in the Neighbourhood: An Equals or the Power Centre? // *European Political Economy Review*. – Autumn 2009. – No. 9. – P. 12.

11 Ficscher S. The European Union and security in the Black Sea region after the Georgia crisis // *Southeast European and Black Sea Studies*. – September 2009. – Vol. 9, No. 3. – P. 338.

12 Marchetti A. Consolidation in Times of Crisis: The European Neighbourhood Policy as Chance for Neighbours? // *European Political Economy Review*. – Summer 2007. – No. 7. – P. 16.

13 Johansson-Nogués E. The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? // *European Political Economy Review*. – Summer 2007. – No. 7. – P. 190.

вразливості до перипетій у стратегічно важливих сферах.

По-друге, зовнішня політика євроінтеграційного об'єднання визначається його внутрішніми особливостями, методами та засобами її реалізації не в меншій мірі, ніж міжнародними реаліями чи імперативами зовнішнього середовища. Наразі держави-члени ЄС не готові нести значні політичні і матеріальні витрати заради досягнення зовнішніх цілей, в тому числі цілей із стабілізації східноєвропейського простору. Тому ЄС вдається до традиційних для нього нормативних методів, які вочевидь не є достатніми для вирішення нагальних проблем у Східній Європі. При цьому головна відповідальність за здійснення внутрішніх перетворень покладається на уряди країн-сусідів, тоді як функції ЄС зводяться до загального моніторингу та оцінки ситуації.

По-третє, спектр завдань, які стоять перед ЄС в реалізації стратегії стабілізації Східної Європи, включає не тільки вирішення проблем в окремих функціональних сферах, але й розв'язання глибоких політичних протиріч, що вимагає застосування, окрім нормативної конвергенції, методів політичного впливу і дипломатичного узгодження. Наразі використання елементів нормативної сили у політиці ЄС не підкріплене в достатній мірі інструментами політико-дипломатичного характеру, активізується вельми повільно і, як правило, у кризових обставинах.

І по-четверте, вказані особливості зумовлюють переважну деполітизацію процесу реалізації визначених цілей і завдань ЄС на східноєвропейському напрямку. З одного боку, це пов'язано з особливостями організації самої євроінтеграційної спільноти, адже винесення окремих галузевих питань за межі політичного регулювання становить історично первинний принцип європейської інтеграції як такої, тому ЄС змушений розвивати і консолідувати свою діяльність у сферах, менш чутливих до політичної кон'юнктури<sup>14</sup>. Але з іншого, формат Європейської політики сусідства направлений на перенесення основного фокусу діалогу з сусідніми країнами з політичних питань перспективи членства в Союзі на питання поступового наближення та інтеграції в окремих практичних секторах<sup>15</sup>. Відсутність дієвих механізмів політичної диференціації у згаданих форматах є однією з найбільш вагомих їхніх вад, яка не дозволяє перетворити їх на ефективні механізми політичного впливу.

Отже, політика ЄС по відношенню до України вирізняється відсутністю чіткого бачення стратегічної мети, неузгодженістю між елементами нормативної сили і іншими інструментами впливу та

деполітизацією процесу реалізації визначених пріоритетів. Очевидно, що досвід попереднього розширення звужує перспективу європейських функціонерів і заважає виробленню нових, більш ефективних підходів до країн східного сусідства, нинішня ситуація в яких істотно відрізняється від становища країн Центральної Європи на етапі підготовки до вступу<sup>16</sup>.

Другим фактором, який впливає на ефективність нормативної сили ЄС у відносинах з Україною, є параметри діючого механізму співробітництва. Серед них варто виділити такі аспекти, як асиметричний формат взаємодії, неоднозначна природа стимулів, на яких ґрунтується процес наближення, та ступінь його легітимності для уряду та громадськості України.

Асиметричний формат взаємодії є властивим для усіх відносин ЄС з третіми сторонами, в основу яких покладено принцип обумовленості. Він проявляється не тільки в односторонньому визначенні Європейським Союзом пріоритетних напрямків співробітництва, але й по суті у визначенні інтересів свого контрагента та виборі оптимальних форм їх реалізації. Незважаючи на декларування «спільної відповідальності» за виконання встановлених завдань, ЄС має настільки комплексний процес вироблення рішень, що він не в змозі враховувати в повній мірі інтереси своїх партнерів<sup>17</sup>. В ЄПС також має місце асиметрія зобов'язань, коли Євросоюз змушує держав-партнерів брати на себе дедалі більше зобов'язань з проведення внутрішнього реформування, тоді як сам прагне обмежити власні зобов'язання щодо зближення з цими державами<sup>18</sup>. Природа стимулів, закладених у структурі співробітництва Україна-ЄС, також у великій мірі зумовлює ефективність інструментів, які використовуються в ньому. В цьому контексті найчастіше згадується відсутність найбільш дієвого стимулу до впровадження європейських стандартів, а саме перспективи членства в ЄС. Але насправді ця проблема виходить за межі цього формального питання.

Якщо розглядати місце євроінтеграції у зовнішній політиці України, то найбільш важливою функцією, яка на неї покладається, є ідентифікаційна: Україна прагне офіційного визнання своєї європейської ідентичності, найбільш важливою демонстрацією якого є визнання перспективи членства – права в принципі стати членом євроінтеграційного об'єднання<sup>19</sup>. Тому формальне закріплення такої перспективи саме по собі сприйматиметься скоріше як досягнення першочергової мети української

14 Marchetti A. Consolidation in Times of Crisis: The European Neighbourhood Policy as Chance for Neighbours? // *European Political Economy Review*. – Summer 2007. – No. 7. – P. 11.

15 Sasse G. The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours // *Europe-Asia Studies*. – 2008. – Vol. 60, No. 2. – P. 308.

16 Meloni G. Convergence, best-practice and Europeanization: a valuable way to rethink EU-Russia relations? // *ISPI Working Papers*. – October 2008. – Issue 33. – P. 7.

17 Johansson-Nogués E. Is the EU's Foreign Policy Identity an Obstacle? The European Union, the Northern Dimension and the Union for the Mediterranean // *European Political Economy Review*. – Autumn 2009. – No. 9. – P. 36.

18 Kratochvil P. Discursive Constructions of the EU's Identity in the Neighbourhood: An Equals or the Power Centre? // *European Political Economy Review*. – Autumn 2009. – No. 9. – P. 14.

політики, ніж як стимул до подальшого реформування.

Разом з тим, пріоритезація функціональних стимулів, які не мають істотного значення для статусних характеристик України та інших східних сусідів ЄС, не може вважатися оптимальною в середньостроковій перспективі. Абстрагування від питань політичної диференціації цих країн не може тривати невизначений термін, і навіть допоки ЄС може відкладати це питання, мотивуючи невідповідністю функціональним критеріям, його невирішеність тяжіє над усім комплексом відносин з Україною і створює атмосферу непевності взаємних очікувань. Зважаючи на об'єктивну неготовність Євросоюзу розглядати питання можливості вступу України, необхідно виробити альтернативні механізми політичної диференціації, які б дозволяли країнам-партнерам підвищити власні статусні характеристики і політичний вплив за відсутності рішення щодо перспективи членства.

Після перспективи членства найбільш дієвим засобом впливу ЄС на Україну є запровадження безвізового режиму для її громадян. Попри його надзвичайне значення для українського суспільства, цей стимул використовується досить рідко у політиці ЄС. Це пояснюється, по-перше, значними ризиками його реалізації, а по-друге, обмеженим характером його дії. Тому ЄС застосовує запровадження безвізового режиму як стимул бажаних перетворень в даній країні в довгостроковій перспективі, але не покладається виключно на його дію.

Центральним стимулом наближення українських реалій до європейських стандартів виступає наразі перспектива укладення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ). З одного боку, це важливий і позитивний крок, оскільки ЗВТ несе в собі чіткий інтеграційний зміст, хоча її конкретні параметри можуть суттєво варіюватися в залежності від позицій сторін, тому дати остаточну оцінку рівню зближення між Україною та ЄС можна буде лише після підписання Угоди про асоціацію, де мають бути встановлені критерії, етапи та шляхи гармонізації регулювання конкретних сфер. В будь-якому разі мова може йти не про повне впровадження *acquis communautaire*, а лише про часткову конвергенцію в окремих галузях<sup>20</sup>.

Але з іншого боку, потрібно розуміти, що впливу, аналогічного до перспективи членства, перспектива формування ЗВТ не має. Утворення ЗВТ відкриває нові можливості, але і несе в собі серйозні ризики для української економіки. Тому не можна однозначно стверджувати, що поєднання Угоди про асоціацію з поглибленою і всеосяжною зоною вільної торгівлі, яка передбачає часткову участь у

внутрішньому ринку ЄС, може дати очікуваний модернізаційний імпульс для України<sup>21</sup>. В економічній площині Україна зацікавлена насамперед в інвестиціях з Євросоюзу та залученні його ресурсів для здійснення внутрішніх реформ. За нинішніх умов, без залучення ресурсів ЄС реформування української держави не може бути успішним. Перспектива залучення ресурсів ЄС у вигляді масштабних інфраструктурних проектів чи окремих секторальних програм може стати більш ефективним імпульсом до поступового впровадження норм і стандартів ЄС в Україні, ніж перспектива формування ЗВТ сама по собі.

Не останню роль в цьому грає інший аспект даного рівня, а саме ступінь легітимності всього комплексу співробітництва з Євросоюзом для українського суспільства. Хоча проголошення євроінтеграційних амбіцій та декларування готовності до впровадження європейських стандартів часто розглядається як якість визнання Україною легітимності ЄС як провідного центру впливу та головного «носія європейськості», поза увагою залишається той факт, що, окрім легітимності самих норм і цінностей ЄС, для їхнього ефективного транспонування дуже важливе значення має легітимність в очах держав-партнерів самого процесу, в ході якого відбувається таке транспонування<sup>22</sup>. Критика українських посадовців на адресу Європейської політики сусідства і подекуди Східного партнерства сприяла делегітимізації цих форматів взаємодії, виникненню враження про відсутність в ЄС належної уваги до України, а звідси і зниженню мотивації українського суспільства до проведення необхідних реформ.

Це безпосередньо стосується третього фактору, який зумовлює ефективність нормативної сили ЄС у відносинах з Україною, а саме українського внутрішньополітичного контексту. Зважаючи на те, що характер та результат процесу внутрішнього реформування виступають, згідно з концепцією ЄПС, центральними змінними, які визначають рівень співробітництва ЄС з тією чи іншою країною східного сусідства, цей фактор відіграє вагомий роль у забезпеченні успішної реалізації політики Євросоюзу у просторі сусідства<sup>23</sup>. В його рамках доцільно виокремити три складові, які впливають на процес нормативної конвергенції з ЄС: загальне сприйняття та оцінка євроінтеграційних процесів політичною елітою країни, наявність груп, зацікавлених у подібній конвергенції, та рівень інституційної спроможності діючої адміністративної системи держави.

19 Bengtsson R. Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU External Policy // *Journal of European Integration*. – 2008. – Vol. 30, No. 5. – P. 600.

20 Lippert B. The Neighbourhood Policy of the European Union // *Intereconomics*. – July-August 2007. – Vol. 42, No. 4. – P. 184.

21 Шептицкий А. Углубленная зона свободной торговли с ЕС – шансы и вызовы для Украины // *Европа (журнал Польского института международных дел)*. – 2008. – № 3 (28). – С. 139-140.

22 Barbé E., Costa O., Herranz A., Natorski M. Which rules shape EU external governance? Patterns of rule selection in foreign and security policies // *Journal of European Public Policy*. – September 2009. – Vol. 16, No. 6. – P. 837.

23 Gänzle S. EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis // *Europe-Asia Studies*. – December 2009. – Vol. 61, No. 10. – P. 1728.

### Умови впровадження європейських стандартів в Україні

Як вже зазначалось, для України, як і для інших держав Східної Європи, відносини з ЄС виступають в першу чергу засобом утвердження власної європейської ідентичності, тому їй притаманне переважно геополітичне сприйняття євроінтеграційних процесів<sup>24</sup>, а самостійна цінність інтеграції поза статусними і політичними міркуваннями українському політикуму не надто властива. Для політичної еліти України, як і інших країн Східної Європи, «європейський вибір» означає скоріше згоду на приєднання до західної спільноти, ніж зобов'язання впорядкувати власну систему управління<sup>25</sup>. Тому український підхід до євроінтеграції можна охарактеризувати як здебільшого інструментальний та політично вмотивований, що дається взнаки у процесі впровадження норм і стандартів ЄС.

Що стосується другої складової даного фактору, то у науковій літературі часто вказується на те, що наявність у суспільстві значних консолідованих груп впливу, зацікавлених у впровадженні європейських стандартів і здатних виступати локомотивом внутрішніх перетворень, є головною передумовою для ефективного їх здійснення<sup>26</sup>. За відсутності подібних груп навіть надання першочергового пріоритету процесу європеїзації з боку уряду та політичної еліти країни не може принести позитивних результатів.

До сьгодні внутрішні імпульси до реформування в Україні були мінімальними, здійснення переходу на європейські стандарти розглядалось скоріше як засіб набуття членства в ЄС, ніж як органічна потреба суспільства, а проєвропейські інтереси громадськості недостатньо потужні для послідовного руху в напрямку впровадження норм і правил ЄС. Наразі, незважаючи на зростання усвідомлення необхідності проведення структурних реформ в урядових та суспільних колах під впливом світової економічної кризи, спрямованість, зміст та шляхи здійснення цих реформ не визначені. Це, з одного боку, відкриває можливості для більш масштабного залучення ЄС з метою спрямування даного процесу в бік нормативної конвергенції України з *acquis communautaire* ЄС, а з іншого, означає необхідність у збільшенні витрат на стабілізацію української економіки та інших сфер суспільного життя. Дається взнаки також той факт, що процес європеїзації накладає серйозні обмеження на дії влади, до яких українська політична еліта не є готовою.

Ситуація ускладнюється низькою функціональною спроможністю адміністративної системи України. Попри значну увагу, що Євросоюз приділяє цій проблемі, його вплив на формування української системи управління залишається слабким через її замкненість, недостатню гнучкість, зумовлену домінуванням вертикального способу організації, та панування бюрократичних традицій, успадкованих з радянських часів. Для порівняння варто відзначити, що у випадку з країнами Центральної Європи залучення ЄС відбувалось на тій стадії, коли демократична консолідація їхніх суспільств вже була здійсненою і майже остаточною, а мова йшла про втілення конкретних секторальних правил та заходів<sup>27</sup>. В українській ситуації під питанням знаходиться загальний вектор розвитку суспільства і реформування всієї системи державного управління, без якого здійснення навіть обмежених секторальних перетворень не представляється можливим.

Отже, специфіка українського внутрішньополітичного контексту суттєво обмежує ефективність нормативно орієнтованої стратегії ЄС. Вплив ЄС на внутрішні процеси в Україні не є абсолютним, він може стимулювати ті чи інші тенденції, але не визначати загальний напрямок розвитку<sup>28</sup>. Враховуючи цю обставину, перед ЄС постає дві альтернативи щодо подальшого вдосконалення власної стратегії – або посилювати власний вплив, запропонувавши Україні більш тісні форми залучення до євроінтеграційних процесів, аж до перспективи членства, і збільшивши обсяг ресурсів для здійснення внутрішніх перетворень в країні, або модифікувати свою стратегію в бік зниження нормативного компоненту та послаблення прямої кореляції між впровадженням норм ЄС і форматами наближення України до Євросоюзу. До цього додається дія четвертого фактору – загальної геополітичної ситуації у Східній Європі. Хоча зовнішня політика ЄС загалом і ЄПС зокрема часто зазнавали критики через свій нібито надто загальний характер і широке географічне охоплення, насправді політика ЄС у східному сусідстві була і залишається занадто фрагментованою, оскільки, базуючись на ряді універсальних принципів, використовує внутрішнє становище в сусідніх країнах в якості основного критерію для визначення рівня співробітництва з ними та головного об'єкту власних трансформативних зусиль. Абстрагування від геополітичної ситуації у Східній Європі зумовлює нівелювання таких чинників, як ступінь конкурентності чи конфліктності у відносинах між країнами, вплив інших провідних потуг, існуючий баланс інтересів тощо, при виробленні політики Євросоюзу

24 Wolczuk K. Ukraine and its relations with the EU in the context of the European Neighbourhood Policy // *Ukraine: Quo Vadis?* (edited by Sabine Fischer) // EU Institute for Security Studies Chaillot Papers. – February 2008. – No. 108. – P. 106.

25 Wilson A., Popescu N. Russian and European neighbourhood policies compared // *Southeast European and Black Sea Studies*. – September 2009. – Vol. 9, No. 3. – P. 324.

26 Meloni G. Convergence, best-practice and Europeanization: a valuable way to rethink EU-Russia relations? // *ISPI Working Papers*. – October 2008. – Issue 33. – P. 16.

27 Solonenko I. The EU's 'transformative power' beyond enlargement: the case of Ukrainian democratization // *The University of Birmingham European Research Institute. European Research Working Paper Series.*–2007.–No.21.–P. 36.

28 Solonenko I. The EU's 'transformative power' beyond enlargement: the case of Ukrainian democratization // *The University of Birmingham European Research Institute. European Research Working Paper Series.*–2007.–No. 21.– P. 51.



у даному просторі. Тоді як незважаючи на свій здебільшого деполітизований характер, діяльність ЄС в даному просторі має безпосередні наслідки для його політичної організації. Завдяки екстерналізації власних методів управління та застосуванню менш формалізованих і більш гнучких форм залучення до інтеграційних процесів, проміжних між асоціацією і членством, Євросоюз здійснює централізацію навколо себе європейського континентального простору та підвищує свої важелі впливу на його конфігурацію і на перебіг політичних процесів в країнах-партнерах<sup>29</sup>. Хоча при цьому ініціативи та кроки ЄС не призводять до подолання фрагментації та здійснення політичної консолідації Східної Європи, що залишає іншим центрам сили, які здійснюють вплив у даному просторі, можливості для маніпулювання та використання існуючих у ньому протиріччя у власних інтересах. Це провокує посилення конкуренції і подекуди геополітичної напруги у даному просторі, навіть якщо сам Європейський Союз цього і не прагне.

Але чим більшою є геополітична напруга у Східній Європі, тим менш дієвим видається нормативний технократичний підхід Євросоюзу, позбавлений чіткого політичного виміру<sup>30</sup>. Обмежені форми зближення з ЄС не можуть виступати ефективним інструментом подолання конфліктних тенденцій та розв'язання політичних протиріччя в даному просторі, без чого зміцнення державного управління і забезпечення стабільності у Східній Європі не може бути здійснене. А лінія ЄС на уникнення прямого втручання у ці протиріччя створює додаткові передумови для їх загострення. Це посилює дестабілізаційний потенціал країн Східної Європи<sup>31</sup>, тобто можливості перетворення криз всередині цих країн, у відносинах між ними чи у відносинах між ними та Росією на повномасштабні кризи регіонального або навіть континентального рівня. Якщо ЄС не буде відігравати активної ролі у вирішенні існуючих в просторі сусідства конфліктів, це посилюватиме орієнтацію східноєвропейських країн на США і НАТО, що автоматично призводитиме до ускладнення відносин з Росією<sup>32</sup>.

Так, деполітизована нормативна стратегія ЄС не дає Україні можливостей для вирішення ані своїх кон'юнктурних проблем із зменшення напруги навколо неї, що посилилась з черговим витком американсько-російської конфронтації у другу каденцію Дж. Буша-молодшого, ані середньострокових завдань із закріплення власних статусних ха-

рактеристик і набуття важелів політичного впливу на регіональному та континентальному рівні. Як наслідок, орієнтація на європейську інтеграцію, залишаючись головним стратегічним пріоритетом для зовнішньої політики України, не дає відповіді на найбільш нагальні виклики, які стоять перед українською державою, керівництво якої змушено паралельно вдаватися до альтернативних форм нейтралізації даних викликів, таких, як прагнення вступу до НАТО, налагодження стратегічного партнерства зі США, зближення з Росією тощо. В результаті євроінтеграційний поступ нашої держави серйозно гальмується, а завдання нормативної конвергенції з ЄС відходять на другий план в порядку денному української зовнішньої і внутрішньої політики, що тягне за собою суттєве зниження здатності ЄС здійснювати вплив на українське керівництво.

Таким чином, політика Європейського Союзу щодо України відрізняється амбівалентністю стратегічного бачення, асиметричністю формату взаємодії та обмеженістю практичних засобів. Можна виділити три основні компоненти у структурі цієї політики, які визначають її конфігурацію та результативність – це формати залучення України до інтеграційних процесів, які пропонуються з боку ЄС, ступінь залучення ЄС до процесу внутрішньої трансформації української держави та готовність до координації власних кроків із власне українським керівництвом та із провідними акторами, від яких залежить стабілізація і європеїзація України. Якщо в останні роки перший з цих компонентів був суттєво вдосконалений в ході погодження положень Угоди про асоціацію та Східного партнерства, то інші компоненти не відповідають поточним реаліям в українському внутрішньому контексті та в існуючій геополітичній ситуації у Східній Європі. Тому поширена точка зору про недостатність залучення ЄС до процесів у даному просторі видається лише частково виправданою: залучення ЄС не є адекватним не тільки і не стільки за обсягом, скільки за характером, направленістю та методами, на які покладається євроінтеграційна спільнота.

## Висновки

Приклад України яскраво демонструє, що нормативна сила Європейського Союзу, не підкріплена іншими формами впливу, не може сама по собі виступати головним інструментом здійснення стабілізації простору Східної Європи. В найкращому випадку вона здатна відігравати роль катализатора бажаних перетворень, але для цього потрібні сприятливі політичні умови<sup>33</sup>. Фокусування уваги у взаємодії з Україною на деполітизованих функціональних сферах означає ігнорування тих глибинних політичних протиріччя, які впливають на діяльність українського уряду, і від яких не можна абстрагу-

29 Gänzel S. EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis // *Europe-Asia Studies*. – December 2009. – Vol. 61, No. 10. – P. 1719-1720.

30 Ficscher S. The European Union and security in the Black Sea region after the Georgia crisis // *Southeast European and Black Sea Studies*. – September 2009. – Vol. 9, No. 3. – P. 345.

31 Gomart T. OTAN-Russie: la "question russe" est-elle européenne? // *Politique étrangère*. – 2009. – No. 4. – P. 851.

32 Wilson A., Popescu N. Russian and European neighbourhood policies compared // *Southeast European and Black Sea Studies*. – September 2009. – Vol. 9, No. 3. – P. 329.

33 Haukkala H. Lost in Translation? Why the EU has Failed to Influence Russia's Development? // *Europe-Asia Studies*. – December 2009. – Vol. 61, No. 10. – P. 1772.

ватися навіть жорсткими інституційними рамками. Відносини України з Європейським Союзом мають не суто двостороннє, а, беззаперечно, загальноєвропейське значення і не можуть зводитися до обмеженого секторального зближення.

Шляхи вирішення проблем ефективності політики ЄС щодо України пролягають через обмеження «нормативних амбіцій» ЄС, більш чітко визначення цілей його політики та диверсифікацію інструментів її реалізації поряд із розширенням її політичного підґрунтя. ЄС потрібно узгоджувати свої нормативні вимоги з геополітичними потребами країн-партнерів, їхнім правом на власний національний проект розвитку<sup>34</sup>, не вимагаючи повної і автоматичної імплементації норм і правил ЄС незалежно від реалій поточного внутрішнього контексту. Першочерговою умовою стабілізації східноєвропейського простору загалом і України зокрема є нормалізація політичних процесів на трьох рівнях – на рівні відносин з Росією, на рівні відносин з іншими державами Східної Європи та на внутрішньополітичному рівні. І лише в разі такої нормалізації імплементація норм і цінностей ЄС може бути успішною в даному просторі.

**Ігор Бураковський,**  
директор  
Інституту  
економічних  
досліджень  
та політичних  
консультацій,  
доктор  
економічних  
наук, професор.

**Вероніка Мовчан,**  
директор з на-  
укової роботи

### **ЗОНА ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ З ЄС ТА МИТНИЙ СОЮЗ З РОСІЄЮ, БІЛОРУССЬЮ ТА КАЗАХСТАНОМ: ЧИ МОЖЛИВА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ В ОБИДВА ОБ'ЄДНАННЯ ОДНОЧАСНО**

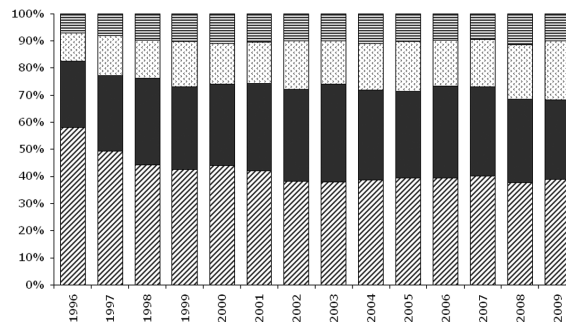
Незважаючи на існуючі ЗВТ в межах СНД, протягом останніх 14 років намітилась чітка тенденція щодо переорієнтації зовнішньої торгівлі України з країн СНД до країн ЄС-27 та, особливо, до країн Азії<sup>35</sup>. Якщо в 1996 році частка країн СНД в товарообороті України становила 58%, в 2009 році вона зменшилась до 39%. Частка торгівлі з країнами ЄС виросла з 24% у 1996 році до 29% в 2009 році, проте вона залишається нижчою за частки торгівлі інших країн Центральної та Східної Європи з країнами ЄС перед їх вступом до ЄС в 2004 році<sup>36</sup>. Обсяги торгівлі з країнами Азії зростали швидше, тож їх частка виросла вдвічі з 11% у 1996 році до 22% у 2009 році.

Більш суттєвою була переорієнтація імпорту. Його частка з країн СНД впала з 63% у 1996 році до 43% в 2009 році. Скорочення відбулося в основному за рахунок імпорту енергоносіїв, оскільки економічний розвиток призвів до підвищення попиту на неенергетичні продукти, в першу чергу товари інвестиційного попиту та товари тривалого користу-

34 Averre D. Competing Rationalities: Russia, the EU and the 'Shared Neighbourhood' // Europe-Asia Studies. – December 2009. – Vol. 61, No. 10. – P. 1708.

1 За виключенням Кіпру

2 Vinhas de Souza, L., Schweickert, R., Movchan, V., Bilan, O., Burakovsky, I. (2005) "Now so near, and yet still so far: Economic Relations between Ukraine and the European Union", Kiel Discussion Paper No. 419



**Рис. 1.** Торговля товарами України: регіональна структура

Таким чином, за роки незалежності Україна значною мірою переорієнтувала свої торговельні потоки за рахунок послаблення зв'язків з СНД і активізації зв'язків з іншими партнерами, зокрема ЄС та Азією. Така регіональна диверсифікація може бути важливим стабілізуючим фактором у випадку виникнення регіональних економічних дисбалансів, проте вона не зможе врятувати від світових криз. Регіональна переорієнтація відбулась, незважаючи на формально сприятливіший торговельний режим між Україною та країнами СНД, ніж з країнами ЄС і азійськими країнами. Виходячи з цього, особливо цікаво дослідити, як в майбутньому зміни в торговельних режимах зможуть вплинути на економіку України.

### **ЗВТ+ з ЄС у порівнянні з Митним союзом з Росією, Білоруссю та Казахстаном**

Щоб прийняти рішення на користь вступу до того чи іншого об'єднання, необхідно з'ясувати плюси та мінуси двох варіантів регіональної інтеграції, що постали в даний час перед Україною, а саме більш глибокої економічної інтеграції з ЄС або вступу в Митний союз з Росією, Білоруссю та Казахстаном.

#### **Плюси та мінуси ЗВТ+ з ЄС**

Офіційні переговори між Україною та ЄС щодо створення ЗВТ було розпочато в лютому 2008 року, майже відразу ж після того, як Генеральна рада СОТ заявила про успішне завершення переговорів з Україною щодо членства. Неофіційні консультації почалися на кілька років раніше. Переговорна позиція України, як очікується, ґрунтуватиметься на принципах паритетності, недискримінації, узгодження нормативно-правового середовища України до стандартів і норм ЄС, відсутності необґрунтованих обмежень, а також поступового впровадження зобов'язань. Спрямована на зміцнення двосторонніх торгово-економічних відносин і забезпечення конкуренції, ЗВТ має забезпечити поступове здійснення вільного пересування товарів, послуг, капіталу і робочої сили.

За даними керівних органів ЄС<sup>37</sup>, ЗВТ Україна-ЄС має стати першою з "глибоких і всебічних" торгі-

вельних угод нового типу, що охоплюють широкий спектр пов'язаних з торгівлею питань ("всєбічна") і спрямованих на ліквідацію внутрішніх ('behind the border') перешкод щодо торгівлі на основі процесів нормативного узгодження, тим самим частково відкриваючи / поширюючи внутрішній ринок ЄС для України ("глибока").

**Переваги** для України від створення ЗВТ+ включають наступне:

- *Покращення доступу до найбагатшого ринку в регіоні*, оскільки доходи від будь-якого проекту регіональної торговельної інтеграції залежать від розмірів ринку, з яким відбувається інтеграція (більший ринок передбачає ширші можливості для потенційної вигоди);
- *Вирівнювання ігрового поля з іншими сусідами ЄС*, оскільки в даний час більшість третіх країн мають кращий доступ завдяки отриманим більш пільговим торговельним режимам. Покращення доступу до ринку має велике значення для експортерів з метою підвищення їх конкурентних позицій на ринку ЄС;
- *Гармонізація стандартів із ЄС* і в такий спосіб запровадження міжнародно визнаних стандартів, які сприяли б не тільки торгівлі з ЄС, але і покращили б доступ до ринків третіх країн і знизили б вартість імпорту;
- *Покращення внутрішнього ділового клімату*, оскільки засвоєння правил ЄС передбачатиме запровадження змін до національного законодавства. У свою чергу, ці зміни призведуть до формування набору правил, які будуть прозорими та зрозумілими для іноземних інвесторів, що підвищить для них привабливість внутрішнього середовища та створить можливості для вищих темпів економічного зростання.

До **недоліків** створення ЗВТ+ слід віднести такі:

- *Збільшення конкуренції на внутрішньому ринку* за рахунок усунення тарифних бар'єрів і значного зниження нетарифних бар'єрів, що призведе до реструктуризації ринку і перерозподілу факторів виробництва. Хоча підвищення конкуренції, безумовно, вигідно для країни в середньостроковій перспективі, короткострокові наслідки від такого перерозподілу можуть бути доволі болісними;
- *Підвищення вартості дотримання стандартів*, оскільки стандарти ЄС, як правило, більш жорсткі та, відповідно, їх дотримання потребує додаткових зусиль і витрат. Досвід Польщі показує, що вищі стандарти можуть навіть витіснити певні підприємства з конкретних сегментів ринку;

- *Витрати, пов'язані з правовими і адміністративними змінами*, враховуючи, що безпосередні витрати можуть бути досить високими (створення незалежних регуляторних органів, запровадження нових - ймовірно, технологічно удосконалених - процедур і т.д.), тоді як вигоди можуть бути довгостроковими чи навіть пов'язаними з членством в ЄС, яке на сьогодні не розглядається.

**Кількісні оцінки підтверджують, що вигоди від ЗВТ+, як правило, вищі, ніж витрати, хоча останні повинні бути обов'язково враховані, а також пом'якшені, у тому числі за рахунок залучення технічної допомоги ЄС.** Було проведено декілька досліджень, присвячених оцінці зростання добробуту в Україні завдяки створенню ЗВТ+ з ЄС, і всі вони вказують на те, що поглиблена ЗВТ призведе до вищого рівня добробуту, головним чином, завдяки гармонізації стандартів та заходів спрощення торговельних процедур. Конкретні вигоди варіюються від 1-2%<sup>4</sup> до 4-7%<sup>5</sup> додаткового приросту добробуту в залежності від сформульованих сценаріїв.

### **Плюси та мінуси Митного союзу з Росією, Білоруссю та Казахстаном**

Формування Митного союзу між Росією, Білоруссю та Казахстаном було розпочато 1 січня 2010 року із запровадженням спільних тарифів. Наступний значний крок запланований на 1 липня 2010 року<sup>6</sup>, коли набуде чинності Митний кодекс Митного союзу та активізується діяльність Комісії Митного союзу, а також буде скасоване митне оформлення товарів, що мають походження з країн-членів (див. Рисунок 2). Слід підкреслити, що цей Митний союз, в першу чергу, орієнтований на **торгівлю товарами, залишаючи в стороні торгівлю у сфері послуг** та інші пов'язані з торгівлею питання, які на сьогодні генерують найбільше пов'язане з торгівлею підвищення добробуту.

Цей тристоронній Митний союз виглядає як продовження попередньої ініціативи з регіональної інтеграції, а саме, створення Єдиного економічного простору (ЄЕП) між Росією, Україною, Казахстаном і Білоруссю, запровадженого в 2003р.<sup>7</sup> Як випливає з угоди, ЄЕП була спрямована на створення Митного

3 [http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/trade\\_relation/free\\_trade\\_agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/trade_relation/free_trade_agreement/index_en.htm)

4 Jakubiak, M., Kolesnichenko, A. (eds.) (2006) Prospects for EU-Ukraine Economic Relations. CASE Reports No. 66/2006

5 CEPS (2006). The Prospect of Deep Free Trade Between the European Union and Ukraine. Report prepared by Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels; Institut fur Weltwirtschaft (IFW), Kiel; International Centre for Policy Studies (ICPS), Kyiv

6 [http://tsouz.ru/news/Documents/Custom\\_Union\\_Glaziev1.pdf](http://tsouz.ru/news/Documents/Custom_Union_Glaziev1.pdf)

7 Угода була ратифікована Парламентом України у 2004 році із застереженням, що угоди, підписані в рамках ЄЕП, не повинні суперечити Конституції України.

союзу між його членами задля спільної торговельної політики. Тим не менше, члени ЄСП – особливо Україна – мали інше сприйняття бажаного прогресу в інтеграції. Тоді як Україна наполягала на поступовій інтеграції зі створенням на першому етапі ЗВТ без вилучень<sup>8</sup>, Росія прагнула прискорення процесу інтеграції. Зазначені розбіжності перешкоджали реалізації проекту ЄСП.

З урахуванням наявних ЗВТ між Україною і Росією, Білоруссю і Казахстаном<sup>9</sup> і вузької зосередженості Митного союзу на питаннях торгівлі товарами, потенційні вигоди від членства в Митному союзі для України є доволі обмеженими. Серед основних переваг могли б бути такі:

- Якщо пільгові ціни на газ розглядаються в пакеті з членством у Митному союзі, Україна могла б укласти угоду, що передбачала б зниження цін на імпорту газу. Тим не менше, Україні вдалося домовитися про внесення поправок до газових договорів щодо зниження цін, не вступаючи в Митний союз<sup>10</sup>;
- Якщо усунення російського експортного мита на нафту розглядається в пакеті з членством у Митному союзі, Україна може отримати дешевшу сировину нафту. Тим не менше, досвід Білорусі, для якої зниження, або усунення цього мита було одним з основних економічних інтересів, показав, що експортні мита наряд чи будуть включені до угод про Митний союз.

Таким чином, **видається малоімовірним, що Україна отримає помітні економічні переваги від приєднання до Митного союзу.** Крім того, дешевші енергоресурси (якщо вони будуть надані) подовжать енергетичну залежність країни та можуть завадити проведенню реформ у сфері енергозбереження та диверсифікації енергоджерел, роблячи таким чином економіку менш конкурентоздатною у довгостроковій перспективі.

**Недоліки.** У той же час, якщо Україна приєднається до Митного союзу, вона скоріш за все понесе додаткові витрати. Як член СОТ, Україна зобов'язалась зв'язати імпорнтні тарифи і перегляд цих зобов'язань є теоретично можливим, але затратним, оскільки інші країни-члени СОТ мають право вимагати компенсації втрат, понесених через зміни у зобов'язаннях. Таким чином, для того, щоб оцінити витрати, які понесе Україна від приєднання до Митного союзу, необхідно зробити припущення щодо

8 ЗВТ із виключеннями de-facto вже існувала між цими країнами, оскільки вони підписали відповідні двосторонні договори про торгівлю.

9 Наявна інформація дозволяє зробити висновок, що існуючі двосторонні ЗВТ країн-членів Митного союзу будуть залишатися в силі до укладення ЗВТ з митним союзом. Див. [http://tsouz.ru/news/Documents/Custom\\_Union\\_Glaziev1.pdf](http://tsouz.ru/news/Documents/Custom_Union_Glaziev1.pdf)

10 <http://www.president.gov.ua/news/16964.html>

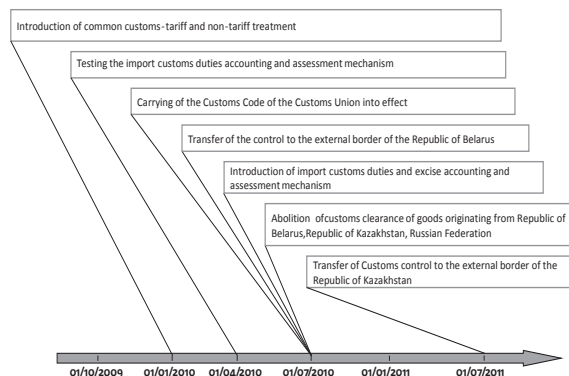


Рис. 2. Торгівля товарами України: регіональна структура

Джерело: [http://tsouz.ru/news/Documents/Custom\\_Union\\_Glaziev1.pdf](http://tsouz.ru/news/Documents/Custom_Union_Glaziev1.pdf)

Переклад: Введення в дію спільних митно-тарифних та нетарифних заходів – 01/01/2010; Тестування обліку імпорнтних ввідних мит та механізмів оцінки – 01/04/2010; Введення в дію Митного кодексу Митного Союзу, Трансфер контролю за зовнішнім кордоном Республіки Білорусь, Введення в дію обліку імпорнтних ввідних мит та акцизів та механізмів оцінки, Скасування митного очищення товарів, які походять з Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Російської Федерації – 01/07/2010; Трансфер митного контролю за зовнішнім кордоном Республіки Казахстан – 01/07/2011

рівня імпорнтних тарифів, які застосовуватимуться у Митному союзі з Україною. Якщо буде використуватись зв'язаний тариф України, тоді Україна не порушить своїх тарифних зобов'язань. У той же час, якщо за основу буде взятий діючий перелік тарифів Митного союзу, Україні доведеться погоджувати ці зміни з усіма зацікавленими членами СОТ та виплачувати компенсації, оскільки імпорнтні тарифи Митного союзу часто перевищують відповідні ставки зв'язаного тарифу в Україні (Таблиця 1).

Таблиця 1. Ставки ввізного мита на окремі продукти в Україні та у Митному союзі між Росією, Білоруссю та Казахстаном.\*

Код ГС	Опис продукту	Зв'язаний тариф (Україна)	Ввізне мито (Митний союз)
870323	Транспортні засоби для перевезення людей (з робочим об'ємом циліндра двигуна 1500-3000 см <sup>3</sup> )	Від 5% до 10%	Від 30%, але не нижче 1,5 євро за 1 см <sup>3</sup> до 4 євро за 1 см <sup>3</sup>
271000	Нафта або нафтопродукти, одержані з бітумінозних порід (мінералів), крім сирих	Від 0% до 10%	5%
260200	Руди та концентрати марганцеві	2%	5%
710813	Золото, в іншому напівобробленому вигляді	Від 2% до 5%	20%

870324	Автомобілі легкові та інші моторні транспортні засоби, призначені головним чином для перевезення людей з робочим об'ємом циліндрів двигуна понад 3000 см3	Від 5% до 10%	Для м е д и ч н и х машин : 0% Для інших машин : від 35%, але не нижче 2,8 євро за 1 см3 до 5,8 євро за 1 см3
870710	Кузови для моторних транспортних засобів товарної позиції 8703	Від 1% до 10%	Від 0% до 15%, але не нижче 5000 євро за 1 одиницю
270112	Бітумінозне вугілля	2%	5%
270400	Кокс і напівкокс із кам'яного вугілля	0%	5%
300490	Лікарські засоби, інші	0%	10%
840734	Двигуни із зворотно-поступальним рухом поршня з робочим об'ємом циліндрів двигуна понад 1000 см3	Від 5% до 12%	Від 0% до 10%
151110	Олія пальмова сира	0%	Від 0% до 15%, але не нижче 0,12 євро за 1 кг
390760	Поліетилен терефталат	6,5%	5%
640299	Інше взуття на підшві та з верхом з гуми або пластмаси: інше	10%	10%, але не нижче 1 євро за 1 пару

Джерело: Перелік ввізних тарифів України ([www.wto.org](http://www.wto.org)), Митний тариф Митного союзу <http://www.tsouz.ru/db/ettr/tmved/Pages/default.aspx>

Примітка: Перелік продуктів був сформований на основі головних статей імпорту України у 2008 році по окремих країнах, за виключенням імпорту з країн, з якими Україна підписала угоди про ЗВТ.

Крім того, вищі імпорتنі тарифи у Митному союзі означають, що Україна (в разі приєднання) зіткнеться з більш високою вартістю імпорту та змінами у регіональних торговельних потоках на користь Росії, Білорусі та Казахстану, що може призвести до відхилень торгівлі (trade diversion). Враховуючи те, що ЄС є великим постачальником інвестиційних товарів та товарів тривалого використання в Україну, дорожчий імпорту з ЄС спричинить уповільнення темпів модернізації та перешкоджатиме довгостроковому економічному розвитку.

До того ж, членство у Митному союзі з Росією, Білоруссю та Казахстаном навряд чи буде сумісне з продовженням переговорів щодо створення поглибленої ЗВТ з ЄС, оскільки Митний союз має власну Комісію, яка уповноважена проводити переговори щодо регіональної інтеграції із зовнішніми партнерами від імені держав-членів союзу. Підсумову-

ючи, можна сказати, що з економічної точки зору **участь України у Митному союзі з Росією, Білоруссю та Казахстаном видається нераціональною.**

### Вибір напрямку регіональної інтеграції для України

Вищенаведений аналіз дозволяє зробити декілька важливих висновків щодо вибору майбутньої торговельної політики України.

**Висновок 1:** Поглиблена ЗВТ з ЄС та Митний союз з Росією, Білоруссю та Казахстаном є несумісними одне з одним.

Як показано вище, членство у Митному союзі означатиме, що вироблення торговельної політики – принаймні стосовно торгівлі товарами – буде передано наднаціональному органу, а саме Комісії Митного союзу. У такому випадку переговори щодо будь-якої ЗВТ з ЄС повинні проводитися Комісією, а не окремими державами-членами.

Враховуючи несумісність двох вищезгаданих варіантів регіональної інтеграції, постає питання: який з них має обрати Україна?

**Висновок 2:** Україна отримує чистий довгостроковий виграв у добробуті у випадку запровадження поглибленої ЗВТ з ЄС, тоді як участь у Митному союзі з Росією, Білоруссю та Казахстаном призведе, скоріш за все, до чистого зменшення добробуту.

Аналіз аргументів «за» та «проти» кожного з варіантів дозволяє зробити висновок, що поглиблена ЗВТ з ЄС є без сумніву вигіднішим варіантом з економічної точки зору. Більш тісні економічні зв'язки з ЄС дозволяють отримати кращий доступ українським експортерам до багатого та густонаселеного ринку з прозорим та передбачуваним бізнес-середовищем. Крім того, запровадження поглибленої ЗВТ призведе до гармонізації регуляторного середовища в Україні, яке у свою чергу забезпечить краще бізнес-середовище, що є вкрай важливим для інвесторів та економічного розвитку в цілому.

У той же час участь у Митному союзі з Росією, Білоруссю та Казахстаном може призвести лише до короткотермінових та спірних вигід в плані отримання дешевих енергоресурсів. У довгостроковій перспективі чистим результатом може бути переорієнтація торговельних потоків та уповільнена технологічна модернізація, оскільки імпорту інвестиційних товарів стане дорожчим.

**Висновок 3:** Україна має бути зрозумілою та послідовною у своїй політиці регіональної інтеграції задля підтримки довіри інвесторів, оскільки невизначеність має свої альтернативні витрати для країни, які можна виміряти у втрачених інвестиціях.

Невпевненість, спричинена активним публічним обговоренням можливості участі України у Митному союзі та, відповідно, можливих змін у торговельній політиці, є шкідливою для країни, оскільки

зацікавлені в Україні інвестори не мають впевненості щодо її майбутнього регуляторного режиму і, таким чином, щодо доступу до сусідніх ринків. Отже, рекомендується зробити зрозумілим те, яку торгівельну політику проводить країна.

**Висновок 4:** Стратегічний інтерес України полягає у поглибленні економічних відносин з Росією, Білоруссю та Казахстаном в рамках ЗВТ.

Щодо відносин з нещодавно створеним Митним союзом, стратегічний інтерес України полягає у тому, щоб поглиблювати зв'язки з ним в рамках зони вільної торгівлі. У своїй стратегії регіональної інтеграції Україна може використати досвід Чилі, що проводить широко диверсифіковану торгівельну політику, створивши мережу різних регіональних торгівельних угод по всьому світу.

**Вставка 1.** Досвід Чилі у сфері регіональної та глобальної кооперації

Станом на квітень 2010 року Чилі має 18 нотифікованих СОТ регіональних торгівельних угод (РТУ), більшість з яких охоплює як товари, так і послуги. За останні 20 років Чилі уклала угоди про вільну торгівлю (ЗВТ) з більш ніж 57 країнами. Чилі проводила переговори з усіма латиноамериканськими країнами і переговори щодо ЗВТ з Європейським союзом, США, Південною Кореєю та, поміж іншим, з країнами ЄАВТ (Європейської асоціації вільної торгівлі). У 2005 році вона уклала Угоду Тихоокеанської четвірки (Т4) з Сінгапуром, Новою Зеландією та Брунеєм<sup>11</sup>, а пізніше завершила переговори щодо укладання угод з Індією та Китайською Народною Республікою. Це свідчить про широку диверсифікацію торгівельної політики Чилі, яка охоплює як регіональне, так і глобальне (світове) співробітництво. Угоди про ЗВТ, що підписані Чилі, повністю відповідають положенням СОТ, а саме ст. XXIV ГАТТ і ст. V ГАТС. Тим не менше, угоди про ЗВТ Чилі виходять за рамки зобов'язань щодо СОТ не тільки через те, що передбачають усунення тарифів та охоплюють широкий спектр питань торгівлі послугами, а й через те, що вони торкаються сфер за рамками СОТ та передбачають зобов'язання поза зобов'язаннями перед СОТ у таких сферах, як спрощення процедур торгівлі, прозорість, права інтелектуальної власності, санітарні та фіто-санітарні стандарти, технічні бар'єри у торгівлі тощо<sup>12</sup>.

Угоди про ЗВТ, що підписані Чилі в рамках ЛААІ - Латиноамериканської асоціації інтеграції (ALADI) і Т4, містять застереження щодо приєднання, яке передбачає можливість приєднання до договору третіх сторін.

Положення про періодичний перегляд угод дозволяють пристосувати їх до мінливого глобального

середовища. Угода з обмеженим предметом дії (Partial Scope Agreement) між Чилі та Мексикою є прикладом зміцнення співробітництва після періодичного перегляду угоди. Угода між Чилі та Мексикою була підписана в 1991 році, у 1999 році вона стала широкою угодою про ЗВТ, а сьогодні ведуться переговори щодо перетворення угоди в угоду про асоціацію<sup>13</sup>.

### Наступні кроки для укладення угоди про ЗВТ+

Основними регуляторними питаннями у сфері торгівлі, які необхідно привести у відповідність до *acquis communautaire* ЄС, є питання права інтелектуальної власності, державних закупівель, державної допомоги і антимонопольного законодавства. Регуляторна відповідність має важливе значення в областях, що відносяться до регулювання внутрішнього ринку ЄС. Конвергенція в інших питаннях, як, наприклад, екологічні, що є одними з найдорожчих у процесі гармонізації, може бути не обов'язковою для завершення переговорів про ЗВТ+. Враховуючи зростаючу світову тенденцію торгівлі шляхом комерційної присутності, ЄС зацікавлений у поліпшенні умов для інвестування та стабільності на українському ринку, які забезпечує правова гармонізація.

### Для полегшення переговорів про ЗВТ+ з ЄС необхідно:

#### 1. Прийняти закони про державну допомогу та державні закупівлі

Україна повинна прийняти Закон про державну допомогу, що відповідає практиці ЄС. Зокрема, державна допомога не має заважати конкуренції, бути прозорою і справедливою для всіх учасників ринку. Більша частина допомоги ЄС спрямовується на екологічні цілі і збереження енергії, дослідження і розробки та підтримку малих та середніх підприємств. Це, звичайно, не має у повній мірі стати пріоритетами політики державної допомоги України, однак ці питання мають отримати свою частку у портфелі державної підтримки.

Ще один важливий законодавчий акт, який повинен бути прийнятий в Україні, відноситься до питань державних закупівель. Зміни в цій сфері мають стосуватися насамперед, тендерних процедур та підвищення прозорості, недискримінації і конкуренції. Цей крок призведе до підвищення участі іноземних компаній у тендерах на отримання державних контрактів та покращення якості і зниження собівартості державних послуг, що пропонує український Уряд. Україна повинна створити незалежний контролюючий орган відповідно до Директиви 89/665 і забезпечити достатні адміністративні ре-

11 [http://aimp.apec.org/Documents/2005/CTI/FTA-RTA/05\\_ftarta\\_wksp1\\_016.doc](http://aimp.apec.org/Documents/2005/CTI/FTA-RTA/05_ftarta_wksp1_016.doc)

12 [http://aimp.apec.org/Documents/2005/CTI/FTA-RTA/05\\_ftarta\\_wksp1\\_016.doc](http://aimp.apec.org/Documents/2005/CTI/FTA-RTA/05_ftarta_wksp1_016.doc)

13 [http://aimp.apec.org/Documents/2005/CTI/FTA-RTA/05\\_ftarta\\_wksp1\\_016.doc](http://aimp.apec.org/Documents/2005/CTI/FTA-RTA/05_ftarta_wksp1_016.doc)

сурси для гарантування ефективних засобів правового захисту.

## 2. Збільшити рівень захисту прав інтелектуальної власності

Захист прав інтелектуальної власності залишається основним питанням в ході переговорів. Практика застосування законодавства щодо товарних знаків та географічних позначень, боротьба з піратством, застосування санкцій за порушення прав інтелектуальної власності, створення асоціацій правоутримувачів є основними питаннями, на які варто звернути увагу України.

## 3. Завершити реформи у сфері технічного регулювання та санітарних та фіто-санітарних стандартів (СФС)

Питання технічних бар'єрів в торгівлі (ТБТ) стоять на порядку денному вже протягом тривалого часу. Зобов'язання України перед СОТ змінили систему, задекларувавши, що усі стандарти є добровільними, за винятком тих, які використовуються в технічних регламентах. Однак у країні єдиним уповноваженим органом у сфері стандартизації, сертифікації та оцінки відповідності є Держспоживстандарт, на відміну від розподілення цих функцій між різними органами, з тим щоб уникнути конфлікту інтересів, у відповідності з практикою ЄС. Самі стандарти вимагають подальшого коректування.

Покращення норм безпеки харчових продуктів до вимог СФС ЄС сприятиме поліпшенню доступу української харчової промисловості до внутрішнього ринку ЄС. Сьогодні українське законодавство з питань продовольчої безпеки та безпеки продуктів харчування не зобов'язує виробників використовувати аналіз ризиків і застосовувати принцип критичної контрольної точки, завдяки чому місцеві стандарти безпеки харчових продуктів відповідали б вимогам ЄС і міжнародним вимогам контролю за безпечністю продуктів харчування.

## 4. Удосконалити митні процедури відповідно до Кіотської конвенції та Плану модернізації митниці ЄС

Митне законодавство потребує подальшої гармонізації із практикою ЄС щодо положень, які стосуються митного контролю, контрафактної та піратської продукції, товарів подвійного призначення і культурних цінностей. Україна повинна поліпшити функціонування митних послуг, модернізувати та спростити митні процедури на кордоні й в середині країни. Принцип єдиного вікна для документації, пов'язаної з міжнародною торгівлею, і розширення співробітництва між усіма прикордонними відомствами значною мірою сприятимуть спрощенню торгівлі. Переглянута Світовою митною організацією Кіотська конвенція повинна бути повністю застосована. Крім того, План модернізації митниць ЄС може бути використаний як приклад для митних реформ.

## 5. Поліпшити законодавство в сфері конкуренції для полегшення умови торгівлі через комерційну присутність

Робота компаній головним чином може бути поліпшена завдяки прийняттю і запровадженню в Україні ефективного законодавства у сфері конкуренції та банкрутства. Крок уперед був зроблений із прийняттям Закону України "Про акціонерні товариства", який відповідає *acquis* ЄС. Однак Україна повинна рухатися вперед у створенні публічного і відкритого єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, що міститиме адміністративну та фінансову інформацію про підприємства. Законодавчі норми з питань бухгалтерського обліку та корпоративного управління потребують подальшого наближення до норм ЄС.

Особливу увагу в лібералізації торгівлі послугами необхідно приділити секторам транспортних і комунікаційних послуг. Питання державної монополії, яке часто заважає конкуренції і є відмінною рисою секторів транспорту, зв'язку та пошти України, можуть бути вирішені шляхом запровадження відкритого державно-приватного партнерства та змін нормативної бази, які б сприяли посиленню конкуренції.

У ході восьмого раунду переговорів у жовтні 2009 року сфери митних реформ і прав інтелектуальної власності були умовно завершені. Розділи щодо антимонопольного законодавства були на стадії завершення, у той час як питання про державні закупівлі, СФС і тарифи та квоти, як і раніше, залишались предметом дискусій<sup>14</sup>. Необхідно зробити набагато більше для формування стабільних інституційних і нормативних вимог в Україні, які підтримуватимуть ефективне виконання і впровадження ЗВТ+ з ЄС.

## Висновки

Викладений вище економічний аналіз дозволяє зробити чіткі висновки про майбутню торговельну політику України. Основні проблеми стосуються питання глибокої регіональної інтеграції в порівнянні з багатостороннім підходом до торговельної політики. На сьогодні українським політикам варто зберегти до цих пір успішний багатосторонній підхід. Такий підхід, як і у випадку з Чилі, сприяє диверсифікованій регіональній структурі торгівлі, яка є однозначно стабілізуючим фактором для відкритої економіки, яку має Україна.

Що це означає на практиці? *По-перше*, це означає, що Україна повинна рухатися вперед у переговорах щодо створення ЗВТ+ з ЄС, оскільки вигоди від такого спрямування політики переважають витрати. *По-друге*, Україна має покращити домовленості про вільну торгівлю з основними партнерами в країнах СНД, включаючи Росію. Україна повинна прагнути поглибленню існуючих ЗВТ з Росією, Білорусією і Казахстаном, які є дуже важливими торговельними

14 [www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua). European Focus, November 2009, Julia Langbein. The EU-Ukraine FTA: Plus or Minus?

партнерами країни, а також прагнути укласти нову угоду про ЗВТ з Митним союзом. Але, як зазначалося вище, **участь у такому Митному союзі не буде в економічних інтересах України**. Якщо Україна й отримає переваги від членства у союзі, такі переваги будуть короткостроковими, як-то дешева енергія. Однак стратегічні рішення не повинні ґрунтуватися на короткострокових та нестійких вигодах.

Для полегшення свого торговельного положення у світі та враховуючи існуючу сильну регіональну диверсифікацію, Україна повинна спробувати укласти ЗВТ з іншими країнами і торговими блоками, зокрема в Азії.

Що стосується наступних кроків, щоб прискорити створення ЗВТ з ЄС, то у торгівлі товарами, вочевидь, необхідним є подальше реформування технічного регулювання та санітарних та фітосанітарних стандартів відповідно до зобов'язань України перед СОТ. Крім того, варто спростити митні процедури відповідно до Кіотської конвенції, до якої Україна приєдналася кілька років тому. Для полегшення торгівлі шляхом комерційної присутності необхідне подальше вдосконалення законодавства в галузі конкуренції. Крім того, повинні бути прийняті закони про державну допомогу та державні закупівлі у відповідності до норм ЄС. І нарешті, посилення захисту прав інтелектуальної власності є обов'язковим для сприяння інноваціям та забезпечення довгострокового сталого економічного розвитку країни.

**Олександр Полторацький**,  
доцент кафедри  
європейської  
та євроатлан-  
тичної політики  
Дипломатичної  
академії Укра-  
їни, при МЗС  
України  
кандидат по-  
літичних наук

## **ВИМОГИ ДО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ПІСЛЯ ПРИЙНЯТТЯ ЛІСАБОНСЬКОГО ДОГОВОРУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ**

### **Вступ**

Лісабонський договір - «Договір про реформи» — новий базовий документ, що визначає сучасні принципи функціонування Європейського Союзу, підписаний в Лісабоні в 2007 році, набрав чинності на початку 2009 року після його ратифікації всіма державами-членами Європейського Союзу. Перед процедурою підписання цього документа глава Європейської Комісії Жозе Мануель Баррозу закликав європейських лідерів використати цей договір для того, щоб свобода, процвітання й солідарність стали реальністю щоденного життя європейських громадян, проголосивши про народження нової Європи зі старого континенту<sup>1</sup>.

Новий базовий договір Європейського Союзу (ЄС) замінив проект європейської Конституції, від ратифікації якого було вирішено відмовитися після того, як вона була знехтувана більшістю громадян Франції та Нідерландів під час їх національних референдумів, проведених у 2005 році. Лісабонський договір одночасно увібрав у себе доповнені й перероблені положення раніше укладених угод про

принципи життєдіяльності об'єднаної Європи — Римського договору (1957 року), Маастріхтського (1992 року), Амстердамського (1996 року) й договору Ніцци (2000 року), на якому в період інституційної кризи ґрунтувалося функціонування інститутів ЄС. На відміну від проекту Конституції ЄС, «Договір про реформи» не містить згадки про конституційні символи Союзу — прапор, гімн та єдину валюту. Разом із тим, він передбачає ряд найбільш істотних елементів — ознак наддержавного характеру сучасного ЄС, серед яких — єдина правосуб'єктність, створення на постійній основі інституту Президента ЄС, а також передача єдиним структурам Союзу національних повноважень в сфері оборони, безпеки, закордонних справ, юстиції та енергетики. Особливості сучасного викладу компетенції ЄС у сфері безпеки та безпосередньо пов'язані з ними вимоги, що висувуються перед державами-членами щодо реалізації ідентичності ЄС в сфері зовнішньої політики, безпеки і оборони, уявляються найбільш істотними факторами впливу на формування сучасних європейських та, в розширеному контексті, трансатлантичних відносин.

### **Нові загальні рамки Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС**

Після підписання та набрання чинності Лісабонського договору наявною стала зміна конкретних пріоритетних цілей Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) ЄС при збереженні її загально-го призначення як другої «опори» Співтовариств. Так, стаття 11. вихідного тексту Амстердамського договору визначала загальну спрямованість СЗБП на визначення та втілення заходів, що охоплюють всі сфери зовнішньої та безпекової політики, а конкретні цілі включали: захист спільних цінностей, основоположних інтересів, незалежності та цілісності Союзу, згідно з принципами Статуту ООН, всебічне посилення безпеки Союзу, збереження миру та посилення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту ООН, принципів Гельсінського заключного акту, цілей Паризької хартії, включаючи цілі, що стосуються зовнішніх кордонів, сприяння міжнародному співробітництву, розвиток і укріплення демократії та верховенства права, а також повага до основних прав і свобод людини<sup>2</sup>.

Згідно зі Статтею 24. Лісабонського договору оновлена загальна компетенція ЄС у сфері СЗБП охоплює всі сфери зовнішньої політики, а також усі питання, які мають відношення до безпеки Союзу,

1 Лідери ЄС підписали «Договір про реформи» // День-2007.-№219.-14 грудня <http://www.day.kiev.ua/193272>

2 Treaty Of Amsterdam Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities And Related Acts Official Journal of the European Union C 340, 10 November 1997 <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>



включаючи поступальне формування спільної оборонної політики, що може призвести до спільної оборони. ЄС в рамках принципів та цілей своїх зовнішніх дій буде проводити, визначати та реалізовувати спільну зовнішню та безпекову політику, яка базуватиметься на розвитку взаємної політичної солідарності держав-членів, визначенні кола питань, що становлять загальний інтерес, а також досягненні всезростаючої конвергенції дій держав-членів. Держави-члени повинні також активно і беззастережно підтримувати зовнішню та безпекову політику ЄС в дусі лояльності та взаємної солідарності, окремо підкреслюється їх зобов'язання спільно працювати з метою укріплення і розвитку їх взаємної політичної солідарності, а також обов'язок утримуватись від будь-яких дій, які суперечать інтересам Союзу або послаблюють його ефективність як єдиної сили в міжнародних відносинах<sup>3</sup>.

### Спільна політика ЄС в сфері безпеки та оборони у європейському та трансатлантичному контексті

Згідно з положеннями статей 42-46. Договору, Спільна безпекова та оборонна політика Союзу є невід'ємною частиною його Спільної зовнішньої та безпекової політики і має забезпечити оперативну спроможність ЄС на базі цивільних та військових ресурсів. Передбачається, що ЄС може використовувати ці ресурси в ході виконання місії поза межами своєї території для здійснення миротворчої діяльності, попередження конфліктів та укріплення міжнародної безпеки згідно з принципами Статуту ООН, а безпосереднє виконання цих завдань буде здійснюватись державами-членами за рахунок їх власних ресурсів.

Держави-члени Союзу також зобов'язані вживати постійних заходів для покращення своїх військових спроможностей. У цьому відношенні окрема і значуща роль відводиться Агентству в галузі розвитку оборонних спроможностей, досліджень, набуття ресурсів та озброєнь (Європейському оборонному агентству), яке визначатиме оперативні вимоги, сприятиме реалізації заходів для їх задоволення, а також визначенню та втіленню будь-яких заходів, спрямованих на посилення промислової та технологічної бази оборонного сектору. Агентство також братиме участь у визначенні європейської політики в галузі спроможностей, озброєнь та надаватиме допомогу Європейській Раді в проведенні оцінки темпів покращення військових спроможностей. На думку В. Кейдер, спеціаліста в галузі європейського права університету Богажичі, саме створення Європейського оборонного агентства у 2004 році стало прямим наслідком діяльності багатонаціональних

оборонних компаній щодо виділення більшої частки фондів ЄС, призначених для здійснення наукових досліджень, аргументуючи це суто штучною різницею між військовими та цивільними дослідженнями. Ці ж компанії пізніше і взяли основну участь у проектуванні оборонної політики ЄС<sup>4</sup>.

Низка статей Лісабонського договору стали ключовим юридичним підґрунтям для Європейської політики оборони та безпеки (ESDP):

— стаття про «солідарність», яка стосується дій ЄС у відповідь на терористичну атаку або природні та такі катастрофи, що виникли внаслідок людської діяльності;

— стаття про «постійну структурну співпрацю в рамках Союзу», яка відкриває можливість окремій групі країн на базі відповідних критеріїв утворювати військові формування для виконання завдань різного ступеня інтенсивності. На сьогодні цілком ймовірно, що до складу такої групи можуть увійти Франція, Велика Британія, Німеччина, Іспанія, Італія та Польща, які використовуватимуть для цього власні військові ресурси<sup>5</sup>.

Практична реалізація цієї вимоги, на думку автора, викликає сумнів з точки зору конкретних країн-членів ЄС, які б володіли такими (достатніми) військовими засобами, що відповідають найвищим сучасним критеріям, та мали б при цьому переконливий досвід виконання своїх союзницьких зобов'язань в повному обсязі під час виконання різноманітних операцій та місій, насамперед в Афганістані. Також проблемним залишається подолання так званих «національних обмежень» на ведення бойових дій з усього спектру інтенсивності за різноманітних кліматичних та природних умов.

Свого часу, ще у 2000 році ЄС оголосив про наміри створити армію, яка нараховувала б 100 000 особового складу (60 000 з яких мали б здатність до розгортання протягом 60 днів для виконання місії терміном до 1 року)<sup>6</sup>. Це викликало серйозне занепокоєння у США та Великої Британії. Так, представники британської консервативної партії розповсюдили заяву, згідно з якою таке рішення ЄС може швидко зруйнувати НАТО<sup>7</sup>. Уряд Великої Британії того ж року відкинув цю критику, підкресливши при цьому, що ЄС не зазіхає на сферу колективної оборони, яка є виключною прерогативою НАТО<sup>8</sup>.

Лісабонський договір, натомість, **безпосередньо закріпив принцип колективної оборони в межах**

3 Consolidated Versions Of The Treaty On European Union And The Treaty On The Functioning Of The European Union \ Official Journal of the European Union. C115. – Volume 51. – 9 May 2008.

4 Virginia Keyder. The Lisbon Treaty: Who is Europe Still Trying to Impress? <http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2009/12/lisbon-treaty-who-is-europe-still.php>

5 Ibid. "Permanent Structured Cooperation," Article 42, Sect. 2, p. 38.

6 ally McNamara. The EU's Common Foreign and Security Policy: How It Threatens Transatlantic Security [http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/03/The-EUs-Common-Foreign-and-Security-Policy-How-It-Threatens-Transatlantic-Security#\\_ftn21](http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/03/The-EUs-Common-Foreign-and-Security-Policy-How-It-Threatens-Transatlantic-Security#_ftn21)

7 "EU Ministers Approve Army Plan," BBC News, November 20, 2000, at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1032162.stm> (March 9, 2009).

ЄС у статті 42 п.7, де йдеться про «взаємну допомогу», яка є зобов'язуючою для країн-членів ЄС, а відтак може розглядатися як пряма загроза статті 5. Вашингтонського договору НАТО й тому потребує повного текстового наведення: **«Якщо країна-член стала жертвою збройної агресії на свою територію, інші країни-члени будуть мати зобов'язання допомагати всіма засобами своєї влади, у відповідності зі статтею 51 Статуту ООН.** Це не завдасть шкоди специфічному характеру безпекової та оборонної політики окремих країн-членів».

Зазначене положення про принцип колективної оборони в межах ЄС, не дивлячись на закріплене в тексті цієї статті Договору розмежування зобов'язань в сфері колективної оборони для тих держав, які є членами НАТО та ЄС одночасно, викликало серйозне занепокоєння в США та чергову напруженість у трансатлантичних відносинах в цілому через можливу підміну завдань Альянсу, дублювання оборонних та безпекових функцій НАТО. Враховуючи характер та особливості поточних військових зобов'язань місії Великої Британії в Афганістані<sup>9</sup>, Лісабонський договір, на переконання колишнього посла США у Великій Британії Дж. Болтона, становить загрозу як особливому характеру відносин між США та Великою Британією, так і НАТО<sup>10</sup>. До того ж, через обмеження можливостей держав-членів ЄС визначати власні зовнішньополітичні пріоритети та співпрацювати із США на двосторонній основі, тобто поза межами ЄС, Договір становить перешкоду відновленню конструктивних відносин між США та європейськими країнами – членами ЄС, що, в свою чергу, вже знайшло своє відображення в одній з промов Президента США<sup>11</sup>. Крім цього, зазначені положення Лісабонського договору і, зокрема, вимоги в сфері безпеки та оборони, є несумісними з зовнішньополітичними доктринами і міжнародно-політичним статусом окремих держав-членів ЄС, зокрема Швеції та Фінляндії, які є де-юре нейтральними, що, обумовлює необхідність запровадження ними відповідних конституційних змін.

8 Troops Pledged to New EU Force,” BBC News, November 20, 2000, at [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/1031846.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1031846.stm) (March 9, 2009).

9 “Parliamentary Briefing #5: Foreign Policy and Defence,” Open Europe. [http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/03/The-EUs-Common-Foreign-and-Security-Policy-How-It-Threatens-Transatlantic-Security#\\_ftnref53#\\_ftnref53](http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/03/The-EUs-Common-Foreign-and-Security-Policy-How-It-Threatens-Transatlantic-Security#_ftnref53#_ftnref53)

10 Simon Johnson, “John Bolton: Lisbon Treaty Will Undermine Democracy,” The Telegraph, June 9, 2008, at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/2094840/John-Bolton-Lisbon-Treaty-will-undermine-democracy.html> (March 9, 2009).

11 “Remarks of Senator Barack Obama: A World that Stands as One,” Berlin, Germany, July 24, 2008. [http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/03/The-EUs-Common-Foreign-and-Security-Policy-How-It-Threatens-Transatlantic-Security#\\_ftnref53#\\_ftnref53](http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/03/The-EUs-Common-Foreign-and-Security-Policy-How-It-Threatens-Transatlantic-Security#_ftnref53#_ftnref53)

## Перспективи України

Забезпечення національної безпеки є актуальним для всіх держав у будь-який період їх існування. Але зміст самого поняття національної безпеки, форми і методи, які використовуються для її підтримання на належному рівні, напрями їх реалізації з часом змінюються. Це пов'язано як із докорінними змінами, що відбуваються у суспільстві, так і з досягненнями сучасної науки і техніки. Ключовими питаннями при цьому є те, як це буде впливати на національні інтереси та вирішення питань забезпечення національної безпеки України, визначення пріоритетів в цій галузі та врахування їх прояву на різних рівнях.

Динамічні геополітичні зміни, які відбуваються навколо України, визначили її сучасний зовнішньополітичний курс на європейську інтеграцію та максимально поглиблену євроатлантичну співпрацю. Тому в проекті Закону України « Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», схваленому в першому читанні Верховною Радою України з червня 2010 року, європейський стратегічний курс України чітко визначений в якості найвищого пріоритету та основного вектору розвитку України, що визначає зміст суспільних перетворень і основну спрямованість її зовнішньої та внутрішньої політики. За таке рішення свої голоси віддали 253 депутати. Разом з тим в законопроекті також чітко прописано, що статус України буде позаблоковим. Відтак варто проаналізувати об'єктивні та наявні суперечності, які з цього випливають.

Попри поширене в громадській думці переконання (яке активно підтримується і поширюється вітчизняними мас-медіа) щодо начебто конституційного закріплення позаблокового і нейтрального статусу нашої держави, в Конституції України про це немає жодного слова. Варто нагадати, що в IX розділі “Декларації про державний суверенітет України” 1990 року, є абзац: “Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї”<sup>12</sup>. При цьому слід зазначити, що цей документ було прийнято в умовах тогочасного бачення майбутнього незалежної України.

Якщо сучасна Україна перестає орієнтуватися на будь-яку існуючу систему колективної безпеки, то сьогодні в законодавстві держави необхідно чітко і однозначно виписати, що Україна буде не лише позаблоковою (бо позаблоковий статус жодних гарантій не дає крім самообмеження цих гарантій з боку міжнародного співтовариства, насамперед, з боку військово-політичних організацій, які покликані надавати таку безпеку), але й нейтральною

12 Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 31, ст.429 ).

державою. Це означає, що треба змінювати воєнну доктрину, модель збройних сил, треба змінювати практично всю систему національної безпеки, а це потребує дуже значних обсягів фінансування<sup>13</sup>.

Таким чином, залишається питання: чи буде нейтральний або позаблоковий статус реально забезпечувати національну безпеку України? При цьому слід врахувати, що позаблоковий статус як нібито альтернатива євроатлантичному курсу держави вимагатиме самостійного забезпечення своєї безпеки та оборони, істотного підвищення витрат на армію, відмовлення від контрактної армії тощо. Україна буде, як передбачається, брати участь в удосконаленні і розвитку європейської системи колективної безпеки. Виникає питання: про яку систему йдеться? Експерти можуть чітко заявити, що на сьогоднішній день такої системи не створено. Тобто закладається пріоритетність участі в розвитку системи, якої немає.

Крім того, юридичне закріплення позаблоковості звужить геополітичний маневр України на майбутнє, але не вирішить питання підвищення рівня її безпеки і обороноздатності. Відтак *уявляється незрозумілим визначення головного пріоритету зовнішньополітичного курсу України з задекларованим позаблоковим статусом щодо набуття у перспективі членства в ЄС, тоді як сам Євросоюз стає організацією колективної оборони. До того ж ЄС є частиною трансатлантичного безпекового простору і не може діяти без врахування проблем забезпечення безпеки всього цього простору. Необхідно також зважити на те, що відмова від кінцевої мети євроатлантичного зовнішньополітичного курсу при повноцінному збереженні курсу європейського, може ускладнити відносини України з її стратегічним партнером – США.*

Головний аргумент проти нейтральності та позаблоковості полягає в тому, що інтеграція України в європейські та максимально тісна співпраця з євроатлантичними структурами є вже реальним і наявним імперативом. Аналізуючи питання національної безпеки України конкретно-історично, тобто з урахуванням сучасної міжнародної обстановки та розстановки сил, відносини з Російською Федерацією, стану національної еліти та перспектив економіки, можна дійти висновку, що **політичний ідеалізм має поступитися місцем політичному реалізму**. Попри серйозні зміни у міжнародній політиці, які відбулися з початку 90-х рр. ХХ ст., зокрема у засобах досягнення політичних і економічних цілей держав, сила все ще залишається дійовим засобом захисту і просування національних інтересів, а також протидії загрозам. А отже, залишилась потреба в підтримці регіонального і світового балансів сил. Не останню роль у зміцненні цих балансів відіграє максимальне поглиблення взаємовигідного співробітництва з найбільш ефективними існую-

чими структурами безпеки. У випадку України це ЄС і НАТО.

За сьогоднішніх геополітичних умов на європейському континенті почала формуватися європейська біполярна система безпеки регіонального рівня, яку стали уособлювати, з одного боку, НАТО і ЄС, а з другого – ОДКБ і СНД під проводом Росії. Ця тенденція значно посилилася з послабленням американського лідерства і трансформацією сучасної системи міжнародних відносин в бік багатополярності<sup>14</sup>.

Багатовекторність і позаблоковість були свого часу основою зовнішньої політики нашої держави і забезпечили її утвердження як самостійного суб'єкта міжнародних відносин. На сучасному етапі вони втрачають свою ефективність. Такий статус не має нічого спільного з характерними для Європи формами нейтралітету. Нейтральні європейські країни набули свій статус, насамперед, завдяки довготривалій традиції, а не швидким процедурам. Україна не має ані процедур набуття нейтралітету, ані традицій його дотримання. Хоча, надані Україні провідними країнами світу та міжнародними організаціями гарантії безпеки зіграли свою позитивну роль у становленні України як незалежної держави, на сучасному етапі вони не можуть розглядатися як достатні для розв'язання проблем забезпечення зовнішньої безпеки. У випадку позаблоковості за відсутності надійної зовнішньої підтримки такого міжнародно-політичного статусу України, наша держава, не маючи змоги інтегруватися в жодну існуючу систему безпеки, залишатиметься позаблоковою формально з великим дефіцитом власної національної безпеки.

## Висновки

1. Після підписання та вступу в силу Лісабонського договору наявною стала зміна конкретних пріоритетних цілей Спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу при збереженні її загального призначення як другої «опори» Співтовариств.
2. Лісабонський договір закріпив ряд нових вимог, які стали ключовим юридичним підґрунтям для Європейської політики оборони та безпеки (ESDP). При цьому найбільш істотною вимогою стало дотримання принципу колективної оборони в межах ЄС, який є зобов'язуючим для всіх країн-членів ЄС.
3. Вимога щодо принципу колективної оборони в межах ЄС, не дивлячись на закріплене в тексті Договору розмежування зобов'язань в сфері колективної оборони для тих держав, які є членами

13 «Вибухова хвиля» з Москви. День.-2010.-№55.-30 березня  
<http://www.day.kiev.ua/294433/>

14 Г. Перепелиця. Перспективи підписання нового Договору про безпеку в Європі і створення на його основі нової системи європейської безпеки / Відносини Україна – ЄС у багатополярному світі: стан і перспективи на майбутнє: Матеріали міжнародної конференції (Київ, 23 листопада 2009 р.). – К.: ВД «Стилос», 2010.-С.55.

НАТО та ЄС одночасно, викликала серйозне занепокоєння в США та чергову напруженість у трансатлантичних відносинах в цілому через можливу підміну завдань Альянсу, дублювання оборонних та безпекових функцій НАТО.

4. Європейська політика в сфері безпеки та оборони може та повинна доповнювати дії НАТО, уникаючи дублювання та надмірної, або, більше того, небезпечної конкуренції.

5. Європейський Союз і НАТО є надійною основою розширеної європейської системи безпеки. Перспективою цього процесу має стати формування загального європейського політико-економічного простору, в якому Україна має реалізувати свої інтереси. Принципово важливим на цьому шляху є те, що Україна має наміри не лише забезпечити власну безпеку, а й зробити посильний внесок у формування простору безпеки навколо неї. Як і будь-який багатогранний процес, реалізація Україною курсу на європейську інтеграцію та євроатлантичну співпрацю пов'язана з ризиками, усунення яких потребує вжиття відповідних заходів. Задекларований курс України на інтеграцію в європейський політичний і безпековий простір, який є невід'ємною частиною євроатлантичного простору, має спиратися на чіткі і однозначні в своєму тлумаченні безпекові засади.

Вишеградської групи в Тале (Словаччина), на якій брав участь прем'єр-міністр України Віктор Янукович<sup>2</sup>.

### Політичний вимір співпраці між Вишеградською групою і Україною на багатосторонньому рівні

На рівні експертів країн Вишеградської групи виникла ідея створення нового, Східного виміру ЄС в якості рекомендації урядам Вишеградських країн. З проектом особливого Східного виміру ЄС офіційно виступив уряд Польщі в січні 2003 р.<sup>3</sup>. Проект передбачав підписання договорів Про асоціацію з Україною, Молдовою і Білорусією при умові їх демократизації. Причому він також передбачав в довготривалій перспективі можливість вступу України в ЄС.

Напередодні вступу в ЄС, Вишеградські країни визначили один з найважливіших пріоритетів своєї політики у відносинах з Україною – лібералізація візового режиму. Хоча всі країни групи вимушені були ввести візи (Словаччина і Чехія так зробили ще в 2001 р., Польща і Угорщина осінню 2003 р.), проте поступово всі країни Вишеградської групи прийняли так зване асиметричне рішення, у зв'язку з яким громадяни України отримували візи безкоштовно і одночасно громадяни країн Вишеградської групи були звільнені від віз. Це рішення збереглося до моменту вступу країн Вишеградської групи в Шенгенську зону.

Країни Вишеградської групи активно включилися, наприклад в роботу міжнародних спостережних місій за участю президента Польщі Олександра Квасневського, в мирне і демократичне розв'язання політичної кризи, яка виникла в Україні в період помаранчевої революції в листопаді, – грудні 2004 р.

На черговій зустрічі, яка проходила у форматі Вишеград+плюс 10 червня 2005 року в польському місті Казіміерж при участі прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко, представники Вишеградських країн підтримали інтеграційні амбіції України і взяли на себе зобов'язання допомогти Україні з виконанням Плану дій ЕС–Україна, особливо в сферах інституційного розвитку, регіональної співпраці і проведення реформ<sup>4</sup>. Вже на наступних зустрічах Вишеградської групи, саме підтримка інтеграції

### Юрай Марущак, кандидат політичних наук, співробітник Інституту політичних наук, Словацька Академія Наук, Братіслава, Словаччина

**ВИШЕГРАДСЬКА ГРУПА: МОЖЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СПІВПРАЦІ З УКРАЇНОЮ**

Проблематика співпраці з Україною попала на форум Вишеградської групи завдяки ініціативі польського президента Олександра Квасневського після 2002 р. Якщо Польща досі вважала за краще розвивати партнерські стосунки з Україною в двосторонньому форматі, то рішення О. Квасневського включити в польський проект зближення України із Заходом було пов'язано зі вступом Польщі в ЄС і з необхідністю придбати союзників для досягнення цієї мети. При цьому О. Квасневський необхідність інтенсифікації стосунків з Україною мотивував інтересами регіону Середньої Європи у сфері безпеки.

За його словами Україна представляє один із стовпів, на яких тримається світ в Європі. Він підкреслив відповідальність країн Вишеградської групи і Румунії за те, щоб запобігти ізоляції України після розширення ЄС<sup>1</sup>. Представники України почали брати участь на засіданнях, що проводяться в рамках Вишеграду, спочатку на рівні робочих груп і зам. міністрів. У перебігу переговорів було прийнято рішення, що співпрацю з Україною треба розглядати в контексті розширеного ЄС. Формула Вишеград - плюс на рівні прем'єр-міністрів була якраз вперше введена на зустрічі прем'єр-міністрів

1 Kwaśniewski, Aleksander: K bezpiecznej a zjednotenej Europie. In: Naša Univerzita, июнь 2002, 10, с. 9.

2 Summit of Prime Ministers in Tále (Slovakia) (24-25 June 2003). Joint Statement. Visegrad Group, 25. 6. 2003. <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=960&articleID=3882&ctag=articlelist&iid=1>

3 Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, styczeń 2003. In: Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów. Sprawozdanie z konferencji

4 Joint Declaration of the Prime Ministers of the V4 countries on the Ukraine. Kazimierz Dolny, June 10, 2005. <http://www.visegradgroup.org> 2005.

України в ЄС і в НАТО була однією з тем, яка знаходила повну однаковість серед всіх країн – учасниць. Вишеградські країни активно підтримували курс на зміцнення Європейської політики добросусідства (ENP) за допомогою специфічних проектів кооперації і селективної інтеграції в окремих галузях (секторах), прийнятий Європейською комісією в грудні 2007 р. Також ними була підтримана ідея створення зони вільної торгівлі ЄС–Україна<sup>5</sup>.

Разом з Румунією, країнами Балтії і Швеції саме Вишеградські країни представляють те угруповання усередині ЄС, яке найактивніше виступає за поглиблення співпраці між ЄС і східноєвропейськими країнами і за таку „східну“ політику ЄС, метою якої стане інтеграція східноєвропейських країн колишнього СРСР в ЄС. Серед цих країн, які претендують на членство в ЄС, Україна займає перше місце. Вишеградські країни підтримували прагнення України вступити в НАТО і міністр оборони Юрій Єхануров кілька разів брав участь у форматі Вишеград–плюс на зустрічах міністрів оборони.

### Вишеградська група і проект Східного партнерства

Вишеградські країни належать до ініціаторів проекту Східне партнерство. Польща і Чеська Республіка розцінюють Східне партнерство як продовження своїх колишніх зусиль по зміцненню Європейської політики добросусідства. Ще в статусі головної країни Вишеградської групи в 2007–2008 рр. представники Чеської Республіки виступали за зміцнення східного виміру Європейської політики добросусідства. Проект спільної ініціативи в цьому напрямі почав розвиватися у форматі Вишеград–плюс разом з Швецією. Поза тим, остаточно з ідеєю Східного партнерства виступили лише Польща і Швеція. Проте Вишеградські країни за повною програмою підтримали проект Східного партнерства. Чеська Республіка як наступна головуюча в ЄС держава, брала участь разом з Польщею і Швецією в підготовці детальнішої версії проекту, запропонованого в жовтні 2008 р., яка містила і більш амбітні ідеї, ніж ті які були прийняті у фінальній версії програми Програма Східного партнерства і у тому числі розвиток стосунків з Україною посідали важливе місце і у програмах президентства Польщі (липень 2008 – червень 2009) і Угорщини (липень 2009 – червень 2010) у Вишеградській групі. Для польського президентства, з точки зору співпраці у форматі Вишеград–плюс, пріоритетною була підтримка демократичної трансформації в країнах східного виміру Європейської політики добросусідства. Польща особливо фокусувалася на лобюванні політики

„відкритих дверей“ в ЄС для України і Грузії. З точки зору підтримки демократії і реформ пріоритетними країнами для польського президентства були Україна і Молдова. Польське і угорське президентство у Вишеграді вважало своїм пріоритетом підтримку зусиль України в приєднанні до Енергетичної Співдружності (Energy Community) і створення зони вільної торгівлі між Україною і ЄС. Із модернізаційного ноу-хау польське президентство пропонувало надати Україні досвід по лібералізації ринку електроенергії і газу в ЄС<sup>6</sup>.

Наступне угорське президентство у Вишеграді фокусувалося на проблематиці з енергетичної безпеки. Хоча підтримка вступу України і Молдови в Енергетичну Співдружність залишалася пріоритетом Вишеградської групи, пріоритетом угорського президентства був також розвиток Південного газотранспортного коридору і Балтійсько–адриатичного газопроводу (Baltic-adria north-south gas link). Пріоритетними в діалозі з Україною у форматі Вишеград–плюс стали наступні сфери: демократичне управління і стабільність, реформи законодавства, економічна інтеграція і фінансова співпраця, управління кордонів, мобільність і лібералізація візового режиму, мобільність робочої сили, транскордонна співпраця і регіональний розвиток, охорона довкілля і розвиток цивільного суспільства і міжлюдські контакти.

Східноєвропейські країни, включаючи країни вишеградської групи, активно виступали за лібералізацію візового режиму з Україною на засіданні Ради ЄС по зовнішній політиці 22-ого лютого 2010 р<sup>7</sup>. Представники вишеградських країн і країн Балтії звернулися до ЄС з пропозицією підготувати план поступової лібералізації візового режиму з Україною, з метою поліпшити відносини з новим керівництвом країни на чолі з президентом Віктором Януковичем. За словами польського міністра закордонних справ, даний план повинен окреслити шлях до такої лібералізації візового режиму, який міг би завершитися відміною віз у випадку, якщо Україна виконає всі умови для введення безвізового режиму<sup>8</sup>.

Представники вишеградських країн декларували підтримку процесам реформ в країнах Східного партнерства у формі надання свого трансформаційного досвіду і експертизи з метою допомоги в

5 Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries, 23 April 2008, Czech Republic. Visegrad Group, 23. 4. 2008. <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1113&articleID=15585&ctag=articlelist&id=1>

6 Programme of the Polish presidency of the Visegrad Group (July 2008 – June 2009). Visegrad Group 2008/2009 Polish Presidency. <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=17349&ctag=articlelist&iid=1>

7 2996th Council meeting Foreign Affairs. Press release 6739/10 (Presse 38). Brussels, Council of the European Union 22 February 2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/38&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

8 Сравни: Východoeurópski členovia EÚ sa zasadili za bezvízový styk s Ukrajinou. EurActiv.sk, 22. 2. 2010. <http://www.euractiv.sk/rozsirovanie/clanok/vychodoeuropski-clenovia-eu-sa-zasadili-za-bezvizovy-styk-s-ukrajinou>

проведенні реформ. Особливий акцент вони робили на розвитку двосторонньої співпраці, що відповідає інтересам країн з найбільш просунутими реформами, як наприклад Україна, або Молдова і декларували готовність сприяти придбанню нових фінансових коштів на підтримку Східного партнерства від міжнародних фінансових інституцій, таких як наприклад EIB, EBRD, the World Bank і тп. Міністри підкреслювали необхідність поступового руху до лібералізації візового режиму для окремих партнерських країн і зміцнення співпраці у сфері енергетичної безпеки.

Програма словацького президентства<sup>9</sup> у Вишеградській групі, яке почалося 1-ого липня 2010 р. і продовжуватиметься до кінця червня 2011 р. фокусується на наступних пріоритетах: спадкоємність (продовження існуючих проектів в галузевій співпраці), компактність, використання інструментів безпосередньої співпраці. Словацьке президентство, проте, не забуває про Східне партнерство, розвиток якого передбачається в рамках принципу солідарності. Словацьке президентство враховує ангажованість Вишеградської групи на Європейський Союз, де вважає пріоритетним підкреслити значення Східного партнерства, у тому числі і в плані його фінансування.

Імплементация Східного партнерства повинна здійснюватися на двосторонньому і багатобічному рівні переважно в таких галузях як: енергетика, економічне співробітництво, юстиція, сфера внутрішніх справ, прав людини і демократизації, сфера створення адміністративних потужностей. Аналогічно традиції вишеградського співробітництва будуть продовжені і під час словацького президентства. Вишеградські країни передбачають свої основні зусилля сконцентрувати на передачі досвіду партнерським країнам Східної Європи. Наступним пріоритетом є також підтримка економічних і політичних реформ з метою створення загального простору цінностей і стандартів на базі моделі ЄС і сукупної модернізації цих країн.

Наступним пріоритетом є розвиток співпраці між країнами Вишеградської групи і партнерськими країнами, в основному у сфері лібералізації візового режиму в контексті політики ЄС. Прикладом тут може бути договір підписаний міністрами закордонних справ Словаччини і України Мирославом Лайчаком і Петром Порошенко про відміну консульських оплат за видачу довгострокових національних віз для громадян України, прийнятий на спільній зустрічі 5-ого березня 2010 р. в Будапешті<sup>10</sup>. За підтримки міжлюдських контактів

Вишеградська група розвиватиме підтримку мобільності студентів в плані стипендій і лібералізації візового режиму. Словацьке президентство у Вишеградській групі фокусуватиметься на діалозі з громадянським суспільством. Під час словацького президентства в Вишеграді буде розпочата робота над підготовкою конкретних проектів в рамках Східного партнерства.

У програмі словацького президентства особлива увага у сфері митного управління приділяється Україні. Це є новим моментом в стосунках України і Вишеградської групи. Співпраця стосуватиметься в основному визначення спільних умов для обміну інформацією, підтримка власників вантажів при пред'явленні попередніх митних декларацій і створення єдиного технічного забезпечення контролю товарів на зовнішньому кордоні ЄС. Окрім запобігання контрабанді, метою співпраці є полегшення торгівлі і пропускозпроможності дорожніх прикордонних переходів.

Потенціал для розвитку співпраці між вишеградськими країнами і Україною виникає завдяки новим інструментам політики ЄС – регіональним стратегіям. Безпосередньо України стосується Стратегія ЄС для дунайського регіону (EU Strategy for the Danubian Region), яка передбачає зміцнення співпраці у сферах енергетики, охорони довкілля, транспорту, інфраструктури, освіти і інновацій, культури і мистецтва, туризму, малого і середнього бізнесу, науки, управління, спорту, ринку праці у регіоні Дунайського басейну<sup>11</sup>. В першу чергу вона буде стосуватися розвитку тих регіонів України, які знаходяться на кордоні зі Словаччиною, Угорщиною, Румунією та Молдовою.

Перш за все, Дунайська стратегія являє собою програму економічного розвитку. Її метою є поглиблення взаємовідносин між країнами регіону, серед яких є члени ЄС, кандидати в члени ЄС (країни Західних Балкан) та країни, що входять до програми Східного партнерства ЄС (Україна, Молдова). Особливо для останніх країн Дунайська стратегія являє собою чергову платформу для співробітництва з ЄС.

Результатом березневої (2010 р.) зустрічі міністрів закордонних справ Вишеград-плюс був договір про продовження впровадження ініціативи Східного партнерства під час президентства двох вишеградських країн – Угорщини і Польщі в 2011 році<sup>12</sup>. Однак угорське президентство в першій половині 2011 р. буде відбуватися в рамках потрійного президентства, в якому попередниками Угор-

9 Program slovenského predsedníctva Vyšehradskej skupiny – V4 (júl 2010 – jún 2011). Bratislava, Úrad vlády SR 9. 6. 2010. [http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-120474?prefixFile=m\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-120474?prefixFile=m_)

10 Словацька Республіка відміняє консульський збір для українців за оформлення довготермінових національних віз. Київ, Посольство Словацької Республіки в Україні 5. 3. 2010. <http://www.slovakia.kiev.ua/site/ua/news/51.html>

11 Declaration of the Danube Summit on 25th February 2010 in Budapest. EU Strategy for the Danube Region. Brussels, European Commission – Regional Policy Inforegio, 25. 2. 2010. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/danube/documents/declaration\\_danube\\_summit2010.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents/declaration_danube_summit2010.pdf)

12 Joint statement of the foreign ministers of the Visegrad Group at their meeting in Budapest, 2 March 2010. Budapest, Visegrad Group 2. 3. 2010. <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=859&articleID=27803&ctag=articlist&id=1>

щини в 2010 р. є Іспанія (перше півріччя) та Бельгія (друге півріччя). Розвиток Європейської політики добросусідства, і перш за все, відносин з країнами Східного партнерства не належить до пріоритетів ні Іспанії, ні Бельгії. Якщо програма іспанського президентства підкреслювала пріоритетну роль України серед країн Східного партнерства, особливо з точки зору підготовки багатосторонніх тематичних платформ та продовження переговорів про створення зони вільної торгівлі<sup>13</sup>, то в програмі бельгійського президентства мова йде тільки про продовження переговорів щодо Договору про асоціацію ЄС – Україна<sup>14</sup>.

При цьому треба враховувати, що потрібне президентство ЄС Іспанія – Бельгія – Угорщина матиме скоріш за все „технічний характер“, оскільки Бельгія знаходиться в стані глибокої внутрішньополітичної кризи і у випадку Угорщини до неї додалася також і економічна криза. Деякі ініціативи Угорщини, особливо по відношенню до сусідніх країн, викликають в ЄС недовіру. Проте, Угорщина вважає своїм пріоритетом продовження процесу розширення ЄС, хоча сама програма Східного партнерства на думку угорських експертів не має для неї першочергового значення, оскільки довготривалим пріоритетом угорської зовнішньої і „європейської“ політики є інтеграція країн Західних Балкан в ЄС.

З іншого боку формування „східної політики“ ЄС є пріоритетом зовнішньої політики Польщі, яка імовірно виступить з новими ініціативами в напрямі збільшення інтеграційних шансів України.

### Підтримка демократії в Україні з боку Вишеградської групи

Не дивлячись на обмежену кількість фінансових коштів допомога країн-членів Вишеградської групи має для України велике значення, оскільки вона фокусується перш за все на підтримці економічних і політичних реформ в країні, також на передачі досвіду вишеградських країн з проведення реформ та інтеграції в ЄС і в НАТО. Вишеградські країни є успішним прикладом політичних і економічних перетворень. З Україною їх об'єднує загальна історична спадщина. Окрім підтримки демократичних інституцій і розвитку цивільного суспільства, до пріоритетів офіційної допомоги вишеградських країн відносяться також проекти допомоги в соціальному розвитку і розвитку інфраструктури.

Проекти допомоги Україні здійснюються за допомогою державної адміністрації, або за допомогою неурядових організацій. Важливу роль при цьому відіграють стипендійні програми вишеградських країн, в яких бере участь значна кількість студентів і експертів з України. В разі Словаччини і Польщі існує можливість підтримки українського громадянського суспільства за допомогою мікрогрантів, які розподіляються за допомогою їх посольств в Києві. Допомога Угорщини фокусується в основному на регіон Закарпатської області, в якому проживає угорська національна меншина. Саме з цієї причини угорські гранти мають менший обсяг, ніж інших країн Вишеграду<sup>15</sup>.

Окрім допомоги, що надається на двосторонньому рівні, важливу роль у відносинах між Вишеградською групою і Україною відіграє Міжнародний вишеградський фонд, який є єдиною інституцією, створеною в рамках Вишеградської групи. У перші роки свого існування (2000 – 2004) фонд фокусувався на підтримці проектів в країнах-членах Вишеградської групи. З 2004 р. він переорієнтувався на формат Вишеград-плюс і став відкритим для партнерів з третіх країн. Серед них, Україна є з 2005 р. ключовим партнером Фонду за обсягами фінансової підтримки. Допомога Міжнародного вишеградського фонду спрямована перш за все на стипендії для студентів і науковців (таблиця № 2).

**Таблиця 2.** Обсяг фінансових ресурсів (в євро), витрачених Міжнародним вишеградським фондом на стипендії для громадян України

Рік	2005	2006	2007	2008	2009
Україна	160000	137500	303500	341000	336500

*Джерело: Visegrad Fund. 2009 Annual Report, p. 8.*

На протязі чотирьох років (2005 – 2009) українські суб'єкти отримали з бюджету Міжнародного вишеградського фонду 1,389,500 євро, що складає 4,86 % загального обсягу грантів, наданих Фондом за весь період його існування (з 2000 р.). Окрім стипендій, фінансові кошти були направлені на реалізацію малих і стандартних грантів.

### Висновки

Хоча повноцінними членами Вишеградської групи залишаються з моменту її заснування лише Словаччина, Чеська Республіка, Польща і Угорщина, вишеградське співробітництво створює великий

<sup>13</sup> The Programme for the Spanish Presidency of the Council of the European Union 1 January - 30 June 2010. Spanish Presidency of the Council of the European Union. [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Spanish\\_Presidency\\_Program.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Spanish_Presidency_Program.pdf), c. 24, 27.

<sup>14</sup> Programme of the Belgian Presidency of the EU Council. Spanish Presidency of the Council of the European Union. [http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme\\_EN.pdf](http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme_EN.pdf), c. 48,

<sup>15</sup> Более подробно смотри: Shapovalova, Natalia – Shumylo, Olga: Support Elusive Consolidation. In: Kucharczyk, Jacek – Lovitt, Jeff (eds.): Democracy's New Champions. European democracy assistance after EU enlargement. Prague, PASOS 2008, p. 267-295.

потенціал для участі України (державних інституцій і неурядових суб'єктів) в окремих проектах, що проводяться в рамках групи. Пріоритетними темами співпраці вишеградських країн з Україною на двосторонньому і багатосторонньому рівні є підтримка демократичних і ринкових реформ, підтримка громадянського суспільства в Україні, підтримка інтеграції України в ЄС, і до президентських виборів до них відносилася також підтримка підготовки України до членства в НАТО.

Важливим пріоритетом є і підтримка контактів на міжлюдському рівні, розвиток транскордонної співпраці і прагнення до лібералізації візового режиму між ЄС і Україною. Оскільки країни Вишеградської групи, не дивлячись на різний рівень пріоритетності стосунків з Україною, належать до тих держав, які підтримують перспективний вступ України в ЄС, то звісно, що вони виступають за більш індивідуальний і одночасно комплексний підхід ЄС до України. Утворення особливого східного напрямку - Східного партнерства в рамках Європейської політики добросусідства ЄС, відноситься також до успіхів вишеградських країн. Проте, саме утворення Східного партнерства і міра його реалізації вказують також на ліміти допомоги, що надається країнами Вишеградської групи.

Зміна підходу ЄС до країн колишнього СРСР, включаючи надання можливості укласти договори Про асоціацію і створити зону вільної торгівлі з ЄС було б не можливим без систематичного співробітництва з іншими країнами ЄС, як наприклад з країнами Балтії, Румунією та так званими старими країнами – членами ЄС – в основному зі Швецією і Німеччиною. Співпраця між країнами Вишеградської групи і Україною відрізняється високою мірою спадкоємності національних інтересів всіх країн – учасників. Україна вважає вишеградські країни, особливо Польщу, своїми важливими партнерами в співпраці з європейськими та євроатлантичними структурами. Вишеградські країни також усвідомлюють ключове значення України з точки зору гарантування безпеці і стабільності в регіоні, включаючи енергетичну безпеку. Зацікавленість в розвитку співпраці з Україною впродовж багатьох років продовжується, не дивлячись на зміну урядів в країнах Вишеградської групи та в Україні. Тому ми можемо цей інтерес вважати довготривалим.

Хоча Україна інколи проявляє незадоволеність програмою Східного партнерства, саме Східне партнерство представляє той інструмент політичної, економічної і соціально-культурної модернізації, який створює можливість зближення України з ЄС не лише в дипломатичному плані, але також в плані досягнення такого рівня трансформації, щоб Україну можна було рахувати в майбутньому перспективним членом ЄС. Вишеградські країни відносяться до так званих „Like minded countries“ по відношенню до програми Східного партнерства і прагнуть до просування цієї програми та до збільшення її ролі в політиці ЄС. Одночасно Украї-

на повинна і в подальшому розвивати контакти зі всіма членами ЄС. При цьому треба відзначити, що протягом останніх трьох років відношення між країнами Вишеградської групи і Україною характеризувалися певним застоєм. Він був викликаний внутрішньополітичною нестабільністю країни, повільними темпами політичних і економічних реформ, або часто їх загальним браком, недостатнім прогресом в поліпшенні умов для проведення підприємницької діяльності. І як виявилось на початку 2009 р. – недостатньо прозорою енергетичною політикою, негативні наслідки, якої відчули в основному Словаччина і Угорщина. Ця стагнація була пов'язана не лише з президентськими виборами в Україні в січні – лютому 2010 р., але також і з парламентськими виборами в Угорщині, Словаччині і Чехії в першій половині 2010 р. і з достроковими президентськими виборами в Польщі на початку липня 2010г. Проте, ключову роль в кардинальній зміні стосунків між Вишеградською групою і Україною зіграли президентські вибори в Україні і прихід до влади нового керівництва в країні, яке проголосило кардинальні зміни в зовнішній політиці країни, особливо що стосується інтеграції України в НАТО. Тому Вишеградська група чекає від нових правлячих еліт України чіткого визначення нових пріоритетів в стосунках з країнами Вишеградської групи.