

Більш ніж сусіди
Розширений Європейський Союз та Україна
– нові відносини
Аналітичний звіт

Фонд імені Стефана Баторія, Варшава 2004
Міжнародний фонд «Відродження», Київ 2004

Автори

Якуб Боратинський

Фонд ім. Стефана Баторія, Варшава

Ігор Бураковський

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ

Маріус Валь

Центр європейських політичних студій, Брюссель

Катарина Волчук

Бірмінгемський університет

Анна Врубель

Східноєвропейський демократичний центр, Варшава

Олексій Гарань

Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ

Гжегож Громадський

Фонд ім. Стефана Баторія, Варшава

Борис Додонов

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ

Александр Дулеба

Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, Братислава

Пшемислав Журавський *вель* Граєвський

Лодзький університет

Йоанна Конєчна

Варшавський університет

Ірина Кравчук

Центр європейського та порівняльного права, Київ

Володимир Нагірний

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ

Олександр Сушко

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ

Малгожата Якубяк

Центр соціальних та економічних досліджень, Варшава

Співпраця

Майкл Емерсон

Центр європейських політичних студій, Брюссель

Жужа Людвіг

Інститут світової економіки, Будапешт

Ростислав Павленко

Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ

Ласло Поті

Інститут світової економіки, Будапешт



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA



Більш ніж сусіди
Розширений Європейський Союз
та Україна – нові відносини
Аналітичний звіт



Фонд імені Стефана Баторія

вул. Сапежинська, 10а
00-215 Варшава
тел. |48 22| 536 02 00
факс |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Міжнародний фонд «Відродження»

04053, м. Київ, вул. Артема, 46
тел. |380 44| 461 97 09, 461 95 00
факс |380 44| 216 76 29
irf@kiev.ua
www.irf.kiev.ua

Редагування

Маріус Валь, Катарина Волчук, Роман Волчук, Гжегож Громадський, Олександр Сушко

Переклад українською мовою

Софія Саваневська

Редагування української версії

Микола Рябчук

Художнє оформлення

Марта Куштра

Дизайн обкладинки

Тереса Олещук

Макет ТИРСА Т. з о. в.

Проект **Розширений ЄС та Україна: нові відносини** підтримується Польсько-Американсько-Українською ініціативою про співпрацю (ПАУСІ), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), згідно з Угодою про співробітництво № 121-A-00-00822-00. Думки, висловлені тут, належать авторам і не обов'язково відображають погляди ПАУСІ, Дому свободи чи USAID.

© Copyright by the Stefan Batory Foundation, Warsaw

ISBN 83-89406-25-X

Зміст

1. Чому «нові відносини»?	7
2. Три програми	10
2.1. Завдання ЄС щодо України	10
2.2. Завдання України щодо ЄС	12
2.3. Роль нових країн-членів ЄС у відносинах між ЄС та Україною	15
3. Основні сфери інтеграції	17
3.1. Економіка	17
3.2. Юстиція та внутрішні справи (ЮВС)	19
3.3. Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП)	21
3.4. Громадянське суспільство	21
3.5. Транскордонна співпраця (ТКС)	22
4. Дорожня карта для ЄС та України	24
4.1. Політична декларація	24
4.2. Виконання передумов для обговорення нової угоди	25
4.3. Нова угода	26
4.4. Статус кандидата й переговори про вступ	26

1. Чому «нові відносини»?

Безпека та стабільність Європейського Союзу (ЄС) безпосередньо залежить від ситуації в цілій Європі. Як визнається у Повідомленні «Ширша Європа», політична й економічна взаємозалежність із країнами-сусідами ЄС стає реальністю. Проте ця взаємозалежність передбачає й більшу відповідальність з боку розвиненішого та стабільнішого ЄС, тому безпека й стабільність у Європі великою мірою залежать від здатності Євросоюзу підтримати стабільність та добробут у решті країнах Європи. Політична й економічна сила ЄС дає йому особливу владу та відповідальність за поширення демократичних цінностей та верховенства права, які мають стати основою стабільності та добробуту поза межами ЄС.

Поки що Євросоюз обрав політику вкрай обмеженого співробітництва зі своїми майбутніми східними сусідами – частковий виняток тут становить Росія з огляду на її особливу важливість та вже існуючий спільний кордон з ЄС. Однак Євросоюз зосереджує увагу на захисті своїх рубежів від зовнішньої нестабільності, а не на поширенні стабільності поза свої нові межі.

Політика ЄС щодо України є сумішшю специфічних підходів – від визнання, що Україна є надто великою, щоб її просто ігнорувати, до розуміння того, що вона може стати «м'якою загрозою» для безпеки ЄС. Наслідком цього є намагання ЄС звести всі взаємини з Україною до розв'язання проблем міграції, охорони кордонів та міжнародної злочинності. І це зрозуміло. Україна – п'ятдесятимільйонна країна зі значним економічним потенціалом – за 13 років своєї незалежності аж ніяк не є стабільною, не кажучи вже про демократію та добробут, державою. За

останні роки країна регресувала з точки зору демократизації, проте від 2000 року в ній відбувається постійне економічне зростання.

Утім є дві основні причини, чому така «зверхня» політика, що переводить Україну у статус слабкого, яким треба керувати, – некоректна. По-перше, незважаючи на внутрішні проблеми, Україна прагне налагодити ближчі відносини з ЄС, кульмінацією чого має стати стадія членства в ЄС. Якими б нереальними не видавалися ці наміри, вони все одно свідчать про те, що країна дивиться уперед і хоче залишити своє минуле далеко позаду. Загальновідомо, що згадані вище декларації зовнішньої політики різко контрастують з внутрішньою політикою, а «європейський вибір» не стосується діяльності всередині країни. Україна, ясна річ, сама підриває довіру до своїх проєвропейських декларацій, свідченням чого є непевні економічні реформи, занепад демократичних стандартів та широкомасштабне соціальне упослідження. У столицях країн-членів ЄС Україна набула іміджу класичної «пострадянської невдахи». А той факт, що вона не зазнала тих конфліктів і криз, які пережило кілька західнобалканських країн, парадоксальним чином, залишив її далеко позаду того статусу, який вона могла б мати.

Безумовно, сподівання України на членство викликають у Євросоюзі цілу низку застережень. Розширення ЄС у 2004 році породжує страх безкінечного розтікання та загрозливого паралічу інституцій ЄС, не кажучи вже про подальше розширення з участю України. Таке розширення може спричинити вкрай негативну реакцію населення ЄС. Враховуючи кількість держав, яким запропоновано досить реальну перспективу членства – Болгарія, Румунія, Туреччина, Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія і Чорногорія, Македонія, Албанія, а також члени Європейської асоціації вільної торгівлі (Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн та Швейцарія), котрі є достатньо близькими до вступу в ЄС, – питання, як далеко зайде розширення Європейського Союзу, є дуже актуальним.

Другою причиною того, чому «зверхня» політика щодо України – некоректна, є той факт, що з травня 2004 року Україна стане безпосереднім сусідом розширеного ЄС, оскільки межуватиме з трьома його членами (Польщею, Словаччиною та Угорщиною). Враховуючи цей довгий спільний кордон, наявність етнічних меншин по його обидва боки, тривалі історичні зв'язки та істотну транскордонну співпрацю, різке відокремлення України не буде результативним. Не

буде й не повинно бути. ЄС натомість мусить активно пропагувати регіональне й субрегіональне співробітництво та інтеграцію як засоби зміцнення політичної стабільності й економічного розвитку в Україні, задля користі східної частини континенту та цілої Європи. Небажання належно прийняти виклики «ширшої Європи» може виявитися фатальним для тих завдань, що їх Євросоюз сам собі поставив в межах тієї ж «ширшої Європи», зокрема – утвердження стабільності, добробуту, спільних цінностей та верховенства права.

Загалом, у світлі сподівань України щодо ЄС та близьким статусом сусіда, Україна є лакмусовим папірцем для ефективності політики Євросоюзу щодо проекту «ширшої Європи». Якщо знайти вихід із тупика, в який зайшли сучасні відносини між Україною та ЄС – відносини, що славляться тривалими непорозуміннями та дедалі дужчим невдоволенням обох сторін, – з цього скористає не лише Україна, а й ЄС, який покаже, що дійсно здатний досягти істотних змін у проекті «ширшої Європи». З іншого боку, продовження теперішньої ситуації вдарить і по цілях ЄС щодо проекту «ширшої Європи», й дискредитуватиме прагнення України подолати свої внутрішні проблеми.

Цей звіт має на меті дослідити виклики та можливості, які відкриваються перед обома сторонами у процесі розвитку їхніх відносин, коли кожна з них переслідує свої конкретні цілі. Він розпочинається з дослідження трьох цілковито різних завдань, які сьогодні впливають на взаємини між Україною та ЄС, а саме – завдання ЄС щодо України, завдання України щодо ЄС та потенційна роль нових країн-членів у відносинах між Україною та ЄС. Далі цей звіт оглядатиме можливості підвищення рівня інтеграції між Україною та ЄС (зокрема, в економічних питаннях, у сфері юстиції та внутрішніх справ (ЮВС), Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), громадянського суспільства та транскордонної співпраці), забезпечуючи, таким чином, дані для третьої заключної частини цього звіту – плану дорожньої карти, що слугуватиме дороговказом для майбутніх відносин.

2. Три програми

2.1. Завдання ЄС щодо України

Сучасні відносини між ЄС та Україною обумовлені Угодою про партнерство та співробітництво (УПС), яка була підписана у 1994, а чинності набула у 1998 році. Проте УПС – документ, який в першу чергу окреслює засади економічних відносин між двома сторонами, – сьогодні неповні окреслює межі, в яких можна розвивати взаємини. Це пояснюється тим, що відносини між ЄС та Україною вже просунулися далеко поза передбачені в УПС рамки. Зокрема після підписання документу відбулося набуття чинності Амстердамської та Ніццької угод, ЄС підвищив свою компетенцію у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також у зовнішній політиці та політиці безпеки й оборони. У результаті співробітництво Євросоюзу з Україною перейшло у нову стадію. Проте УПС не надає нової правової бази для відносин у цих нових сферах. Натомість співробітництво відбувається у досить специфічний спосіб, особливо у сфері ЮВС. Обидві сторони також визнають наявність значного потенціалу для розширення співпраці у зовнішній політиці та політиці безпеки й оборони – сферах, не передбачених в УПС. Отже, існує потреба в новій правовій основі для відносин між Україною та ЄС, насамперед основа з новою інституційною структурою, що передбачатиме ширші контакти на нижчих рівнях, які забезпечать ближчу співпрацю в окремих галузях.

«Кандидатська» модель поступової інтеграції є найвідповіднішою для розвитку відносин між ЄС та Україною. Зокрема процес «зближення законодавства

та узгодження правових норм» міг би поєднуватися з обмеженим і поступовим впровадженням вільного руху товарів, послуг, капіталів та робочої сили між обома сторонами. Це було б продовженням того шляху, який Україна обрала з метою вступити у СОТ (Світову організацію торгівлі) й погодилась, відповідно до вимог УПС, на засадничо асиметричний «принцип кандидата-вступника»: щоб вступити у клуб, слід грати за його правилами.

Необхідним є підвищення рівня фінансової допомоги Україні, оскільки Європейська комісія визнала обмеженість програми *Tacis*. У зв'язку з ініціативою «ширшої Європи» було запропоновано «Інструмент нового сусідства», далі розвинений у Повідомленні «Прокладання шляху для „Інструменту нового сусідства“». Проте ця пропозиція нового інструментарію допомоги, створеного майже виключно для прикордонних територій нових сусідів ЄС, слід розглядати лише як перший крок на шляху до продуманої фінансової бази для «ширшої Європи». У випадку таких країн, як Україна, нова програма підтримки повинна покривати цілу країну. Обов'язковою є допомога в залученні інвестицій, подібна до програм *Phare* та *ISPA*, оскільки статус України не відкриває перед нею на даний момент перспектив участі у внутрішньому ринку ЄС, а для подальшої інтеграції й лібералізації обмежень щодо вільного руху людей, товарів, послуг та капіталів (т. зв. «чотирьох свобод»), запропонованих Європейською комісією, Україна мусить вдосконалити свою інфраструктуру, – для цього підтримка з боку ЄС є необхідною.

Окрім допомоги у залученні інвестицій, ЄС повинен надати технічну підтримку для розбудови інституцій та підвищення їхньої ефективності, що й надалі залишаються нерозвиненими і становлять серйозну проблему для України. Крім того, розвиток громадянського суспільства в Україні має вирішальне значення для реалізації її «європейського вибору». Тому ЄС повинен підтримувати цей процес як з фондів самого ЄС, так і з фондів окремих країн-членів. Також бажано було б залучити якомога більше неурядових організацій з боку країн-членів ЄС до роботи над проектами в Україні.

Такі кроки мали б велике значення у наближенні України до політичних стандартів Євросоюзу. Однак справжнім наміром Києва у його взаєминах з ЄС є те, у чому Україні відмовили – потенційне членство. Згідно з договором про ЄС та проектом Конституції, членство в ЄС формально є можливим для

кожної європейської країни. З огляду на географічну європейськість України та факт, що можливість членства вже відкрилася кільком іншим європейським державам, відомим схожими економічними та політичними негараздами, впливає відсутність підстав заперечувати майбутнє членство України в ЄС. Тому треба собі уявити, що хоча в дійсності вступ України в ЄС є далекою перспективою, він – мета, яка має під собою законні підстави, і мусить визнаватися Євросоюзом. Треба також уявити, що дедалі гірша політична ситуація в країні лише віддаляє момент вступу.

2.2. Завдання України щодо ЄС

На сьогодні Україні не вдалося розробити чіткої стратегії щодо ЄС. Це проявляється в кількох сферах.

По-перше, хоча Київ розподілив за урядовими органами окремі повноваження з огляду на орієнтацію вступу в ЄС та заснував структури, єдиною функцією яких є досягнення майбутнього членства, зусилля цих різних органів спрямовуються невідповідним чином.

По-друге, кроки України у міжнародному просторі не адекватні. Підписання у вересні 2003 року угоди про «Єдиний економічний простір» з Білоруссю, Російською Федерацією та Казахстаном у контексті СНД суперечить українській стратегії щодо ЄС. Більше того, деякі політики проголошують гасло «в Європу разом з Росією» – себто з державою, яка не має на меті вступу в ЄС. Росія зацікавлена у співробітництві з Євросоюзом лише в окремих галузях, зокрема, в галузі торгівлі, енергетики та безпеки. Та заява, що Україна може простувати «в Європу разом з Росією», підриває довіру до її власних прагнень. Безперечно, що стратегія, яку несе в собі гасло «у Європу разом з Росією», передбачає, що це, власне, російська політика щодо ЄС та російське бажання поглиблювати відносини з Євросоюзом визначатимуть швидкість і міру української інтеграції у Євросоюз. Якщо Україна дійсно прагне європейської інтеграції, то єдиною можливою стратегією є «прямий шлях» до ЄС.

По-третє, що важливіше, Київ відводить забагато уваги на декларації про бажання вступу в ЄС і робить це коштом проведення нагальних економічних та

політичних реформ. Відповідно, відсутність позитивних внутрішніх реформ дискредитує проєвропейські декларації України й робить домагання конкретних термінів «асоційованого», а відтак і повного членства в ЄС беззмисливими. Київ мусить збагнути, що європейська інтеграція починається і закінчується вдома, і що реформування є тією серйозною справою, яка відповідає критеріям членства в ЄС і яка мусить стати наглядною. В Україні, якщо вона візьметься за реалізацію своїх заяв на ділі, існує багато сфер, які потребують негайного реформування.

Перш за все, у державі необхідна глибинна політична реформа, яка підвищить легітимність влади, покращить прозорість та підзвітність її дій, пришвидшить децентралізацію та посилить роль політичних партій. Така політична реформа не повинна ані обмежуватися конституційними змінами, навіть якщо вони також потрібні, ані стати засобом утримання влади для президентської адміністрації та уряду.

Незважаючи на останні сприятливі економічні обставини та подальші хороші перспективи на 2004 рік, Київ і далі потребує впровадження істотної економічної реформи для користі власної економіки і для відповідності вимогам членства в ЄС. Так чи інакше, економічні реформи повинні орієнтуватися на забезпечення макроекономічної стабільності, виконання домовленостей та дотримання міжнародних стандартів торгівлі й руху капіталів. Треба вдосконалити фіскальну політику, ліквідувавши податкові пільги, особливо пільги щодо ПДВ, та заборгованості з відшкодування ПДВ експортерам. Особливої уваги потребує енергетичний сектор, на який припадає значна частина заборгованостей перед бюджетом та перед працівниками, і який є джерелом значних неефективних затрат. Слід посилити також контроль над банківським сектором, оскільки той залишається слабким. Україна повинна й надалі здійснювати заходи, необхідні для членства у СОТ.

Крім того, приватизація мусить відбуватися прозоро. Існує безліч свідчень на користь того, що приватне виробництво має перевагу над державним, однак в Україні багато об'єктів й надалі залишаються в руках держави.

Попри наявний економічний бум, інвестиційний клімат в Україні й досі вважається несприятливим, про що свідчить дедалі більший відтік капіталу з країни.

З огляду на все сказане, існує необхідність вдатися до негайних заходів, серед іншого у правовій сфері. Окремі положення українських законів часто

можуть тлумачитись неоднозначно, що породжує непевність щодо їхнього застосування. Правові відносини, які повинні будуватися на базі законів, часто визначаються постановами та іншими нормативними актами. Незрозуміле специфічне законодавство та хаотичний процес прийняття законів відлякує іноземних інвесторів.

Правова система та практика правозастосування повинні відповідати принципам правової визначеності та пропорційності, які лежать в основі правового устрою ЄС. Для забезпечення ефективної реалізації прав та обов'язків громадян існує очевидна потреба підвищити суспільний рівень правової свідомості. Важливу роль тут мусять відігравати освітні інституції, НУО та засоби масової інформації. Вони, зокрема, можуть допомогти урядовцям у їхній боротьбі з корупцією – розповсюдженням явищем у суспільному житті України.

Щоб зміцнити незалежність судової влади в Україні, треба якщо не ліквідувати повністю, то звести до мінімуму можливості тиску на суддів з боку виконавчої влади чи від її імені з допомогою хабарництва, шантажу, погроз та втручання у належну правову процедуру (через публікацію, наприклад, наклепницьких статей, котрі визнають підсудного винним ще до рішення суду). Суддям, наприклад, слід забезпечити належні умови праці та особистої безпеки, включно з формуванням судової міліції при Державній судовій адміністрації.

За останнє десятиліття в Україні швидкими темпами розвивається громадянське суспільство. Проте цей третій сектор так і не досяг належного рівня, щоб відігравати справді впливову роль у громадському житті. Чимало перешкод усе ще обмежує його розвиток та діяльність у країні. Уряд повинен розробити чітку правову основу та спеціальні програми на підтримку НУО (скажімо, залучити їх до дослідження важливих питань самоврядування). Водночас необхідно організувати прозорі тендери на використання урядових коштів та залучити незалежних експертів, авторитетних у своїх галузях, до діяльності тендерних комісій.

Незалежні засоби масової інформації мають вирішальне значення у процесі демократичної трансформації посткомуністичних держав і тому привертають велику увагу з боку ЄС та інших міжнародних організацій. Сьогодні свобода ЗМІ є одним із найболючіших політичних питань в Україні. Для забезпечення свободи ЗМІ необхідно перетворити державне телебачення та радіо на (дійсно) громадські

телерадіокомпанії; запровадити законодавство, яке передбачає прозорі правила ринку ЗМІ; уникати прийняття законів (що їх, як правило, подають до парламенту органи безпеки), які мають на меті обмежити права журналістів або покарати за репортажі-розслідування; гарантувати прозорість власництва – справжні імена власників ЗМІ повинні бути відомими.

Нарешті, адаптація українського законодавства до норм та стандартів ЄС, так званого *acquis communautaire*, є складним процесом. Він повинен охоплювати в цілому національну правову систему і чинне законодавство, правотворчий процес, правозастосування та процесуальні норми зокрема. Для забезпечення ефективності процесу адаптації необхідно залучити всі гілки влади: законодавчу та виконавчу влади на стадії законопроекування, та судову на стадії правозастосування. Процес адаптації не може відбуватися сам по собі і мусить супроводжуватися правовою, судовою, адміністративною, економічною та іншими реформами. Проте ці реформи можуть здійснитися лише в тому випадку, якщо європейські прагнення України коли-небудь будуть практично реалізовані.

2.3. Роль нових країн-членів ЄС у відносинах між ЄС та Україною

Практично немає сумніву, що нові «східні» члени ЄС можуть відіграти важливу роль у розвитку відносин між ЄС та Україною. Вишеградські країни як колишні члени радянського блоку як ніхто розуміють проблеми, що постали перед Україною після розпаду Радянського Союзу. З огляду на це, а також на той факт, що вишеградські країни раніше пройшли процес трансформації, ніж Україна, вони мають змогу найефективніше з-поміж усіх членів розширеного ЄС поділитися з Україною досвідом посткомуністичної політичної трансформації та ринкових реформ. Те, що сусіди України є близькі їй культурою та мовою, мусить сприяти обміну інформації між ними. ЄС повинен підтримати цей процес морально та фінансово.

Крім того, вишеградські країни як зацікавлена сторона могли б посприяти більш гнучкій системі впровадження Шенгенського режиму, з чого б мали вигоду обидві сторони; вони мають намір та бажання залучити Україну до активнішої

участі у східній політиці ЄС, яку варто переглянути і, де необхідно, змінити; завдяки своєму унікальному досвіду вони знають, як підтримати демократизацію та громадянське суспільство в Україні. Тісніша співпраця між вишеградськими країнами й Україною щодо утворення багатонаціональних військових загонів може стати важливою часткою європейських зусиль у цій сфері.

Поряд із наданням Україні допомоги від Євросоюзу, вишеградським країнам варто обміркувати можливість використання власних ресурсів для підтримання та розширення співпраці і міжособистісних контактів у відносинах з Україною. Це можна робити і двосторонньо, і колективно – наприклад, через Міжнародний вишеградський фонд.

3. Основні сфери інтеграції

Як зазначалося вище, існує багато сфер, які є сприятливим ґрунтом для розвитку відносин між Україною та ЄС.

3.1. Економіка

Після розширення ЄС його значення для української зовнішньої торгівлі значно зросте, оскільки він прийматиме близько 40% українського експорту. (Безумовно, СНД й надалі залишиться головним постачальником імпорту в Україну насамперед через російські енергоносії). Для подальшого розвитку економічних відносин пріоритетним завданням України на коротку часову перспективу має бути визнання за нею статусу ринкової економіки та прийняття її в СОТ. Оскільки вступ у СОТ є передумовою подальшої лібералізації торгівлі, тож ЄС та Україна зацікавлені, щоб процес переговорів про СОТ швидко завершився.

Такий процес лібералізації повинен бути асиметричним, оскільки українська економіка в цілому й зокрема такі галузі, як автомобілебудування, сільське господарство, машинобудування та радіоелектроніка, на даний момент не зможуть витримати конкурентного тиску з боку ринку ЄС. У середній та довготривалій перспективі цей асиметричний торговельний режим мусить поступово скасовуватися в рамках поступового створення зони вільної торгівлі.

Одним зі шляхів розвитку структури торгівлі є збільшення частки сфери послуг, експортованої з України в ЄС. Ця сфера має вагомий потенціал зростання,

оскільки Україна є потенційним експортером туристичних, транспортних, будівельних та інформаційних технологій. До того ж ці види економічної діяльності мають куди менші шанси потрапити під антидемпінгові розслідування та інші обмежувальні процедури.

Україна повинна розробити цілісну і послідовно втілювану стратегію залучення інвестицій. Ця стратегія мусить базуватися на зваженій оцінці сучасного стану української економіки й тенденцій міжнародного інвестування. Вона повинна включати такі завдання: розвиток послідовної стратегії залучення інвестицій, обов'язкової для всіх представників української влади; спрощення взаємовідносин між іноземними інвесторами та українською владою через створення, скажімо, «єдиного вікна» – уповноваженої агенції, котра б забезпечувала іноземних інвесторів необхідними ліцензіями, довідками та дозволами від відповідних органів влади; надання допомоги іноземним інвесторам у разі виникнення проблем з українською владою; забезпечення тривалого та систематичного діалогу щодо інвестиційної політики між іноземними інвесторами та особами, відповідальними за інвестиційну політику в Україні.

Відносини між ЄС та Україною в енергетичному секторі треба будувати на умовах, передбачених Енергетичною хартією, тобто на принципах узгодження енергетичної політики та відмови від дискримінації. Україна, зокрема, може мати велике значення як поставник нафти та газу у ЄС. Після завершення будівництва трубопроводу «Одеса–Броди–Плоцьк» Україна матиме необхідну інфраструктуру для транспортування в Європу значних об'ємів каспійської нафти – в цьому зацікавлені країни-виробники. Євросоюз має стати основним споживачем каспійської нафти. Хоча російський та турецький трубопроводи становитимуть серйозну конкуренцію, Європейська комісія визнає, що трубопровід «Одеса–Броди–Плоцьк» має загальноєвропейське значення. Цей трубопровід має додаткову перевагу не лише тому, що є найкоротшим шляхом з Каспійського басейну в Європу, але й надає Євросоюзу можливість вибору носія, що підвищує енергобезпеку. Тому в пропагуванні цього шляху транспортування каспійської нафти зацікавлений і ЄС, і Україна.

Оскільки суттєва частка газу, який ЄС отримує від Росії, проходить через українську територію, усі задіяні сторони були б зацікавлені у створенні між-

народного газотранспортного консорціуму. Важливо, щоб створення такого консорціуму було прозорим, оскільки в протилежному випадку є загроза втрати західних інвесторів. Тим часом їхнє залучення підвищило б рівень фінансування проекту й переконало б споживачів у надійності постачання природного газу з країн СНД.

Україна входить лише у два з десяти загальноєвропейських транспортних коридорів, і лише в одну з трьох загальноєвропейських транспортних зон. Лише три з десяти коридорів поєднують Західну Європу зі Східною, а решта сім забезпечують сполучення по осі північ–південь. Щоб тісніше інтегрувати Україну до розширеного ЄС, слід звернути більшу увагу на сполучення між Сходом і Заходом загалом і на ті, що безпосередньо пов'язують Україну з ЄС, зокрема.

3.2. Юстиція та внутрішні справи (ЮВС)

Юстиція та внутрішні справи (ЮВС) мають дедалі більше значення для ЄС та його відносин з Україною. Узгодження багатьох правових, адміністративних і технічних заходів між ЄС та Україною повинні відбуватися за схемою дружньої політики кордонів, що має на меті зміцнити зв'язки, відкривши, серед іншого, кордони для руху людей та посиливши водночас засоби безпеки. Ця політика вимагає певної відданості та узгоджених зусиль із обох сторін, без чого неможлива взаємна довіра.

Запровадження «дружніх кордонів» передбачає застосування різних правових, адміністративних та технічних заходів, які полегшать подорож до країн ЄС та забезпечать швидкі та ефективні процедури на зовнішньому кордоні. Основним завданням є здійснення дружньої політики кордонів – поряд із одночасним виконанням необхідних для зовнішнього кордону функцій безпеки. Скасування віз для українських громадян мусить стати однією із довготермінових стратегічних цілей політики ЄС щодо України. На коротку перспективу важливим завданням для спільнот по обидва боки кордону є полегшення доступу до віз.

Розвиток *acquis* щодо руху через кордони з такими сусідами, як Україна, може стати не лише практичним засобом, який набагато полегшить життя людей, що проживають у прикордонних районах, а й виявитися важливим політичним жес-

том, позитивним внеском у відносини між Україною та ЄС. Щоб уповні використати цей потенціал, транскордонний рух мусить бути законодавчо оформлений і практично налагоджений відразу ж після запровадження віз Польщею та Угорщиною восени 2003 року. Для розвитку майбутніх взаємин між ЄС та Україною, місцевий транскордонний зв'язок не повинен обмежуватися 50-кілометровою прикордонною зоною, а має охоплювати цілі прикордонні області. Такий підхід краще відповідатиме ймовірним потребам і мінімізуватиме зловживання.

У результаті розширення ЄС мережа консульств його країн стане більшою. Водночас, внаслідок нових вимог щодо візового режиму, попит на візи різко зросте. У межах ініціативи «ширшої Європи» і для старих, і для нових членів ЄС було б доречно і правомірно продумати (інтегровану) інфраструктуру консульств Євросоюзу вздовж зовнішнього суходільного кордону ЄС.

Технологічні та організаційні досягнення вже дозволяють перейти у середній перспективі від захисту кордонів до прикордонної перевірки. Це передбачатиме поліпшення інформаційного забезпечення в межах Шенгенської інформаційної системи, широке застосування переносних комп'ютерних терміналів зі сталим доступом до ШІС, зручних для використання магнітних зчитувачів паспортів із магнітним кодом, технічні можливості друкування візових наліпок – усе це стане частиною процесу перевірки паспортів.

Спрощений доступ до віз, який вимагає певних нормативних та інституційних змін з боку ЄС, передбачає відповідні кроки з боку України, які підтверджували б її правдиве зацікавлення у співробітництві. Україні варто в односторонньому порядку скасувати візові вимоги до громадян Євросоюзу. Українські політики мусять погодитися самі і пояснити населенню, що традиційні симетричні взаємини неможливі у відносинах з Євросоюзом.

Можливості легального працевлаштування громадян із країн, які не є членами ЄС, у країнах Євросоюзу є можливим, але обмеженим. У взаєминах між ЄС та країнами, що до нього не входять, існує ряд прецедентів, коли проблему тимчасового працевлаштування громадян цих країн вдавалося вирішити. Це могло б стосуватися й України. Як Україна, так і ЄС повинні прийняти такі рішення, котрі відповідали б ситуації на ринках праці ЄС та України. Обидві сторони мусять розробити й підписати угоду про двосторонній захист ринків праці. Угода перед-

бачатиме прозорі та стабільні можливості для легального працевлаштування громадян України, а також зобов'язуватиме сприяти вчасному поверненню тимчасових працівників в Україну та дотримуватися всіх положень контрактів. Зі свого боку Україна повинна полегшити доступ для громадян ЄС до власного ринку праці, пом'якшуючи бюрократичні вимоги, такі як реєстрація тощо.

3.3. Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП)

Україна є потенційним учасником у веденні Європейської політики безпеки та оборони (ЄПБО). Вона має важливий досвід у міжнародних миротворчих операціях. Хоча Україна вже сьогодні здатна зробити свій внесок в ЄПБО, немає сумніву, що потенціал для співпраці між нею та ЄС у цій сфері міг би значно зрости за умови швидкої трансформації та модернізації збройних сил України. Поруч із дедалі активнішою участю в операціях ЄС, Україну слід залучити до структурованого діалогу ЄС із третіми країнами. Наявний нині формат діалогу так чи так доведеться переглянути після розширення ЄС і НАТО у 2004 році. Два різні формати, в яких нині відбуваються переговори, виявляться зайвими, оскільки конфігурація в обох випадках буде тією самою: 25+5. У зв'язку з цим можна було б включити Україну до чисельно меншої групи партнерів ЄС.

3.4. Громадянське суспільство

Міжнародне співробітництво з українськими НУО мусить розширюватися. Різні проекти, здійснені у минулі роки українськими неурядовими організаціями (за підтримки американських інституцій), збігаються з пріоритетами ЄС щодо України (захист прав людини, свобода ЗМІ, контроль за процесом виборів) і могли б підтримуватися в межах ЄДПЛ.

Щоб зробити допомогу з боку ЄС доступнішою та підвищити здатність українських НУО ефективно її використовувати, Представництво Єврокомісії в Україні мусить широко та більш структуровано й чітко інформувати про можливу підтримку. Цей процес повинен включати і діяльність країн-членів ЄС в Україні (таких, як посольства, консульства та культурні інститути). Інформація про програми ЄС треба поширювати через різні європейські фонди та органі-

зації, що діють в Україні. Всі вони можуть співпрацювати щодо розповсюдження інформації про програми ЄС та про результати проектів, реалізованих в Україні за підтримки Євросоюзу. Необхідно узгодити роботу між урядовими та неурядовими структурами, які надають допомогу Україні. Слід забезпечити чітку та скоординовану інформаційну політику стосовно всіх можливостей одержання підтримки для НУО, інформаційних організацій, наукових інституцій та окремих осіб.

Залучення місцевих українських грантодавців є довготерміновим пріоритетом. Участь українських НУО у міжнародних проектах була б активнішою, коли б українські партнери збільшили свій фінансовий внесок у двосторонні проекти.

Підтримка освіти повинна забезпечуватися через: поширення на Україну освітніх програм Євросоюзу «Сократ» та «Еразм»; сприяння обмінів між університетами; заохочення короткотермінових та спеціалізованих стажувань, щоб запобігти феномену «відтоку мізків» з країни; надання малих грантів на підтримку освітніх ініціатив, започаткованих НУО (інновації в освіті, навчання на відстані, школи для невеликих громад, багатокультурна освіта в прикордонних регіонах); та підтримку центрів європейських студій.

3.5. Транскордонна співпраця (ТКС)

Розширення ЄС та впровадження Шенгенського режиму матимуть дуже великий вплив на регіони вздовж східного кордону ЄС. Проте поки що мало хто усвідомлює нові можливості, які відкриваються після розширення ЄС. Щоб подолати цей брак розуміння та підвищити інтерес до цих регіонів, Євросоюзу необхідно відкрити свої представництва у прикордонних регіонах нових країн-членів та України.

Попри певні досягнення, євро регіони не сповнили поки що покладених на них сподівань, насамперед через брак фінансування та нерішучість, а також через недосвідченість органів місцевого самоврядування. А проте євро регіони залишаються головним осередком транскордонної співпраці між Україною та розширеним ЄС. Вони сприяють діалогові між регіональними політичними елітами, відкривають можливість обміну прикладним досвідом («ноу-хау»),

який у свою чергу підвищує інституційний потенціал, підтримують розвиток і роблять свій внесок у майбутній добробут регіонів, які усе ще змагаються з наслідками соціально-економічної недорозвиненості та політичної маргіналізації. Утім, весь потенціал євро регіонів у цих ключових питаннях ще не усвідомлено. Євросоюзові варто використовувати потенціал євро регіонів уздовж свого майбутнього кордону, сприяючи країнам-сусідам у розвитку структур місцевого врядування, здатних вести транскордонну співпрацю; створюючи спеціальні інституції для підтримки євро регіонів шляхом координування різних заходів Євросоюзу та фінансових можливостей і програм (включно з опрацюванням «Інструменту нового сусідства»); пропагуючи багатокультурні освітні програми для прикордонних спільнот.

Прикордонні регіони України та нових країн-членів потенційно можуть стати дуже привабливою зоною для туризму. Для початку розвиток туризму в цьому регіоні потребував би не так інвестицій, як доброї волі та розуміння справи.

4. Дорожня карта для ЄС та України

Нижче ми пропонуємо схему («дорожню карту») інтеграції України в ЄС, розділену на кілька окремих етапів. Дорожня карта не є якимось графіком із конкретно визначеними датами, – адже просування вперед за цією схемою залежить головним чином від реформаторських зусиль самої України. По суті, це справа української влади – визначити, з якою швидкістю просуватися до кінця дорожньої карти, тобто виконувати всі необхідні передумови для серйозного розгляду її кандидатури як кандидата у члени ЄС.

4.1. Політична декларація

У рамках своєї ініціативи «ширша Європа» Європейський Союз розробляє тепер план дій щодо розвитку своїх взаємин з Україною. Завершення цього плану, задумане на весну 2004 року, має супроводжуватися з боку ЄС політичною декларацією. Для того, щоб Україна отримала виразний сигнал стосовно своїх європейських перспектив, цій декларації бажано з'явитися ще до осені 2004 року, себто до президентських виборів наприкінці жовтня. Розширення ЄС у травні 2004 року створює сприятливий момент для такої декларації. У крайньому разі, вона може бути зроблена на саміті Європейської ради у жовтні 2004 року.

Ця декларація мусить податися у формі суто політичної заяви з боку ЄС і містити чітке, недвозначне визнання важливості України для Європи. У ній має бути чітко визнано, що Україна як європейська держава має, у принципі, право на членство в ЄС. Але водночас треба так само відверто погодитися, що, з огляду

на сьогоднішній стан реформ, Україна радше віддаляється, ніж наближається до статусу кандидата.

План дій покликаний деталізувати дорожню карту майбутніх взаємин. Нова двостороння угода між Євросоюзом та Україною має стати центральним дорожовказом на цій «карті». Угода повинна істотно підвищити рівень взаємин України з ЄС. Передумови початку переговорів стосовно нової угоди мають бути чітко окреслені у політичній декларації.

4.2. Виконання передумов для обговорення нової угоди

Згадані передумови мусять мати ширший, чіткіший і більш «політичний» характер, порівняно з переважно технократичними вимогами дотеперішньої УПС. Умови початку переговорів стосовно нової угоди повинні визначатися попереднім і нинішнім досвідом Євросоюзу в процесі його розширення та вимогами Ради Європи. Але оскільки кінцевою метою цього етапу ще не є членство в ЄС, то політичні вимоги до України варто окреслити дещо м'якше, ніж вимоги до кандидатів, – аби не ослаблювати їхнього мобілізаційного ефекту.

Ці вимоги повинні, для прикладу, бути меншими в економіці чи тих галузях, де реформи за самою своєю природою мають тривалий характер, – скажімо, в адміністративній чи правовій системі. Центральну увагу слід приділити втіленню Україною основоположних європейських політичних засад та практик – як-от забезпечення свободи засобів масової інформації, вільних і справедливих виборів, прав людини та вдосконалення правової системи. Це має стати головною передумовою просування вперед «дорожньою картою».

Близькі президентські вибори дають добру нагоду для здійснення багатьох із цих пунктів, зокрема через надання опозиції рівного доступу до мас-медій, зменшення політичного контролю за державними засобами інформації, невикористання судової системи у політичних цілях та припинення тиску на пов'язаний з опозицією приватний бізнес через податкові й правоохоронні органи. В угоді слід передбачити також сьогоднішні короткотермінові пріоритети, так як, наприклад, вступ до СОТ. Україну слід попередити, що так званий «Єдиний економічний простір», який вона прагне створити з трьома іншими країнами СНД, несумісний з перспективою членства в ЄС.

Варто підкреслити, що всі передбачені декларацією можливості, які відкривають шлях до нової угоди, є жорстко обумовленими, тобто вони можуть утілитися лише за умови здійснення Україною необхідних кроків щодо реалізації політичних та економічних реформ. Чіткий і докладний перелік пріоритетів та відповідних умов сприятиме поступовій інтеграції України, якщо вона належно виконуватиме завдання та зобов'язання в умовах ефективного моніторингу.

4.3. Нова угода

Нова угода може бути подібною до угод про асоціацію, укладених з країнами Центрально-Східної Європи на початку 1990 років, зважаючи зокрема на потребу інтенсивного «політичного діалогу». Запозичивши елементи недавніх угод із країнами Західних Балкан, новий договір з Україною повинен охоплювати питання юстиції та внутрішніх справ (ЮВС), спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), а також враховувати нові обставини, як, наприклад, формування європейської політики безпеки й оборони (ЄПБО). Як і в згаданих вище випадках, поступова інтеграція повинна стати складовою частиною нової угоди між Україною та Євросоюзом, де мають бути докладно визначені всі умови подальшої інтеграції та включення України в політику ЄС. Подальша інтеграція забезпечить можливість поступового підключення України до зони вільної торгівлі, а відтак і до митного союзу та спільного ринку. Подібні кроки можна передбачити й щодо пересування людей, викресливши Україну з візового «чорного списку» та поступово лібералізуючи рух людей аж до включення України в Шенгенську зону. Угода повинна передбачати розширення української участі у програмах ЄС та включення України в різноманітні комітети, які допомагають Єврокомісії готувати нове законодавство.

4.4. Статус кандидата й переговори про вступ

Щоб отримати право вважатися кандидатом на членство в ЄС, Україна повинна продемонструвати наполегливість і рішучість у виконанні цієї нової угоди. Початок переговорів про вступ мусить залежати від повного виконання угоди – поряд із досягненням копенгагенських критеріїв.

У серії **Про майбутнє Європи** на даний час друком вийшли:

O przyszłości Europy. Głosy polityków [Про майбутнє Європи. Голоси політиків] (2000), вибір текстів європейських політиків: голоси у публічній дискусії в країнах Європейського Союзу про майбутнє нашого континенту.

Raport nr 1: Przewycięzanie obcości. Kaliningrad jako rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej [Звіт № 1: Подолання відчуження. Калінінград як російська енклава в середині Європейського Союзу] (січень 2001), опрацювання Гжеґожа Громадського та Анджея Вілька; підготований у співпраці з Товариством «Боруссія» та Центром міжнародних відносин. Опубліковано польською та англійською мовами.

Raport nr 2: Uchylone drzwi: wschodnia granica rozszerzonej Unii Europejskiej [Звіт № 2: Відхилені двері: східний кордон розширеного Європейського Союзу] (березень 2001); опрацювання Якуба Боратинського і Гжеґожа Громадського; підготований у співпраці з Інститутом громадських справ. Опубліковано польською, англійською та російською мовами.

Raport nr 3: Proeuropejscy atlantyści: Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej po wejściu do Unii Europejskiej [Звіт № 3: Проєвропейські атлантисти: Польща та інші країни Центрально-Східної Європи після входу до Європейського Союзу] (червень 2001); опрацювання Гжеґожа Громадського і Олафа Осіци; підготований у співпраці з Центром міжнародних відносин. Опубліковано польською та англійською мовами.

Raport nr 4: Zapomniany sąsiad – Białoruś w kontekście rozszerzenia UE na wschód [Звіт № 4: Забутий сусід – Білорусь у контексті розширення ЄС на схід] (вересень 2001); опрацювання Анни Наумчук, Євгенія Міроновича, Гжеґожа Громадського і Павла Казанецького; підготований у співпраці зі Східноєвропейським демократичним центром *IDEE*. Опубліковано польською, англійською, російською та білоруською мовами.

Report nr 5: Wspólne wyzwanie – członkowie i kandydaci wobec przyszłej polityki migracyjnej UE [Звіт № 5: Спільний виклик – члени та кандидати у стосунку до майбутньої міграційної політики ЄС] (грудень 2001); опрацювання Кристини Ігліцької, Славоміра Лодзінського, Даріуша Столи, Якуба Боратинського і Гжегожа Громадського; підготований у співпраці з Інститутом громадських справ та Інститутом суспільних досліджень Варшавського університету. Опубліковано польською та англійською мовами.

Звіт № 6: Нове сусідство – нове товариство. Україна та Європейський Союз на початку XXI століття (березень 2002); опрацювання Богуміли Бердиховської, Пшемислава Журавського *вель* Граєвського та Гжегожа Громадського; підготований у співпраці з факультетом міжнародних та політологічних досліджень Лодзького університету та Польсько-Українським форумом. Опубліковано польською, англійською, російською та українською мовами.

Report nr 7: Krajobraz (nie)bezpieczeństwa europejskiego [Звіт № 7: Пейзаж європейської (не)безпеки] (червень 2002); опрацювання Олафа Осіци та Гжегожа Громадського; підготований у співпраці з Центром міжнародних відносин. Опубліковано польською та англійською мовами.

Report nr 8: Między potrzebą a uzależnieniem. Rosyjski gaz w bilansie energetycznym rozszerzonej UE [Звіт № 8: Між потребою та залежністю. Російський газ в енергетичному балансі розширеного ЄС] (грудень 2003); опрацювання Гжегожа Громадського. Опубліковано польською, англійською та російською мовами.

Polska w świecie: wyzwania, dokonania, zagrożenia [Польща в світі: виклики, досягнення, загрози] (вересень 2003); виступ Влодзімежа Цімошевіча, міністра закордонних справ РП, а також запис дискусії за участю Яна Кшиштофа Белецького, Єжи Єдліцького, Мацея Летовського, Тадеуша Мазовецького, Даріуша Росатті та Александра Смоляра. Опубліковано польською та англійською мовами.

Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów [Політика розширеного Європейського Союзу щодо нових сусідів] (2003); підсумкова публікація конференції, організованої Фундацією у співпраці з Міністерством закордонних справ, включає виступ Александра Квасневського і Владзімежа Цімошевіча, обговорення усіх сесій, а також *non-paper*, який представляє польські пропозиції щодо майбутньої схеми політики Союзу у стосунку до нових сусідів на Сході. Опубліковано польською та англійською мовами.

Інші публікації, присвячені міжнародним відносинам:

Białoruś. Scenariusze reform [Білорусь. Сценарії реформ] (2003), розширене опрацювання білоруських експертів, що включає пропозиції реформ у цій країні в політичній, економічній та соціальній сферах, а також системі освіти. Опубліковано англійською, білоруською та російською мовами.

Вибрані публікації, видані у рамках проекту
Розширений ЄС та Україна: нові відносини

Більше ніж сусід. Пропозиції до політики ЄС щодо України. Під редакцією Гжегожа Громадського, Олександра Сушка, Маріуса Валя та Катарини Волчук. Варшава 2003. Опубліковано англійською та українською мовами.

Йоанна Конечна, Поляки–українці, Польща–Україна. Парадокси стосунків між сусідами за даними соціологічних досліджень. Варшава–Київ 2003. Опубліковано у співпраці з Центром миру, конверсії та зовнішньої політики України.

Європейська інтеграція України з точки зору чільних українських політиків, підприємців та громадських лідерів за стандартизованими інтерв'ю. Варшава–Київ 2003. Опубліковано англійською та українською мовами у співпраці з Центром миру, конверсії та зовнішньої політики України.

Більш ніж сусіди. Розширений Європейський Союз та Україна – нові відносини. Заключний звіт. Варшава 2004. Під редакцією Якуба Боратинського, Ігоря Бураковського, Маріуса Валя, Катарини Волчук, Анни Врубель, Гжегожа Громадського, Бориса Додонова, Олександра Дулеби, Пшемислава Журавського *вель* Граєвського, Йоанни Конечної, Ірини Кравчук, Володимира Нагірного, Олександра Сушка, Малгожати Якубяк, у співпраці з Мішелем Емерсоном, Жужею Людвіг, Ростиславом Павленком, Лашло Поті. Опубліковано англійською, українською та польською мовами.

Ці та інші публікації доступні на www.batory.org.pl/forum/ukraina_ue.

