
АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

Метою аналітичної доповіді є дослідження стану справ у сфері європейської інтеграції України на сучасному етапі, вироблення висновків та рекомендацій.

Співробітництво з Європейським Союзом залишається пріоритетним напрямом зовнішньої політики України. Інтеграція в європейський політичний, економічний та соціальний простір створить додаткові можливості для модернізаційного та інноваційного розвитку держави та суспільства. Переведення політики європейської інтеграції України в якісну практичну площину передбачає реалізацію нашою державою наступних завдань:

- гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС;
- створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС;
- запровадження безвізового режиму з країнами Євросоюзу.

При цьому необхідно зазначити, що ці завдання не мають юридично зобов'язувального характеру для України. Партнерство сторін в рамках УПС є добровільним, відповідно також не передбачаються санкції за невиконання тих чи інших положень Угоди. Зовсім інший формат співробітництва передбачатиме Угода про асоціацію між Україною та ЄС, згідно з якою Україна буде зобов'язана виконувати поставлені нею завдання відповідно до чітко встановлених часових рамок.

Успішність просування по вищезазначеним напрямам залежить від ефективності здійснення подальших структурних реформ усередині держави. Перешкодою на цьому шляху все ще залишається політична нестабільність, повільний поступ у впровадженні ключових реформ, бракує також системної державної євроінтеграційної політики, активність у рамках якої спостерігається в основному у зовнішньополітичній діяльності державних органів.

Подолання зазначених недоліків дозволить значною мірою використати наявні механізми та інструменти співробітництва з ЄС та співпрацювати з європейськими партнерами у їх практичному наповненні.

1. Ключові напрями діалогу Україна–ЄС на сучасному етапі

Необхідність визначення нового формату відносин ЄС з Україною постала одразу після розпаду СРСР¹ і набула свого виразу у формі стратегії партнерства і співробітництва. Починає формуватися правова база майбутніх двосторонніх відносин. У схвалених у 1993 р. Верховною Радою України «Основних напрямках зовнішньої політики України» вже було визначено, що «членство в Європейських Співтовариствах» є «перспективною метою української зовнішньої політики». У 1994 р. підписана Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі УПС)², яка на сьогодні є основним документом, що регулює двосторонні відносини між Україною та ЄС.

Укладаючи УПС, сторонам вдалося охопити всі основні сфери двосторонньої співпраці. До визначених цілей партнерських стосунків були віднесені: тісна політична співпраця через розвиток політичного діалогу; гармонійні економічні відносини, які включали б сприяння торгівлі та інвестиціям; забезпечення основи для взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, науково–технічного та культурного співробітництва; підтримання зусиль України щодо зміцнення демократії й розвитку її економіки та завершення переходу до ринкової економіки.

З метою забезпечення виконання УПС було запроваджено інституційне співробітництво на рівнях самітів ЄС–Україна, Ради з питань співробітництва ЄС–Україна, Комітету з питань співробітництва та його семи підкомітетів. З метою координування процесу євроінтеграції України було також побудовано такий внутрішній інституційний механізм, за допомогою якого можна ефективно виконати поставлене завдання.

Поступова реалізація положень УПС дозволила досягти певного прогресу з розвитку відносин між Україною та ЄС. Українська сторона починає наполягати на визнанні європейської перспективи України. У Посланні Президента України до Верховної Ради України

¹6 квітня 1992 р. Комісія Європейських Співтовариств прийняла Директиву про започаткування переговорів з Білоруссю, Росією, Україною та Казахстаном щодо угод про партнерство та співробітництво. 23–24 березня було розпочато офіційні переговори з Україною.

²УПС набрала чинності у 1998 р. Термін дії даної Угоди офіційно завершився в березні 2008 р., але автоматично підлягає пролонгації до моменту набуття чинності новою Угодою про асоціацію, яка знаходиться у процесі розроблення.

«Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» було проголошено курс на практичну реалізацію завдань нової довгострокової стратегії економічного та соціального розвитку, стрижнем якої на найближчі десять років мало стати створення реальних передумов вирішення основного геополітичного завдання нашої держави – вступу України до Європейського Союзу.

1.1. Угода про асоціацію між Україною та ЄС

У березні 2007 р. було започатковано переговорний процес щодо Нової посиленої угоди (НПУ) (на заміну УПС, термін дії якої спливав). Позиція української сторони полягала в тому, щоб нова Угода не стала лише посиленою УПС та надавала можливість Україні зробити перехід від партнерства і співробітництва з ЄС до відносин політичної асоціації та економічної інтеграції.

З 2008 р. тривають переговори між Україною та ЄС щодо укладення Угоди про асоціацію. Складність переговорного процесу полягає у необхідності знаходження балансу інтересів як у внутрішньоекономічній площині, так і з Європейським Союзом. Для України важливо не стільки терміни підписання Угоди, скільки якісне наповнення змістовної частини та закладення в Угоді положень, які відповідають національним інтересам нашої держави. Така Угода має містити нові механізми та інструменти співробітництва, а також закласти ефективні механізми координування дій сторін та контролю за їх виконанням.

Угода про асоціацію охоплює чотири основних напрями: 1) політичний діалог та зовнішня політика і політика безпеки; 2) питання юстиції, свободи і безпеки; 3) економічне та секторальне співробітництво; 4) створення глибокої та повномасштабної зони вільної торгівлі. На сьогодні сторонами попередньо досягнуто згоди повністю щодо третього напрямку та щодо більшості положень інших напрямів.

Згідно з Спільною заявою за результатами 13-го саміту Україна–ЄС, що відбувся 4 грудня 2009 р., лідери України та ЄС відзначили значне просування у переговорному процесі щодо Угоди про асоціацію. У підготовленому до вищезгаданого саміту Третьому спільному звіті відзначено, що сторони досягли домовленості стосовно переважної більшості положень розділу Угоди «Прембула, цілі та загальні принципи». Також у Звіті підкреслюється, що було досягнуто широкої згоди щодо ключових елементів інституційних положень Угоди, тобто механізмів, за допомогою яких функціонуватиме по-

силеній діалог між Україною та ЄС. Сторонам вдалося попередньо завершити роботу над усіма 31 главами секторального та економічного співробітництва, що уможливило імплементацію Україною важливих законодавчих актів та стандартів ЄС у таких сферах, як довкілля, охорона здоров'я, сільське господарство і транспорт.

Попередньо погоджений текст охоплює такі питання, як цілі політичного діалогу, формати його проведення, діалог та співробітництво у сфері внутрішніх реформ, регіональна стабільність, попередження конфліктів, антикризове управління та військово-технічне співробітництво, нерозповсюдження зброї масового знищення, роззброєння та контроль над озброєннями, а також боротьба з тероризмом. Триває обговорення питання посилення у тексті Угоди на повагу до принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності і непорушності кордонів.

У зв'язку із завершенням терміну дії Плану дій Україна–ЄС було розроблено «Порядок денний асоціації Україна–ЄС» (ПДА) (схвалено 16 червня 2009 р.)³. ПДА є новим практичним інструментом підготовки до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС до моменту набуття нею чинності. Документ розроблено на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції, спільної участі, спільної відповідальності та спільної оцінки. ПДА має гнучкий характер, що передбачає щорічний перегляд та запровадження механізму моніторингу його реалізації.

З метою здійснення огляду поступу в реалізації пріоритетів у процесі реформ, визначених у ПДА, було створено Спільний комітет на рівні старших посадових осіб, який має регулярно представляти свої доповіді Раді з питань співробітництва Україна–ЄС. В рамках першої зустрічі 26 січня 2010 р. Спільний комітет схвалив Перелік пріоритетів Порядку денного асоціації Україна–ЄС на 2010 рік, який нараховує 78 пріоритетів⁴. Здатність нової влади до реалізації встановлених пріоритетів стане визначальним чинником розвитку подальших відносин між Україною та ЄС.

У Порядку денному асоціації зазначено, що «процес переговорів та ратифікації Угоди про асоціацію Україна–ЄС триватиме ще декілька років до того, як повна Угода зможе набути чинності». Через це очікується впровадження Тимчасової угоди (*Interim Agreement*), яка зможе набути чинності значно рані-

³26 жовтня 2009 р. документ було затверджено Радою ЄС. 23 листопада 2009 р., із завершенням обміну нотами між сторонами щодо виконання відповідних внутрішніх процедур, ПДА набув чинності.

⁴List of the EU–Ukraine Association Agenda priorities for 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/docs/2010_association_agenda_priorities_en.pdf

ше і міститиме максимально практичні заходи. Наприклад, ЄС допомагатиме в підготовленні певних законопроектів, метою яких є адаптація національного законодавства до європейського, допомагати технічно і фінансово в імplementації деяких зобов'язань у сфері екології, транспорту й інших напрямів.

Після того як Угода про асоціацію набуде чинності, Україна повинна буде виконати поставлені завдання, передусім у сфері адаптації українського законодавства до законодавства ЄС згідно з вимогами цієї Угоди, але не обмежуючись ними, оскільки процес адаптації законодавства є надзвичайно динамічним і не може бути обмежений визначенням конкретних сфер адаптації та переліком нормативно-правових актів ЄС, що потребують імplementації в національне законодавство.

Адаптація законодавства – це складний процес приведення національного законодавства України у відповідність до асциіс соттіпїтаїге шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства та розроблення нових актів. В широкому розумінні адаптація законодавства не обмежується лише безпосередньо внесенням змін до законодавства чи створенням нових актів, оскільки надзвичайно важливими складовими процесу адаптації є також імplementація та виконання адаптованого законодавства. Без цих складових адаптація законодавства має суто формальний характер, що, в свою чергу, призводить до неефективності всього процесу в цілому.

1.2. Економічна інтеграція України з ЄС

Приєднання України до Світової організації торгівлі у 2008 р. відкрило шлях до початку переговорів про створення **поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ)** між Україною та ЄС, що є стратегічним завданням нашої держави в економічній сфері. Створення даної ЗВТ з широкомасштабним регуляторним наближенням України до стандартів ЄС сприятиме поступовій інтеграції України до внутрішнього ринку Євросоюзу. Мета заходів, які Україна впроваджуватиме згідно з угодою про ЗВТ, полягає у проведенні потрібних для України реформ, що становитиме потужний імпульс для загального розвитку країни. У цьому контексті угода про ЗВТ має носити збалансований характер, відкриття ринків України має бути пропорційним отриманню користі, що очікується від цього.

За даними ЄК обсяги двосторонньої торгівлі між Україною та ЄС за період 2000–2007 рр. зросли більше ніж утричі. У 2008 р. сума загального товарообігу склала 39,5 млрд євро (експорт з України – 14,36 млрд євро, імпорт з ЄС – 25,14 млрд євро), що становить близь-

ко 26 % від загальних обсягів зовнішньої торгівлі товарами України в 2008 р. Водночас за даними Держкомстату України у 2008 р. загальний товарообіг з ЄС становив 46,998 млрд дол. або 30,8 % від усього товарообігу. Незважаючи на те, що частка України у зовнішній торгівлі товарами з ЄС зростає більш ніж удвічі за цей же період, на Україну у 2007 р. припадало всього 2 % експорту та 1 % імпорту країн ЄС.

Поглиблена ЗВТ передбачає не тільки скасування митних тарифів на торгівлю товарами, а й лібералізацію торгівлі послугами та приведення регуляторного середовища України у відповідність з європейським. Також така ЗВТ передбачає:

- впровадження нульових тарифів;
- суттєве обмеження нетарифних бар'єрів у торгівлі товарами через гармонізацію або взаємне визнання технічних стандартів;
- приведення у відповідність політики щодо конкуренції, корпоративного управління та внутрішнього регулювання ринків принципам, які існують в ЄС, а також до окремих стандартів охорони довкілля;
- надання потрібного супроводження, включаючи технічну допомогу, інвестиції в інфраструктуру, навчання та тренінги.

Складність переговорного процесу щодо створення подібної ЗВТ зумовлюється тим, що він включає в себе необхідність чіткого визначення комплексу економічних та секторальних завдань, вироблення відповідно до кожного із законодавчих механізмів адаптації та індикативних рамок їх імplementації. За визначенням експертів, реалізація поглибленої ЗВТ «залежатиме від здатності української влади та бізнесу знайти баланс інтересів для досягнення цієї мети... Вимоги, які Україна повинна буде виконати для її запровадження, фактично співпадатимуть з програмою потрібних для України реформ, що становитиме потужний імпульс для її загального розвитку»⁵.

В Україні існує багато проблем, пов'язаних з доступом українських товарів до ринку ЄС, що виникають через те, що законодавство ЄС імплементується або виконується Україною неналежним чином, унаслідок чого виникають такі проблеми у торгівлі між сторонами:

- технічні правила, стандарти та процедури оцінки відповідності не відповідають правилам СОТ про технічні бар'єри у торгівлі;
- санітарні та фітосанітарні заходи не відповідають існуючим правилам СОТ;

⁵ЄС–Україна: економічні наслідки Європейської політики сусідства (ЄПС): Аналітична доповідь / За ред. І. Бураковського. – Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2008.

- права інтелектуальної власності захищаються недостатньо, включаючи, зокрема, географічні позначення та відсутність належної імплементації та виконання;

- ефективні закони, що регулюють питання конкуренції, відсутні.

Для України перевагами від створення ЗВТ з ЄС є розвиток торговельних стосунків України з ЄС на паритетних засадах на довгострокову перспективу. Тому її формування має виходити із необхідності поетапної лібералізації доступу на вітчизняний ринок із чітко визначеними часовими межами.

1.3. Енергетичний вимір співробітництва

Як імпортери енергоносіїв, Україна та Євросоюз спільно зацікавлені в безпечному постачанні енергоресурсів та диверсифікації їх надходження. Україна є одним з важливих партнерів ЄС в якості крупного транзитера енергоносіїв, особливо природного газу. Тому надійна робота української ГТС має для Євросоюзу стратегічне значення, а інтеграція енергетичного ринку України до європейського є особливим спільним пріоритетом.

18 грудня 2009 р. Україну прийняли до Енергетичного Співтовариства, проте остаточне приєднання країни та підписання відповідного протоколу відбудеться лише після того, як Україна приведе своє законодавство у сфері енергетики відповідно до європейських принципів та стандартів. Приєднання України до Енергетичного Співтовариства забезпечить прозорі та прогнозовані механізми формування тарифів на енергоносії, сприятиме залученню інвестицій в галузь, дасть змогу ефективніше використовувати наявний експортний потенціал.

Отже, найбільш актуальною проблемою у цій сфері на сьогодні є повільне впровадження європейських стандартів та незадовільне виконання Україною домовленостей з питань модернізації газотранспортної системи, зокрема стосовно створення і функціонування прозорого газового ринку.

Процес адаптації українського законодавства до законодавства ЄС у сфері енергетики продовжується, однак залишається низка проблем, що потребують якнайскорішого вирішення. По-перше, процес адаптації енергетичного законодавства України до законодавства ЄС відбувається дуже повільно. Не встигаючи впровадити чинне законодавство ЄС, Україна наразі потребує врахувати зміни, що відбулися в правовому регулюванні енергетичних питань в ЄС, а саме – прийняття Третього енергетичного пакета ЄС, про що йтиметься нижче. По-друге, електроенергетичне за-

конодавство України потребує системних змін з метою його адаптації до стандартів ЄС. По-третє, в Україні досі не прийнято рамкового закону у газовій сфері, хоча така необхідність назріла вже давно.

а) Нове законодавство ЄС у сфері енергетики

Важливе значення для України має схвалення 22 квітня 2009 р. Європарламентом Третього законодавчого пакета щодо лібералізації енергетичних ринків ЄС (набув чинності у вересні 2009 р.). Даний пакет, запропонований ЄК ще у 2007 р., спрямований на посилення внутрішнього енергоринку ЄС, ліквідацію монополії, створення рівних конкурентних умов, надання споживачам більшого захисту та забезпечення низьких цін на енергоносії.

ЄС активізував зусилля з метою диверсифікації джерел постачання енергоресурсів і шляхів їхнього транспортування та спрямував свою роботу на усунення розбіжностей у національних законодавствах держав-членів для того, щоб:

- 1) сформулювати єдині погляди у сфері енергетичної політики;
- 2) усунути відмінності серед держав-членів в обсягах споживання різних видів енергоносіїв, частці відновлювальної енергетики, структурі та відкритості енергетичних ринків, залежності від імпорту енергоносіїв у країнах-членах ЄС;
- 3) забезпечити рівний доступ усіх учасників на ринки газу та електроенергетики;
- 4) створити єдину європейську енергосистему та поліпшити внутрішній взаємозв'язок європейських енергетичних мереж;
- 5) збільшити використання альтернативних джерел енергії і зменшити споживання газу;
- 6) створити стратегічні запаси енергоносіїв;
- 7) започаткувати єдине європейське планування в енергетиці;
- 8) посилити енергетичні відносини з третіми країнами.

Енергетичний пакет складається з 3 регламентів та 2 директив Європарламенту та Ради:

• Регламент ЄС № 713/2009, який засновує Агентство з питань співробітництва регуляторів у сфері енергетики (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) (застосовується з 3 березня 2011 р.);

• Регламент ЄС № 714/2009 про умови доступу до мереж транскордонних обмінів електроенергією (скасовує Регламент ЄС № 1228/2003) (застосовується з 3 березня 2011 р.);

- Регламент ЄС № 715/2009 про умови доступу до мереж транспортування природного газу, що скасовує Регламент ЄС № 1775/2005 (застосовується з 3 вересня 2009 р.);

- Директива 2009/72/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії, що скасовує Директиву 2003/54/ЄС (застосовується з 3 березня 2011 р., до цього часу держави-члени ЄС мають імплементувати положення директиви у своє національне законодавство);

- Директива 2009/73/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу (скасовує Директиву 2003/55/ЄС) (застосовується з 3 березня 2011 р., до цього часу держави-члени ЄС мають імплементувати положення директиви у своє національне законодавство).

Таким чином, визначено нові правила дії на європейському газовому ринку:

- розподіл майна вертикально інтегрованих енергетичних компаній шляхом відокремлення виробничих потужностей (видобувних – у випадку природного газу та генеруючих – для електроенергетики) та транспортних мереж;

- посилення захисту прав споживачів;
- право на основне забезпечення електроенергією;
- захист клієнтів, які «потребують захисту».

Складовою даного законодавства є позиція, що вищезазначені правила повинні застосовуватися також до компаній з третіх країн, які працюють на території ЄС.

Зазначається, що влада держави ЄС може відмовити певній компанії у праві входження її на внутрішній ринок, якщо та не відповідає вимогам розподілу видобутку та транспортування, або якщо її поява може загрожувати енергобезпеці держав-членів ЄС.

Відповідно до прийнятого Третього пакета та вимоги адаптувати вітчизняне законодавство до європейського, зокрема у газовій та електроенергетичній галузях, Україна найближчим часом має переглянути вітчизняне законодавство.

б) Правове регулювання ринку електроенергетики в Україні

В Україні основним нормативно-правовим актом, що визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності в галузі електроенергетики і регулює відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, постачанням і використанням енергії, є Закон України «Про електроенергетику».

ку» від 16 жовтня 1997 р. № 575 (остання редакція від 24 квітня 2009 р.)⁶. Однак цей закон не створює достатню правову основу для лібералізації ринку електроенергії України, що значно уповільнює інтеграцію України до Енергетичного Співтовариства. Зокрема, він не відповідає законодавству ЄС щодо:

- належного рівня захисту прав споживачів, зокрема щодо отримання ними інформації в повному обсязі та захисту уразливих споживачів;
- забезпечення конкурентних та прозорих цін на електроенергію, створення належних умов використання альтернативних джерел енергії, в тому числі вторинних;
- забезпечення надійного постачання електроенергії;
- створення сприятливого інвестиційного клімату;
- закріплення критеріїв для надання дозволів на будівництво генеруючих потужностей;
- оприлюднення інформації про вплив на довкілля викидів CO₂ та радіоактивних викидів унаслідок вироблення електроенергії.

У Верховній Раді України зареєстровано декілька законопроектів щодо внесення змін до Закону України «Про електроенергетику», але вони мають фрагментарний характер і не вирішують проблему в цілому. Зміни до цього Закону мають відбуватися комплексно та враховувати всі необхідні положення законодавства ЄС у сфері електроенергетики.

в) Правове регулювання газової сфери в Україні

У законодавстві України у газовій сфері⁷ відсутній рамковий закон, унаслідок чого воно є розгалуженим, неповною мірою врегульовує питання

⁶До інших нормативно-правових актів в цій сфері належать: закони України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 р. № 1682, «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 р., постанови Кабінету Міністрів України «Про особливості приєднання до електричних мереж об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з використанням альтернативних джерел» від 19 лютого 2009 р. № 126, «Про врегулювання відносин на оптовому ринку електричної енергії України» від 19 липня 2000 р. № 1136, «Про схвалення Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України» від 16 листопада 2002 р. № 1789 та ін.

⁷Закони України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665, «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 року № 192, «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682, постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної групи з питань реалізації Спільної заяви за результатами Спільної ЄС – Україна міжнародної інвестиційної конференції щодо модернізації газотранзитної системи України» від 5 серпня 2009 року № 826, «Про забезпечення споживачів природним газом» від 27 грудня 2001 року № 1729, «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» від 25 травня 1998 року № 747, «Про розмежування функцій з видобування, транспортування, зберігання і реалізації природного газу» від 24 липня 1998 року № 1173 та ін.

контролю діяльності суб'єктів ринку газу та недостатньо сприяє розвитку конкурентних відносин, і як наслідок – забезпеченню підвищення надійності і якості послуг. З огляду на зазначене, законодавство України в цілому не відповідає законодавству ЄС.

З метою усунення цієї проблеми, що назріла вже давно⁸, та на виконання плану заходів з реалізації Спільної заяви за результатами Спільної ЄС–Україна міжнародної інвестиційної конференції, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2009 р. № 927–р, Міністерством палива та енергетики було розроблено Проект закону «Про засади функціонування ринку природного газу»⁹. В даному Проекті закону враховано основні положення чинної Директиви ЄС 2003/55/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу, однак він має бути переглянутий та доопрацьований в зв'язку з прийняттям Третього енергетичного пакета.

г) Модернізація газотранспортної системи України

23 березня 2009 р. в Брюсселі проведено спільну Міжнародну інвестиційну конференцію ЄС–Україна з питань модернізації газотранспортної системи (ГТС) України, за підсумками якої було підписано Спільну заяву¹⁰. Цей документ створює необхідні політико–організаційні передумови для започаткування комплексного та масштабного процесу реформування ГТС, а також передумови для поступової інтеграції України до внутрішнього енергетичного ринку ЄС.

У Спільній заяві чітко зафіксовано, що українська ГТС є і залишатиметься державною власністю України.

Відповідно до даного документа Український уряд взяв на себе низку зобов'язань, зокрема:

- забезпечити незалежність оператора з транзиту газу відповідної до Директиви ЄС 2003/55/ЄС щодо спільних правил внутрішнього ринку природного газу (Директиву вже скасовано новою Директивою 2009/73/ЄС (див. вище));

⁸Починаючи з 2002 року Міністерству палива та енергетики України було надано низку доручень Президента України та Кабінету Міністрів України щодо розроблення такого Проекту закону.

⁹Повідомлення про оприлюднення Проекту закону України «Про засади функціонування ринку природного газу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=160336&cat_id=35082

¹⁰Заяву підписали: Прем'єр–міністр України Ю. Тимошенко, Єврокомісар з питань зовнішньої політики і європейської політики сусідства Б. Ферреро–Вальднер, Єврокомісар з питань енергетики А. Пібалгс, Президент Європейського інвестиційного банку Ф. Майстадт, Перший віце–президент ЄБРР В. Фріман, Директор Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові М. Райзер. Церемонія підписання відбулася у присутності Президента України В. Ющенка та Президента Європейської Комісії Ж. М. Баррозу.

- забезпечити прозорість та відкритість для інвесторів з модернізації ГТС і надати рівний доступ до відповідної фінансової та технічної інформації, а також забезпечити контроль над отриманими на модернізацію коштами;
- дозволити оператору газотранзитної системи працювати на комерційних засадах з метою реалізації планів комерційного розвитку на довгострокову перспективу;
- розробити не пізніше кінця 2009 р. Програму реформування газового сектору протягом 2010–2011 рр. (станом на кінець березня 2010 р. програма не прийнята).

При цьому реформи газового сектору Україна має завершити до кінця 2011 р., що відобразатиметься в Угоді про асоціацію, а також в Угоді про приєднання України до Енергетичного Співтовариства. Спільна заява передбачає створення в структурі НАК «Нафтогаз України» групи технічного координування при співпраці ЄК, Уряду України та кредиторів.

1.4. Лібералізація візового режиму між Україною та ЄС¹¹

Одним з важливих питань двостороннього співробітництва між Україною та ЄС виступає лібералізація візового режиму, започаткована Україною, яка у 2005 р. в односторонньому порядку ввела безвізовий режим для громадян держав–членів ЄС¹². У 2007 р. набула чинності Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз, яка запровадила спрощену та безкоштовну процедуру оформлення Шенгенських віз для певних категорій громадян України¹³. Втім аналіз процесу практичної лібералізації візового режиму як зі сторони ЄС, так і України свідчить про неповну відповідність досягнутим домовленостям. Причинами незадовільної імплементації цієї Угоди є як недосконалість відповідних механізмів усередині України, так і відсутність єдиної консолідованої політики серед держав–членів Шенгенської зони щодо візового режиму з Україною. Це стосується, наприклад, неповної імплементації консульськими установами країн ЄС на території України ключових статей (ст. 4–7)

¹¹Підрозділ підготовлено на основі матеріалів С. І. Мітряєвої, директора Регіонального філіалу НІСД у м.Ужгороді, к.і.н., с.н.с.

¹²Про встановлення безвізового режиму для громадян держав–членів Європейського Союзу, Швейцарської конфедерації та князівства Ліхтенштейн: Указ Президента України №1131/2005 від 26 липня 2005 р.

¹³Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/publication/content/11577.htm>

Угоди про спрощення оформлення віз, які керуються при цьому власними інструкціями.

Згідно з Всеукраїнським моніторингом видачі віз громадянам України консульськими установами країн ЄС на території України, в 21 консульстві 11 країн–членів ЄС було встановлено, що Угода сприяла певному покращенню ситуації з видачею віз громадянам України переважно в країнах «старого» Шенгену. Країни «нового» Шенгену проводять більш жорстку та обмежувальну політику щодо в'їзду громадян України на територію ЄС, ніж це передбачено Угодою, а положення щодо видачі безкоштовних та багаторазових віз пільговим категоріям громадян України виконуються не в повному обсязі.*

** Моніторинг було проведено Консорціумом експертних організацій та аналітичних центрів України в рамках реалізації громадської ініціативи «Європа без бар'єрів» в три етапи (липень–серпень, листопад 2008 р., липень 2009 р.).*

29 жовтня 2008 р. Україна та ЄС започаткували діалог щодо розроблення умов безвізових поїздок громадян України до ЄС. У рамках такого візового діалогу обидві сторони спільно працюють над виробленням Дорожньої карти щодо впровадження безвізового режиму з чітко визначеними заходами та умовами, зокрема «технічними критеріями»: безпека документів, боротьба з міграцією, громадський порядок, захист прав людини. Втім європейська сторона не поспішає з наданням цієї карти і визначає чотири основні причини, які стоять на заваді прийняттю такого рішення:

- демаркація та управління державними кордонами;
- введення паспортів з біометричними даними;
- створення єдиного міграційного агентства;
- боротьба з нелегальною міграцією та виконання Україною Угоди про реадмісію.

1. **Демаркація та управління державними кордонами.** Незавершеність делімітації і демаркації державного кордону України (з РФ, Молдовою, Білоруссю) і відсутність ефективної системи прикордонного контролю призводить до перетворення України на основну країну транзиту і «накопичення» нелегальних мігрантів у Центрально–Східній Європі. Демаркація державного кордону України з Молдовою, Росією є однією з ключових проблем, яка гальмує процес надання безвізового режиму громадянам України державами Шенгенської зони. Зміни у політичному кліматі відносин України та РФ мають позитивно вплинути на остаточне врегулювання питань, пов'язаних з демаркацією і делімітацією українсько–російського держав-

ного кордону. Остаточне врегулювання питання українсько–молдавського кордону гальмує вирішення статусу Придністров'я.

2. Введення паспортів з біометричними даними. Введення таких паспортів дозволить запобігти фальсифікаціям та надасть можливість вносити до бази даних Шенгенської зони, окрім фотографії, відбитки пальців. Зокрема, у цьому контексті Україні слід ратифікувати дві конвенції Ради Європи «Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки персональних даних» (1981 р.) та «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми» (2005 р.), а також прийняти закон про захист персональних даних.

3. Створення єдиного міграційного органу. В Україні міграційними питаннями займаються кілька міністерств, зокрема Держкомнацміграції, МЗС, МВС, Мін'юст, Мінпраці, МОЗ. У 2009 р. Постановою Кабміну було започатковано Державну міграційну службу¹⁴, однак екс–президент України В. Ющенко ветовав цей документ. Українські експерти називають декілька причин ветовання, серед яких невідповідність нормі Конституції про те, що такі питання мають регулюватися не постановами Кабміну, а виключно законами. Тому оптимальним способом врегулювання цього питання було б ухвалення Закону про Державну міграційну службу. В Україні сфера міграції дійсно взагалі не врегульована на законодавчому рівні. Відсутні законодавчо визначені цілі та засади міграційної політики, з іншого боку. Серед інших причин називається наявність низки корупційних схем, які будуть зруйновані в разі створення єдиного міграційного органу.

4. Боротьба з нелегальною міграцією та виконання Україною Угоди про реадмісію. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб набула чинності у 2008 р., при цьому частина угоди щодо реадмісії громадян третіх країн та осіб без громадянства – з 1 січня 2010 р. Фактично ця вимога Євросоюзу лише частково виконана Україною, оскільки з запланованих семи центрів з утримання нелегальних мігрантів наразі готові лише два: на Волині і Чернігівській обл. При цьому фінансові витрати, пов'язані з будівництвом цих центрів та тренінгами українських прикордонників взяв на себе ЄС.

У процесі отримання безвізового статусу центральною проблемою виступає відсутність законодавчого забезпечення у ключових питаннях. Протягом 2008–2009 рр. Верховною Радою України не ухвалено жодного важливого рішення, яким би передбачалася відповідність європейським нор-

¹⁴Про утворення Державної міграційної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 643.

мам щодо безпеки документів, захисту персональних даних та міграційної політики¹⁵.

Серед здобутків на шляху до безвізового режиму між Україною та ЄС слід відзначити апробацію та запровадження в рамках прикордонних територій України нового інструменту спрощення візової процедури з Угорщиною¹⁶, Словаччиною¹⁷ та Польщею¹⁸ – місцевий прикордонний рух. Він уявляє собою спеціальний режим систематичного перетину кордону і перебування жителів прикордонних регіонів у визначеній прикордонній зоні сусідніх країн на підставі спеціального документа з метою родинного, соціально–культурного, туристично–оздоровчого, економічного, наукового спілкування.

Важливим інструментом візових взаємин України та ЄС може слугувати також ініціатива «Східне партнерство» (див. Розділ 1).

Певним позитивним кроком можна вважати Резолюцію Європейського Парламенту від 25 лютого 2010 р., де Раді ЄС пропонується надати Єврокомісії мандат на перегляд угоди про спрощення візового режиму й початок роботи над Дорожньою картою щодо безвізового режиму з Україною. У свою чергу під час свого візиту до Брюсселя Президент України В. Янукович порушив питання введення безвізового режиму між Україною та ЄС вже у 2011 р. Однак європейська сторона наголошує на необхідності виконання усіх необхідних вимог і не називає жодних термінів. Наразі йдеться лише про підготовлення проекту Дорожньої карти безвізового режиму поїздок громадян України до держав–членів ЄС та можливість розширення прикордонної території в рамках угод про місцевий прикордонний рух, укладених Україною з Угорщиною, Словаччиною та Польщею, що було обговорено на засіданні міністрів закордонних справ країн Вишеградської четвірки та країн–учасниць «Східного партнерства» 2 березня 2010 р.

Наразі в рамках Комітету з парламентського співробітництва між Україною та ЄС створено робочу групу, яка має підготувати звіт щодо візових відносин між Україною та ЄС. Цей звіт буде затверджено на засіданні Комітету наприкінці березня 2010 р., що має стати основою для парламент-

¹⁵Законодавче забезпечення руху до симетричного безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом. – Аналітична доповідь. – Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.novisa.org.ua/library/238766.html#>

¹⁶Угода між Україною та Угорщиною про місцевий прикордонний рух [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mfa.gov.hu/kulkerpiselet/Beregovo/uk/ua_Konzulinfo

¹⁷Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

¹⁸Угода про місцевий прикордонний рух між Україною та Польщею [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=616_138&p=1251789577690164.

ських слухань у Європарламенті щодо візової проблематики з Україною. 23 березня в рамках засідання Комітету були представлені попередні звіти з української та європейської сторони, над якими тепер продовжується робота з метою створення спільної доповіді.

Основні висновки та узагальнення

Діалог між Україною та Європейським Союзом ведеться за такими напрямками:

- Угода про асоціацію між Україною та ЄС;
- створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі;
- лібералізація візового режиму між Україною та ЄС.

Окремим важливим напрямом співробітництва є енергетична сфера.

Угода про асоціацію – це саме той інструмент співпраці, який дозволить практично втілювати реформи та відійти від зайвої риторики про «європейськість» України. Крім того, між Україною та ЄС не існує гострих конфліктних проблем (наприклад, як у відносинах з РФ), так як обидва партнери мають спільне бачення й інтереси. Реалізація Україною Угоди про асоціацію (включно з частиною по ЗВТ) та реформування енергетичної сфери є саме тим процесом, який дозволяє говорити про фактичну інтеграцію до простору ЄС. Це є особливо важливим з безпекової точки зору для енергетичної сфери. Саме енергетика є майданчиком, де Україна має пройти «тест» на реформи, зробивши прозорою роботу цього сектору.

Запровадження безвізового режиму України з Європейським Союзом наразі потребує руху назустріч з обох сторін. У цьому контексті надання Україні Дорожньої карти з боку ЄС до кінця 2010 р. було б виправданим кроком.

2. Східний вектор європейської політики: участь України у проектах ініційованих Європейським Союзом

2.1. Європейська політика сусідства (ЄПС)

Започаткована у травні 2004 р. Європейська політика сусідства¹⁹ (ЄПС) на основі єдиного підходу охопила 16 держав-сусідів ЄС, включаючи країни Східної Європи, Південного Кавказу та Пів-

¹⁹European Neighbourhood Policy. Strategy paper. – COM(2004) 373 final

денного Середземномор'я²⁰. ЄПС одразу зазнала критики як з боку держав-сусідів ЄС, так і європейських інституцій, зокрема Європейського Парламенту. Основною причиною стало те, що в її рамках не була врахована необхідність регіональної та секторальної диференціації, а сама політика не передбачала ані «привілейованих відносин», ані перспектив вступу для тих країн, які в майбутньому хотіли б стати членами Євросоюзу²¹.

На сучасному етапі для України можливостями співробітництва в рамках ЄПС є Порядок денний асоціації Україна–ЄС, прийнятий на заміну Плану дій Україна–ЄС, та дві ініціативи Євросоюзу – «Чорноморська синергія» та «Східне партнерство» (див. далі).

На початку 2005 р. в ЄПС був прийнятий трирічний План дій Україна–ЄС (ПД), покликаний вивести відносини між Україною та ЄС на якісно новий рівень порівняно з існуючими на той час рамками Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (1998 р.). Він був спрямований на поглиблення співробітництва між Україною та Євросоюзом у пріоритетних сферах, мав стати необхідним інструментом внутрішніх перетворень нашої країни та адаптації її структурних систем до європейських стандартів. Оскільки ПД був прийнятий в рамках ЄПС, то він лише формалізував комплексний перелік пріоритетів, які мали сприяти поступовій інтеграції України до європейських економічних та соціальних структур, наближенню українського законодавства до європейського, створенню передумов для започаткування зони вільної торгівлі з ЄС, а також укладенню нової посиленої угоди²².

З підписанням ПД Україна взяла на себе політичні зобов'язання щодо проведення внутрішніх демократичних перетворень, економічних реформ та адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС. Роль ЄС при цьому звелася до консультативної та фінансової допомоги.

Оцінки виконання Плану дій в 2005–2007 рр. були неоднозначними. За підсумками експертного аналізу²³, Україні вдалося досягти відчутних успіхів у сфері демократизації – забезпеченні прав людини та основних свобод, свободи ЗМІ, міжнаціональної злагоди, розвитку громадянського

²⁰ Азербайджан, Алжир, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Молдова, Марокко, Сирія, Туніс та Палестинська Автономія

²¹ J. Varwick, K.-O. Lang. European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU – Policy Towards the New Neighbours. – 2007

²² План дій Україна–Європейський Союз. Європейська політика сусідства

²³ Виконання Плану дій Україна–ЄС: громадський моніторинг // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 2.

суспільства тощо. Однак в інших сферах – боротьба з корупцією, забезпечення незалежності судової влади, в соціально-економічній сфері – помітних змін на краще не відбулося. Результати дослідження свідчили також про те, що в цілому стан реалізації ПД Україна–ЄС, як і здійснення відповідних урядових заходів не можна вважати оптимальними.

Експертний аналіз виявив цілу низку проблем, які мали негативний вплив на ефективність самого виконання: 1) відсутність єдиного механізму планування та звітності, яка б відповідала загальноприйнятим стандартам (різні підходи України та ЄС); 2) розмитість та нечіткість формулювань пріоритетів і заходів та критеріїв їх виконання у Плані дій та у відповідних документах Уряду, що унеможливує визначення критеріїв досягнення мети чи успішності виконання Плану; 3) недосконалість механізму ефективного контролю за виконанням Плану дій та його щорічних заходів.

Згідно з підсумками успішності виконання ПД²⁴ було відзначено, що з часу його прийняття партнерство між Україною та ЄС значно просунулося у всіх сферах спільного інтересу: у зовнішній політиці та управлінні кризовими ситуаціями; економічній та енергетичній сфері, сферах юстиції, свободи та безпеки, включаючи питання візової політики тощо. Однак Україна не досягла або досягла дуже незначного прогресу з впровадження деяких ключових реформ у політичній сфері, включаючи конституційну реформу, реформування системи судочинства, а також протидію корупції²⁵. Було відзначено ключове значення цих реформ для подальшої політичної стабілізації та досягнення прогресу.

а) Ініціатива ЄС «Чорноморська синергія»

«Синергія Чорноморського регіону – пропозиція регіонального співробітництва»²⁶ стала спробою ЄС створити єдині рамки для діяльності ЄС в Чорноморському регіоні²⁷. Поштовхом до цього стало приєднання до ЄС Болгарії та Румунії і отриманий, таким чином, вихід до Чорного моря. Втім

²⁴Спільна Заява щодо Угоди про асоціацію ЄС– Україна за підсумками саміту ЄС– Україна, Париж, 9 вересня 2008 р..

²⁵Commission staff working document. Accompanying the Communication from the commission to the European Parliament and the Council «Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008». Progress Report Ukraine. – Brussels, 23/04/2009 // SEC(2009) 515/2

²⁶Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative». – Brussels, 11.04.2007 // COM(2007) 160 final

²⁷«Чорноморська синергія» спрямована на посилення співпраці ЄС з країнами регіону (Україна, Грузія, Туреччина, Росія) у сферах належного врядування, міграції, безпеки, енергетики, транспорту, довкілля, рибальства, торгівлі, дослідної діяльності, освіти, зайнятості, соціальних справ, науки та технологій. Перша міністерська зустріч ініціативи відбулася 14 лютого 2008 р. у Києві.

дана ініціатива дотепер має декларативний характер, не дає чіткого пояснення політичної позиції ЄС з проблемних питань Чорноморського регіону, а також не має практичного наповнення.

б) Ініціатива ЄС «Східне партнерство»

З метою посилення механізмів співпраці в рамках ЄПС зі східноєвропейського вектора була запроваджена нова стратегія ЄС «Східне партнерство»²⁸ (СП), до якої увійшли Україна, Молдова, Білорусь, Грузія, Вірменія та Азербайджан. Дана ініціатива покликана активізувати партнерські відносини ЄС з державами-учасниками СП та між ними і таким чином здійснювати інтенсивніше підтримання реформ країн-партнерів. СП не передбачає перспективи членства для держав-учасників і спрямована лише на розвиток із країнами-партнерами привілейованих відносин, побудованих на взаємному визнанні спільних цінностей, верховенства права, належного управління, дотримання прав людини, принципів ринкової економіки та сталого розвитку. Також ЄС передбачає взаємодоповнюваність між СП та регіональними ініціативами співробітництва ЄС із сусідами, зокрема «Чорноморською синергією».

Шляхи поглиблення відносин та розширення багатостороннього співробітництва в рамках СП:*

- підписання угод про асоціацію;
- поступова економічна інтеграція з ЄС;
- фінансування з боку ЄС програм покращення адміністративних систем країн-партнерів;
- просування переговорів щодо спрощення візового режиму, боротьби з корупцією, організованою злочинністю й незаконною міграцією;
- посилення енергетичної безпеки ЄС і східних країн-партнерів;
- розвиток програм інтегрованого управління кордонами;
- сприяння розвитку регіональних ринків електроенергії, а також енергоефективності та відновлюваності джерел енергії тощо.

**Україна та ЄС вже співробітничать з усього кола вищевведених пріоритетів.*

Фінансування

Загальний обсяг фінансування ініціативи СП було визначено на 600 млн євро впродовж 2010–2013 рр., з яких 250 млн євро будуть залучені шляхом

²⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Eastern Partnership». – Brussels, 3.12.2008 // COM(2008) 823 final

перерозподілу коштів бюджетного підтримання держав–учасниць СП з інших програм в рамках ІССП, запланованих відповідно до НПП (див. далі) країн–учасників «Східного партнерства», а 350 млн євро було надано додатково з боку ЄС. Зазначені кошти планується використати для досягнення наступних трьох головних цілей:

- підтримання реформ на національному рівні країн–партнерів через Програму комплексного інституційного розвитку (близько 175 млн євро);
- пілотні програми регіонального розвитку, спрямовані на зменшення регіональних економічних та соціальних розбіжностей серед країн–партнерів (близько 75 млн євро);
- імплементація багатостороннього виміру «Східного партнерства» (близько 350 млн євро)²⁹.

Для України важливе просування в рамках ЄПС проектів, спрямованих на системні перетворення з метою сприяння процесу подальшого наближення до стандартів ЄС. Слід враховувати, що світова економічна та фінансова криза здатна суттєво обмежити можливості нової ініціативи, бо передбачається, що основний фінансовий тягар інституційних та структурних перетворень повинні взяти на себе національні уряди держав–сусідів ЄС.

Напрями та рівні функціонування СП

СП передбачає співробітництво за чотирма основними напрямками:

- демократія, належне врядування та стабільність;
- економічна інтеграція та наближення до політик ЄС;
- енергетична безпека;
- міжлюдські контакти.

Багатосторонній вимір «Східного партнерства» функціонує на чотирьох рівнях:

- зустрічі глав держав і урядів «Східного партнерства» (кожні два роки);
- зустрічі міністрів закордонних справ держав–членів ЄС і країн–партнерів, які ознайомлюються з досягнутим прогресом і встановлюють політичні орієнтири (щорічно);
- чотири тематичні платформи відповідно до основних напрямів співпраці;
- панелі для підтримання роботи платформ у конкретних сферах. Формат і учасники таких панелей визначаються відповідно до потреб.

²⁹Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership. // European Commission. External Relations Directorate General. – Last update 16 December 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf

Кожна платформа має комплекс реалістичних і періодично оновлюваних цілей, на виконання яких приймаються програми заходів. Зустрічі проводяться двічі на рік на рівні профільних вищих посадовців. Платформи підзвітні щорічним зустрічам міністрів закордонних справ.

У червні 2009 р. проведено перші установчі засідання всіх 4-ох тематичних платформ, під час яких схвалено загальні принципи і правила їх діяльності, розглянуто основні цілі та презентовано окремі ініціативи-флагмани. У жовтні-листопаді 2009 р. відбулися другі засідання тематичних платформ, за результатами яких схвалено їх основні цілі та Робочі програми на 2009–2011 рр. Крім того, погоджено концепції ініціатив-флагманів «Інтегроване управління кордонами» та «Попередження, готовність та запобігання наслідкам природних та техногенних катастроф».

8 грудня 2009 р. у м. Брюсселі проведено щорічну зустріч міністрів закордонних справ держав-членів ЄС та країн-партнерів ініціативи ЄС СП. Визначено українських координаторів діяльності відповідних тематичних платформ СП:

- платформа № 1 «Демократія, належне врядування та стабільність» – Мін'юст;*
- платформа № 2 «Економічна інтеграція та наближення до політик ЄС» – Мінекономіки;*
- платформа № 3 «Енергетична безпека» – Мінпаливенерго;*
- платформа № 4 «Міжлюдські контакти» – Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції КМУ;*
- загальне координування реалізації ініціативи – СП – МЗС.*

Інституційне співробітництво в рамках СП

Тривають переговори щодо створення інституційного механізму парламентського співробітництва в рамках СП. 18 травня 2009 р. в Києві відбулося спільне засідання представників профільних парламентських комітетів країн-учасниць СП для координування позицій щодо можливої участі в Парламентській асамблеї Європест – парламентський діалог у форматі Трійки (Європейський Парламент, ОБСЄ та ПАРЄ) для підтримання багатостороннього аспекту СП. За його результатами прийнято Рекомендації для національних парламентів Азербайджану, Вірменії, Білорусі, Грузії, Молдови і України щодо можливої участі в Європест.

Парламентський вимір СП став предметом обговорення на спеціальній закритій зустрічі, організованій Комітетом у закордонних справах Риксдагу Королівства Швеція 21 жовтня 2009 р. у м. Стокгольмі. За відсут-

ності остаточної консенсусної позиції країн–партнерів і держав–членів ЄС щодо формату Євронест було створено робочу групу у складі 6+5 (країни–партнери, Швеція, Польща, Іспанія, Європарламент, одна з країн Балтії) для узгодження організаційних питань проведення першого засідання Євронест у форматі асамблеї.

Наразі здійснюється розроблення та погодження установчих документів Євронест, які планувалося схвалити на першій сесії Парламентської асамблеї Євронест 24 березня 2010 р. Так, засідання було перенесено через відсутність консенсусу щодо формату участі Білорусі. Через недемократичність останніх парламентських виборів в країні Європарламент не погоджується на повноцінну участь Білорусі в Асамблеї і виступає за зменшення кількості парламентської делегації цієї країни та залучення кількох представників опозиційних партій на правах спостерігачів з правом на виступи під час засідання Асамблеї.

Регіональний розвиток

У рамках СП у 2009 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України і ЄК уклали Меморандум про взаєморозуміння щодо започаткування Діалогу з регіональної політики та розвитку регіонального співробітництва. Була започаткована Спільна ініціатива ЄС щодо співпраці в Криму. Таке регіональне співробітництво відбуватиметься на основі принципів політики ЄС у сфері вирівнювання регіонального розвитку, як це передбачено СП.

Ідея Спільної ініціативи полягає у тому, щоб за кожною зацікавленою державою–членом ЄС закріпити певний напрям розвитку Криму. Зокрема, Великобританія відповідатиме за економічний розвиток, Швеція – охорону довкілля, Нідерланди – громадянське суспільство. Наразі ініціатива об'єднує Фінляндію, Німеччину, Угорщину, Нідерланди, Польщу, Швецію, Великобританію та Литву. Свій намір долучитися до ініціативи підтвердила також Естонія.

Фінансування Спільної ініціативи передбачається не лише за рахунок коштів Європейського інструменту сусідства та партнерства, а й за рахунок окремих внесків зацікавлених держав–членів ЄС та третіх сторін (зокрема міжнародних фінансових інституцій).

Додаткові можливості для України в рамках СП

Хоча ініціатива «Східне партнерство» не передбачає перспективи членства в ЄС, для України є важливим у прагматичний спосіб скористатися запропонованим співробітництвом з ЄС в її рамках, а саме:

- в інституційній сфері;
- впровадження проектів вирівнювання розвитку регіонів;
- розвиток діалогу між учасниками з метою конструктивного вирішення проблем транскордонного характеру.

Особливого значення в цьому контексті набуває впровадження Програми комплексної інституційної розбудови, метою якої є допомога кожній з країн–партнерів у виконанні зобов'язань, зокрема щодо покращення адміністративного потенціалу. Ці програми будуть розроблятися з урахуванням потреб кожної країни–партнера, підготовки програм та відповідних підготовчих заходів заплановано на 2010 рік, а початок реалізації – у першому кварталі 2011 р. Принципи, на яких базуватиметься дана програма, за оцінками експертів відповідають за своєю суттю передвступним вимогам.

Іншою важливою складовою має стати так званий «процес структурованого наближення»³⁰, побудованого за принципом механізму скринінгу законодавства, який використовувався відносно до нових держав–членів ЄС у процесі набуття членства. Планується, що цей механізм діятиме у формі багатосторонніх семінарів, під час яких ЄК запрошуватиме представників країн–партнерів і надаватиме їм пояснення щодо відповідних положень законодавства ЄС, способів його адаптації та впровадження тощо.

Візові питання

СП може бути цінним інструментом візових взаємин між Україною та ЄС. Рух до безвізового режиму супроводжується проведенням низки реформ у країнах–партнерах, що, у свою чергу, сприятиме вирішенню питань у таких дотичних сферах, як: безпека документів, боротьба з нелегальною міграцією, управління кордонами, співпраця в сфері безпеки, реалізація режиму реадмісії тощо. Варто зазначити, що співпраця у цих сферах має значний потенціал у рамках поєднання багатосторонніх зусиль членів СП.

З 2010 р. ЄС має розпочати укладання пактів «мобільності та безпеки» з країнами «Східного партнерства», основними елементами яких мають стати:

- допомога в запровадженні процедур управління кордонами відповідно до найвищих стандартів;
- допомога в установленні якісного режиму захисту особистих даних, що уможливить оперативну співпрацю країн–учасниць з Європолем та Євроюстом;

³⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Eastern Partnership». – Brussels, 3.12.2008 // COM(2008) 823 final

• підтримання співпраці країн–партнерів з відповідними агентствами ЄС.

Варто зазначити, що на двосторонньому рівні співробітництво України та ЄС щодо спрощення візового режиму просунулося значно вперед на стадію переговорів з розроблення Дорожньої карти (див. далі). Водночас співробітництво в рамках СП потенційно може прискорити введення безвізового режиму за умови виконання зазначених відповідними угодами умов.

2.2. Практичні аспекти співпраці Україна–ЄС в рамках Європейської політики сусідства

В рамках Європейської політики сусідства Європейська Комісія (ЄК) запровадила «Інструмент європейського сусідства й партнерства» (ІЄСП) (набрав чинності 1 січня 2007 р. і розрахований на період **2007–2013 рр.**). Він спрямований на продовження таких програм допомоги як TACIS (для Східноєвропейського регіону) і МЕДА (для Середземноморського) в країнах ЄПС і в Росії.

Загальна сума коштів у рамках ІЄСП на весь період становить **12,4 млрд євро**, з яких **8,7 млрд євро** передбачено на Середземноморський регіон³¹ та **3,7 млрд євро** на Східну Європу і Південний Кавказ,³² а також Росію, що не є учасницею ЄПС.

З них заплановані обсяги фінансування для України становлять 494 млн євро на період 2007–2010 рр. і 470,1 млн євро на період 2011–2013 рр., що є суттєвим підвищенням порівняно з попереднім періодом (212 млн євро на 2004–2006 рр.). Порівняльний аналіз цих коштів з обсягами допомоги, що надає ЄС країнам–кандидатам та потенційним кандидатам на вступ, а також деяким країнам–учасникам ЄПС з Середземноморського регіону, свідчить про суттєву диспропорцію не на користь України. Навіть для таких країн як Марокко та Єгипет, які є учасниками ЄПС, але не можуть претендувати на членство в ЄС, на вищезазначений період заплановано відповідно 650 млн євро та 558 млн євро (*див. Додаток*).

ІЄСП передбачає надання загального та секторального бюджетного підтримання разом із технічною допомогою³³.

³¹Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Марокко, Сирія, Туніс та Палестинська Автономія.

³²До цих двох регіонів належать Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна.

³³Технічна допомога націлена на адаптацію законодавства, зміцнення інституційної здатності та інфраструктури (у країнах–кандидатах з метою приготування їх до членства) і надається переважно у формі експертних консультацій.

Фінансування для кожної країни здійснюється через т.зв. національні пакети ІЄСП: Стратегічний документ (СД) 2007–2013 рр.³⁴ та Національні індикативні програми (НІП) термінами на 2007–2010 рр. та на 2011–2013 рр.

Бюджетне підтримання є інструментом надання коштів з бюджету держави або організації–донора до Державного бюджету країни–отримувача на підтримання здійснення реформ і політик, що ведуть до реалізації чітко визначених та узгоджених стратегічних завдань. Загальне бюджетне підтримання передбачає передачу коштів на реалізацію програм загальнонаціонального розвитку чи стратегії реформування. Секторальне бюджетне підтримання є інструментом надання фінансування з бюджету ЄС до бюджету України на підтримання здійснення реформ і політик, що ведуть до більшого зближення України та ЄС відповідно до УПС. Кошти бюджетного підтримання надходять на рахунок Державного казначейства країни–отримувача та є частиною її державного бюджету.

Однією з особливостей залучення секторального бюджетного підтримання виступає необхідність наявності стратегії або програми розвитку сектору (включно з показниками/індикаторами ефективності) та визначення відомств, відповідальних за впровадження секторальної програми.

Можна виділити такі механізми надання фінансової допомоги:

- бюджетне підтримання (основний напрям безпосереднього підтримання державного бюджету країни–отримувача) – визначається Національною індикативною програмою (НІП)³⁵;
- механізм «Сприяння реформам управління» (додатковий ресурс; виділяється країнам ЄПС, які демонструють найбільший прогрес в реформах управління) – загальний бюджет (2007–2013 рр.) – 300 млн євро;
- Інвестиційний Механізм Сусідства (ІМС)³⁶ – загальний бюджет з ІЄСП (2007–2013 рр.) – 700 млн євро;

³⁴European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. Country Strategy Paper 2007–2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf

³⁵European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. National Indicative Programme 2007–2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_en.pdf

³⁶NIF – Neighbourhood Investment Facility.

- програми Твіннінг (Twinning)³⁷ та ТАІЕХ³⁸ (інструменти співпраці між державними органами у країні-партнері та відповідною інституцією у країні ЄС) – технічна допомога;
- спеціальний компонент для підтримання транскордонного співробітництва на кордонах ЄС – загальний бюджет (2007–2013 рр.) – 1,1 млрд євро (включає внески фондів ІЄСП та Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР));
- новий Інструмент співпраці з ядерної безпеки (Nuclear Safety Instrument).

Основні пріоритети співробітництва України в рамках ІЄСП

1. Підтримка демократичного розвитку та належного врядування (Good Governance):

- реформа державного управління та управління державними фінансами;
- верховенство права та судова реформа;
- права людини, розвиток громадянського суспільства та органи місцевої влади;
- освіта, наука і міжлюдські контакти/обміни.

2. Регуляторні реформи і розбудова адміністративної спроможності:

- сприяння взаємній торгівлі, покращення інвестиційного клімату і зміцнення соціальних реформ;
- регуляторні аспекти окремих галузей.

3. Розвиток інфраструктури, зокрема у сферах транспорту, енергетики, навколишнього середовища, при тісній співпраці з СІБ, ЄБРР та іншими міжнародними фінансовими установами:

- неядерна енергетика;
- транспорт;
- навколишнє середовище;
- управління кордонами та міграція, включаючи питання реадмісії.

Бюджетне підтримання

На 2007–2010 рр. було заплановано для України 494 млн євро. Станом на березень 2010 р. Україна освоїла не повною мірою гроші бюджетного підтримання, передбачені фінансовим періодом, а програми бюджетного підтримання за цей період знаходяться у процесі реалізації.

³⁷Проекти Твіннінг передбачають надання інституційної підтримки українським органам влади шляхом обміну досвідом із колегами з країн ЄС.

³⁸Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією.

Перша угода в рамках імплементації ІЕСП, яка передбачає бюджетне підтримання України зі сторони ЄС за 2007 р., була підписана лише 19 вересня 2008 р. – Угода про фінансування програми «Підтримання впровадження Енергетичної стратегії України», а перший транш у розмірі 23 млн євро ЄК перерахувала на рахунок Державного казначейства України у грудні 2008 р. Водночас інформація про надходження коштів на рахунок Міністерства палива та енергетики України з'явилася лише в листопаді 2009 р.³⁹ «Порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо підтримки Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» було затверджено у квітні 2009 р.

Загальні обсяги **бюджетного підтримання ЄС Україні у 2007 р.** були визначені на рівні **120 млн євро**, а також додатково виділено **22 млн** у рамках механізму «Сприяння реформам управління» для реалізації частини Плану дій Україна–ЄС «Енергетика». З цих коштів 87 млн євро (82 млн євро – бюджетне підтримання, 5 млн євро – технічна допомога на обслуговування) мали бути спрямовані на фінансування програми «Підтримання впровадження Енергетичної стратегії України». Іншою пріоритетною сферою допомоги в інфраструктурній сфері стали питання реадмісії та заходи програми EUBAM⁴⁰ (35 млн євро).

Загальні обсяги фінансової допомоги для України на **2008 р.** (згідно з Річною програмою дій (*Annual Action Programme*)⁴¹ було визначено на рівні **138,6 млн євро**.

*Загальні обсяги секторального бюджетного підтримання ЄС для України у 2008 р. * – 122 млн євро та 16,6 млн євро у рамках Механізму «Сприяння реформам урядування».*

Підтримання впровадження стратегії України у сфері підвищення енергоефективності та відновлювальних джерел енергії – 70 млн євро (бюджетне підтримання – 63 млн євро, технічна допомога – 7 млн євро).

Сприяння розвитку торгівлі (норми та стандарти) – 45 млн євро (бюджетне підтримання – 39 млн євро, технічна допомога – 6 млн євро).

³⁹Інформація щодо виконання положень Меморандуму між Україною та ЄС з порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі. – 2 листопада 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mpe.kmu.gov.ua/>

⁴⁰Місія ЄС з надання прикордонної допомоги Україні та Молдові.

⁴¹Commission Decision on the ENPI Annual Action Programme 2008 in favour of Ukraine to be financed under Article 19 08 01 03 of the general budget of the European Communities. – С (2008) 3891 of 29 July 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/ec_aap-2008_ua_en.pdf

Твіннінг та технічне підтримання ЄПС – 23,6 млн євро (бюджетне підтримання – 21 млн євро, технічна допомога – 2,6 млн євро).

** Кошти надходять упродовж наступного від запланованого року.*

Пріоритетним напрямом фінансування у сфері інфраструктурних проєктів у 2008 р. знову була визначена енергетика. Відповідно до Річної програми було заплановано, що бюджетне підтримання надійде у вигляді 3-х траншів: перший у розмірі 31 млн євро протягом 3-х місяців з моменту підписання фінансової угоди між сторонами. Два інші у розмірі максимум 16 млн євро кожен – наприкінці 18-го та 36-го місяців з моменту підписання.

Європейська Комісія також прийняла рішення про співфінансування ще двох секторальних програм **2009** року:

- Підтримання розвитку транспортної галузі. Орієнтоване підтримання ЄС – 40 млн євро (35 млн євро бюджетного підтримання, технічна допомога – 5 млн євро).

- Охорона навколишнього середовища. Орієнтоване підтримання ЄС – 77 млн євро (72 млн євро бюджетного підтримання, технічна допомога – 5 млн євро).

У березні 2010 р. була прийнята нова Національна індикативна програма 2011–2013 рр.⁴², згідно з якою протягом зазначеного періоду ЄС планує виділити Україні 470,05 млн євро в рамках ІЄСП.

Інші механізми ІЄСП

Механізм «Сприяння реформам управління» надає додаткові ресурси тим партнерам, які продемонстрували найбільші досягнення у реалізації реформ щодо запровадження принципів належного врядування, визначених у Планах дій. За цим механізмом Україна отримала 22 млн євро у 2007 р. та 16,6 млн євро в 2008 р.

Принципово новими інструментами допомоги є Інвестиційний Механізм Сусідства (ІМС), в рамках якого залучається додаткове кредитування, включаючи від Європейського інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку. Кошти ІМС надаються на правах позик і, як правило, супроводжують позики міжнародних фінансових інституцій країнам-партнерам, спрямовані на підтримку економічних реформ та інфраструктурних проєктів, на-

⁴²European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. National Indicative Programme 2011–2013. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_ukraine_en.pdf

самперед у сферах енергетики, охорони навколишнього середовища та транспорту. Загальний бюджет ІМС становить 700 млн євро на період 2007–2013 рр., з яких вже виділено 170 млн євро (50 млн євро – у 2007 р., 50 – у 2008 р. та 70 – у 2009 р.). Згідно з Річним звітом щодо реалізації ІМС у 2008 р.⁴³ у Східноєвропейському регіоні впроваджувалися 9 проектів, на які спрямовано 37,23 млн євро для залучення фінансування загальним обсягом 1,1 млрд євро. На Україну зорієнтовані три з них, фінансування яких було ухвалено у 2008 р. і передбачає надання 6,6 млн євро технічної допомоги для залучення 687,08 млн євро кредитних коштів від європейських фінансових організацій у транспортну, енергетичну та соціальну сфери:

Технічна допомога з підтримання органів місцевої влади України (загальний обсяг фінансування 135 млн євро, внесок ІМС – 5 млн євро);

Технічна допомога високовольтним мережам передач «Укренерго» (заг. – 301,28 млн євро, ІМС – 0,8 млн євро);

Технічна допомога для модернізації та підвищення ефективності «Острова Буришинської ТЕС» (загальний обсяг – 250,8 млн євро, ІМС – 0,8 млн євро).

Розподіл коштів відповідно до Національної індикативної програми для України на період 2011–2013 рр.

Пріоритетні сфери	млн євро	%
Належне врядування та верховенство права	94,000–141,000	20–30
Сприяння введенню в дію Угоди про асоціацію Україна ЄС (включно з поглибленою та всеохоплюючою ЗВТ)	117,500–164,500	25–35
Сталий розвиток	211,500–258,527	45–55
Загалом	470,050	100

Одним з важливих проектів фінансування в рамках ІМС має стати модернізація газотранспортної системи України. За попередніми оцінками, на здійснення проектів з модернізації необхідні інвестиції у розмірі 2,5 млрд євро, які планується залучити у вигляді кредитних ресурсів міжнародних

⁴³Neighbourhood Investment Facility. Operational Annual Report – 2008. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/documents/nif_operational_annual_report_2008_en.pdf

фінансових організацій, таких як МБРР, ЄБРР та ЄІБ. Участь ЄС при цьому полягає у сприянні розроблення заходів з фінансування плану, розгляді питання надання технічної допомоги, а також можливості, залежно від результатів експертної оцінки, надання підтримки в рамках ІМС. Попереднім Кабінетом Міністрів уряду Ю. Тимошенко планувалося укласти відповідну угоду в першому півріччі 2010 р.

Україна стала першою з країн СНД, де було розпочато реалізацію ініціативи **Твіннінг**, яка дає можливість співпрацювати експертам державного сектору країн ЄС та аналогічних українських інституцій. В Україні твіннінгові проекти реалізовувалися в інфраструктурній сфері щодо гармонізації стандартів України у цивільній авіації з нормами законодавства ЄС; посилення регуляторної та юридичної складової регулювання енергетичного сектору; підтримки співпраці України з ЄС у космічній галузі тощо. Станом на 1 березня 2010 року робочий план нараховує 38 проектів Twinning в Україні, з яких завершено реалізацію 5 твіннінгових проектів, 12 знаходяться на стадії реалізації, 19 – на різних стадіях підготовки⁴⁴.

ТАІЕХ у свою чергу є інструментом зовнішньої допомоги, що надається ЄК для обміну інформацією з метою розбудови інституційної здатності, необхідної для адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*. Впродовж вересня 2006 р. – грудня 2008 р. представники органів державної влади України отримали методичну допомогу в рамках 86 заходів ТАІЕХ в таких сферах як безпека та юстиція; внутрішній ринок; транспорт, навколишнє середовище та енергетика; державні фінанси тощо.

В рамках **транскордонного співробітництва ІЕСП**⁴⁵ було затверджено чотири програми, у яких бере участь Україна: 1) «Чорне море» (бюджет Програми – 17,306 млн євро); 2) Румунія–Молдова–Україна (126,718 млн євро на період 2007–2013 рр.); 3) Польща–Білорусь–Україна (186,201 млн євро на період 2007–2013 рр.); 4) Програма транскордонної співпраці у Чорноморському басейні (17,306 млн євро на період 2007–2013 рр.). За допомогою цих програм населення прикордонних регіонів відповідних країн отримує фінансування на спільні проекти співпраці, спрямовані на сприяння стійкому розвитку та розширенню контактів між людьми.

Також триває підтримання **сфери ядерної безпеки** України у межах Інструменту для співпраці з ядерної безпеки, яка на початок 2009 р. становила 48,255 млн євро у рамках виконання Плану дій Україна–ЄС.

⁴⁴[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://twinning.com.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1043&Itemid=86

⁴⁵Відповідно до затверджених ЄК Стратегії транскордонного співробітництва 2007–2013 рр. та Індикативної програми 2007–2010 рр. з транскордонного співробітництва ІЕСП.

Основні висновки та узагальнення

Основною платформою для співробітництва між Україною та ЄС залишатиметься Європейська політика сусідства. Впровадження Євросоюзом даної політики стало виявом, передусім, відсутності єдиної консолідованої позиції всередині ЄС щодо процесу майбутніх розширень і місця в ньому пострадянських європейських країн, й України зокрема. Найбільші концептуальні протиріччя між Україною та ЄС в її баченні та впровадженні викликає односторонній підхід до реалізації політики. Позиція української сторони полягає в тому, що статус сусіда Євросоюзу не відповідає стратегічним інтересам України, а ЄПС значно звужує коло можливостей співробітництва. Водночас ЄС апелює до невиконання Україною взятих на себе зобов'язань та відсутності прогресу на шляху реального наближення до європейських стандартів.

Спробою посилення співробітництва між Україною та ЄС в межах ЄПС стала ініціатива «Східне партнерство». В українському експертному середовищі присутні оцінки цієї ініціативи ЄС як довгострокової альтернативи розширенню. По суті, «Східне партнерство» є додатковою платформою, де Україна може в активний спосіб представляти свої інтереси, використовувати запропоновані механізми для проведення структурних реформ у країні. У цьому контексті чотири платформи для співпраці сприятимуть інтеграції України з ЄС на додаток до дій, передбачених майбутньою Угодою про асоціацію. Також в рамках СП може здійснюватись підтримка подальших демократичних перетворень в державі, одним з компонентів якої є можливе входження України до Європест – парламентського діалогу у форматі Трійки (Європейський Парламент, ОБСЄ та ПАРЄ). СП може також слугувати майданчиком для об'єднання зусиль країн-партнерів щодо лібералізації візового режиму з державами ЄС.

Водночас успішність «Східного партнерства» залежатиме як від ефективності запропонованих ним механізмів співробітництва, так і від політичної волі зі сторони країн-учасниць до розгортання тісного регіонального співробітництва в такому форматі. Складність координації дій зумовлена тим, що 6 держав-учасниць знаходяться на різних етапах інтеграції до ЄС і здебільшого переслідують різні цілі.

ЄС є найбільшим донором фінансової допомоги Україні. Механізми Інструменту європейського сусідства й партнерства» (ІЄСП) передбачають надання допомоги Україні з підтримання демократичного розвитку та належного врядування (Good Governance), проведення регуляторних реформ та розвитку інфраструктури. Основним механізмом фінансування є бюджетне підтримання. В Україні дотепер не створено дієвого механізму

використання коштів зовнішньої допомоги ЄС, що негативно позначається на реалізації фінансованих проєктів. Головною проблемою є тривалий процес розроблення та впровадження необхідного законодавчого регулювання використання зовнішньої допомоги ЄС, а також відсутність контролю та непрозорість процесу розподілу і використання коштів, що призводить до затримки їх отримання та освоєння.

3. Прийняття Лісабонського договору та перспективи політики розширення ЄС

Суттєвий вплив на стан та перспективи подальшого розвитку відносин України та ЄС справляють не лише внутрішні проблеми України. Набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р. фактично завершило тривалий етап інституційного реформування і наразі відкриває нові можливості для подальшого розширення ЄС. Незважаючи на проблеми та ризики, які несе процес розширення ЄС, для багатьох європейських лідерів безумовним є той факт, що він залишається одним з найдієвіших політичних механізмів ефективного функціонування ЄС. Тому успішне завершення інституційної трансформації відкриває нові можливості подальшої інтеграції.

Наразі, перспектива інтеграції до ЄС стосується лише кількох західно-балканських країн, а також Ісландії. Офіційними країнами-кандидатами на вступ залишаються Хорватія, Македонія та Туреччина. Переговори між Хорватією і ЄС щодо членства можуть бути завершені вже протягом 2010 р. (розпочаті 3.10.2005 р.), відповідні переговори з Македонією розпочато в листопаді 2009 р. (можуть бути завершені протягом 3–4 років). Заявку на вступ до ЄС на початку 2010 р. подала Сербія. Щодо інших країн Західних Балкан, то останнім часом їх зближення з ЄС зазнало суттєвих позитивних змін. Зокрема, щойно набрав чинності безвізовий режим із Сербією, Чорногорією та Македонією.

Невизначеною залишається доля Туреччини, від якої ЄС вимагає значного прискорення темпу реформ, а також вирішення конфлікту із сусіднім Кіпром. Втім основною проблемою все ж залишається позиція провідних держав ЄС, насамперед Німеччини та Франції, які виступають проти вступу цієї держави до Євросоюзу, пропонуючи їй натомість привілейоване партнерство з ЄС.

Водночас в Євросоюзі зростає невдоволення впровадженням, масштабами та наслідками попередніх розширень. Підвищення рівня скепсису

щодо розширення має кілька причин: по-перше, це стосується побоювань, що вступ нових членів сприятиме загостренню внутрішніх розбіжностей в європейській політиці, а це означатиме зростання частоти випадків блокування рішень. По-друге, деякі держави ЄС вважають, що з розширенням 2004 р. було зменшено їх вплив, та побоюються подальшого ослаблення своїх позицій у випадку вступу нових держав. По-третє, зростання рівня незадоволення результатами розширення може призвести до загального розчарування процесом інтеграції.

Все вищезазначене призвело в останні роки до інтенсифікації дискусії щодо так званої «**інтеграційної спроможності**» Євросоюзу⁴⁶. Це пов'язане, передусім, з тим чинником, що в багатьох державах ЄС різко знизився рівень суспільної згоди щодо можливості подальшої інтеграції нових членів.

Набуття чинності Лісабонським договором виявляє наявність певних чинників, які впливають на євроінтеграційні перспективи України:

1. Критерії набуття членства. Критерії для набуття членства в ЄС залишаються без змін і регламентуються відповідно статтею 49 ЛД, яка проголошує, що звернутися з поданням може будь-яка європейська держава, яка шанує наступні принципи: свободу, демократію, повагу до прав людини та засадничих свобод, верховенство права.

Водночас була додана нова стаття 7а, яка стосується ЄПС: «ЄС розвиває особливі відносини з країнами-сусідами з метою створення простору добробуту та добросусідства, який базуватиметься на цінностях Союзу та характеризуватиметься тісними, дружніми відносинами на принципах співпраці». Друга частина статті підкреслює можливість для Союзу укласти спеціальні угоди з цими країнами.

2. Система голосування. Незважаючи на зміну в системі голосування в Раді Міністрів ЄС (система кваліфікованої більшості), зовнішньополітичні рішення, і зокрема рішення щодо прийняття нових членів приймаються Радою одностайно і є остаточними. Європейська Комісія знаходиться під впливом цієї інституції, яка має найбільше підстав побоюватися подальшого розширення ЄС. Збільшення кількості країн-членів ЄС призведе до ускладнення керованості міжурядових переговорів усередині Євросоюзу. А за умови принципу подвійної більшості приєднання України до ЄС значно вплинуло б на процес прийняття рішень з її майже 9 % від існуючої кількості населення Євросоюзу. Даний чинник є однією з причин, через

⁴⁶Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007. Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members» // Brussels, 8.11.2006 – COM(2006) 649

яку найвпливовіші члени Євросоюзу виступають проти розширення за винятком існуючих зобов'язань щодо балканських країн.

3. Роль національних парламентів. Посилення ролі національних парламентів держав-членів ЄС збільшує вагу державної позиції у прийнятті загальноєвропейських рішень. Тому негативна позиція навіть небагатьох держав-членів ЄС може поставити питання вступу України під загрозу.

Основні висновки та узагальнення

Положення Лісабонського договору, особливо щодо одностайної системи голосування, підвищення ролі національних парламентів, хоча і ускладнюють певною мірою членство України в ЄС, проте і не забороняють його. Таким чином, вступ України до ЄС повністю залежить від визначення європейської інтеграції пріоритетом державної політики та поступової реалізації конкретних завдань.

4. Внутрішня ситуація в ЄС: стан та поточні проблеми

4.1. Інституційні перетворення в ЄС

Лісабонський договір надає Євросоюзу нові інструменти, що дозволять ЄС стати дієвим, послідовним і стратегічно важливим глобальним гравцем.

Однією з основних цілей набуття чинності ЛД проголошувалася необхідність підвищення функціональної дієвості ЄС. На це спрямовано насамперед введення посад Президента Європейської Ради та Верховного Представника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки. Втім уже перші 3 місяці після набуття чинності ЛД у цій сфері постала низка проблем, передусім у частині перерозподілу інституційних повноважень.

По-перше, призначення на вищі посади ЄС маловідомих європейських політиків (Президентом ЄР став бельгієць Герман Ван Ромпей, а Верховним Представником ЄС – британська баронеса Кетрін Ештон) одразу зазнали критики, особливо з боку держав-членів ЄС останніх двох хвиль розширення. Своє невдоволення вони обґрунтовують тим, що, призначивши маловпливових осіб, керівники великих європейських держав таким чином і надалі намагатимуться повністю контролювати політику ЄС.

По-друге, введення посади постійного Президента Європейської Ради терміном на два з половиною роки не скасовує піврічну ротацію країн-

членів. На думку експертів німецького Фонду науки та політики, дана ситуація містить суттєвий конфліктний потенціал. Виникає змішана система, в якій суттєвою проблемою може стати визначення ролі президента та ротацийного головування у загальній координації роботи та розподілі компетенцій.

По-третє, в ЄС триває процес формування нової зовнішньополітичної та дипломатичної інституції – Європейської служби зовнішніх дій (ЄСЗД – фактично МЗС Євросоюзу), проект створення якої був представлений на саміті ЄС 25–26 березня 2010 р. Однак даний проект одразу зазнав різкої критики як з боку інституцій ЄС (зокрема ЄП та ЄК), так і з боку держав-членів. Водночас для завершення дискусій залишається ще час до кінця квітня.

Планується, що Верховний Представник матиме дев'ятьох представників і помічників – це генеральний секретар, його заступники і директори, відповідальні за певні напрями співробітництва зі світом. За найвищі посади вже розгорнулася боротьба Франції та Німеччини, які прагнуть зберегти свій вплив на європейську зовнішню політику. Це стало однією з основних причин того, що 11 березня 2010 р. держави Вишеградської групи направили до керівних органів Євросоюзу спільну заяву про готовність виходу з МЗС Євросоюзу у разі неотримання відповідного представництва у новій єдиній дипломатичній службі: «Ми вважаємо, що необхідно забезпечити відповідний географічний баланс і значуще представництво всіх країн ЄС в єдиній дипломатичній службі Євросоюзу». Вишеградську групу вже підтримали країни Балтії, Румунія, Болгарія, Греція та Кіпр.

Окрім цього, тепер ЄСЗД акумулює у собі зовнішню та безпекову політику ЄС, що вимагає вироблення нового єдиного підходу до зовнішньої та безпекової політики спільноти. Дотепер фактично вся безпекова політика визначалася впливовими європейськими державами, передусім Німеччиною, Францією та Великобританією.

Намагання цих країн зберегти свій контроль над ЄС є зрозумілим. Водночас наростає конфронтація з новими державами-членами, які претендують на значущу роль в Євросоюзі та рівне врахування своїх інтересів.

Наростання протистояння та боротьби за перерозподіл влади може призвести до зниження рівня ефективності функціонування системи ЄС. Тому для держав ЄС залишається важливим консолідувати свої зусилля у виробленні спільної стратегії подальшого розвитку.

4.2. Фінансово-економічна сфера

Європейський Союз важко виходить з найдовшої та найглибшої в його історії фінансово-економічної кризи. Незважаючи на окремі позитивні зру-

шення у другому півріччі 2009 року, ситуація в економіці ЄС наразі залишається нестабільною.

Масштабні заходи стимулювання економічної та фінансово-кредитної активності поки що не спричиняють очікуваного стійкого ефекту. Темпи відновлення економічного зростання країн ЄС демонструють тенденцію до уповільнення, а на кредитно-фінансових ринках зберігається значна невизначеність. Основними загрозами для економічного відновлення залишається високий рівень безробіття, інфляція, що прискорюється, та дестабілізація державних фінансів країн-членів ЄС.

На тлі пригніченого внутрішнього попиту, нестабільного зростання у промисловому секторі та прискорення росту цін на сировину економіка ЄС у 2010 році може зіткнутися з ризиком стагнації та повторного входження у рецесію.

За даними Європейського статистичного відомства (Eurostat) у четвертому кварталі 2009 р. зростання економіки ЄС (27 країн) уповільнилося до 0,1 % порівняно з 0,4 % у третьому кварталі 2009 року. За динамікою цих показників ЄС значно відстає від країн групи BRIC, США та країн Азійсько-Тихоокеанського регіону. Так, у четвертому кварталі 2009 р. ВВП США зріс на 1,4 %, Японії – на 0,9 %.

У 2010 р. прогнозується збереження тенденції до відставання ЄС за темпами росту. Так, за лютневими прогнозами Європейської Комісії рівень зростання ВВП єврозони у 2010 р. складе близько 0,7 % при очікуваних 2,2 % у США та 1,1 % в Японії.

За останніми даними інфляція у Європі зростає більш швидкими темпами, ніж очікувалося. Споживчі ціни в країнах єврозони (16 країн) у березні зросли на 1,5 % порівняно з березнем 2009 р. При цьому аналітики очікували зростання споживчих цін у березні на 0,9 %.

Рекордними є також показники безробіття в єврозоні (16 країн). У лютому 2010 р. рівень безробіття підвищився до 10 % порівняно з 9,9 % у січні. Для ЄС (27 країн) цей показник підвищився до 9,6 % порівняно з січневим значенням у 9,5 %. Для економік єврозони це найбільший рівень безробіття з 1998 р., для ЄС (27 країн) – з січня 2000 р.

Разом з тим індекс нових замовлень у промисловості єврозони (16 країн) у січні 2010 р. знизився на 2 % порівняно із груднем 2010 р. Для ЄС (27 країн) скорочення індексу з січня до грудня склало 0,2 %.

Проблеми аутсайдерів

На сьогоднішній день у найбільш різкій та загрозливій формі кризові явища виявляються в економіках країн групи PIGS (Португалія, Ірландія,

Греція та Іспанія). Країни цієї групи зіткнулися з проблемами спаду економічної активності, інфляції та безробіття на тлі системного розбалансування державних фінансів, зростання дефіциту державних бюджетів та складнощами обслуговування державного боргу.

Зокрема, в Іспанії рівень безробіття сягнув 19 %, що є найвищим показником у єврозоні (у ЄС–27 більший рівень безробіття має тільки Латвія – 21,7 %). У поточному році на виплати з безробіття уряд планує спрямувати понад 30 млрд євро. При цьому дефіцит державного бюджету Іспанії у 2010 р. може скласти близько 10 % (в Ірландії близько 11,7 % ВВП, Португалії – 8,3 % ВВП)⁴⁷.

Втім найбільшу стурбованість Європейської Комісії та країн–членів ЄС викликала ситуація, що склалася в Греції. Минулий рік Греція завершила з рекордним для країн ЄС дефіцитом державного бюджету на рівні близько 12,7 % ВВП і зовнішнім боргом у 300 млрд євро. Побоювання інвесторів з приводу платоспроможності Греції призвели до різких коливань курсу європейської валюти щодо долара США та інших валют та різкого зниження довіри інвесторів до суверенних облігацій країн єврозони⁴⁸.

Уряд Греції планує «заморозити» заробітну плату в держсекторі, провести податкову і страхову реформу, боротися з ухиленням від сплати податків.

Парламент Греції затвердив законопроект, що передбачає скорочення дефіциту держбюджету на 4,8 млрд євро. Підвищити доходи бюджету передбачається також за рахунок другого за цей рік підйому акцизів на тютюнові вироби і алкогольну продукцію, а також податку з продажів. Окрім цього, прийнято рішення скоротити на 30 % додаткові грошові виплати, що отримуються державними службовцями до свят, а також підвищити податок на додану вартість до 21 % з 19 %.

Усі ці заходи, як розраховують в Афінах, мають знизити дефіцит з нинішніх 12,7 % ВВП до 8,7 % ВВП до кінця 2010 р.

Голова Eurostat Вальтер Радермахер (Walter Radermacher) з цього приводу заявив, що в кризі в Греції винні уряди низки інших країн ЄС. У 2004–2005 рр. вже виникали проблеми з інформацією щодо фінансової ситуації в Греції, оскільки в країні практично не існує ефективно діючої

⁴⁷[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wforex.ru/market-3-2739.htm>

⁴⁸Мається на увазі зростання премій за страхування від дефолту (кредитно–дефолтних свопів – CDS) за суверенними облігаціями Греції, Іспанії та Португалії та збільшення дохідності таких облігацій. У підсумку це призведе до підвищення вартості обслуговування державного боргу та створює проблеми при розміщенні нових боргових інструментів на фінансових ринку.

системи збору статистичних даних. Наприклад, досі не фіксуються витрати лікарень, що утримуються за рахунок держбюджету, у громадах та інших місцевих органах влади облік руху фінансових коштів здійснюється вкрай незадовільно. Незважаючи на це, пропозиції Європейської Комісії щодо надання Eurostat повноважень незалежного контролера національні уряди підтримали лише частково. Тому Європейський Союз не мав інструментів, за допомогою яких можна було запобігти кризі. Фальсифіковані протягом кількох років дані, слабкість управлінських структур, уповільненню реформ і корупція стали головними причинами виникнення кризи у Греції. В. Радермахер визнав, що й інші країни ЄС іноді надавали не зовсім достовірні цифри, але випадків грубої фальсифікації не було зареєстровано в жодній іншій країні Євросоюзу⁴⁹.

Можливе банкрутство найбільшого боржника зони євро та негативний вплив суверенного дефолту Греції на макрофінансову стабільність всієї європейської економіки форсували роботу ЄС у напрямі економічних реформ та узгодження довгострокової стратегії економічного розвитку.

Механізми запобігання кризовим явищам та стратегії забезпечення стійкого економічного зростання

Комплексний характер ризиків та загроз для відновлення економіки спонукав ЄС до пошуку інструментів подолання поточної кризової ситуації та запобігання загроз виникнення криз у майбутньому. Ці питання обговорювалися на трьох останніх самітах глав держав та урядів країн ЄС: у грудні 2009 р., лютому (екстрений саміт) та березні 2010 року.

За підсумками роботи березневого саміту ЄС у Брюсселі (25–26 березня 2010 р.) було узгоджено механізм допомоги Греції, який передбачає як двосторонні позики з боку країн єврозони, так і пільгове кредитування з боку МВФ. Загальний обсяг фінансової допомоги за цим механізмом оцінюється експертами на рівні 20–30 млрд євро.

Крім того, учасники саміту в цілому схвалили проект нової економічної стратегії Євросоюзу «Європа–2020», розроблений та представлений Європейською Комісією. Стратегія, зокрема, передбачає підвищення конкурентоспроможності ЄС, забезпечення високого рівня зайнятості громадян та просування шляхом створення екологічно чистої економіки.

Основними рушійними силами економічного зростання стратегія «Європа–2020» визначає: розумне зростання (сприяння розвитку знань, інновацій, освіти та цифрового суспільства), усталене зростання (ефективне ви-

⁴⁹[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sueddeutsche.de/finanzen/297/504509/text/>

користання ресурсів і підвищення конкурентоспроможності) та об'єднуюче зростання (підвищення рівня зайнятості громадян, боротьба з бідністю)⁵⁰.

Підсумками спільної роботи ЄС у напрямі реформи фінансової системи та посилення контролю над фінансовими ринками стало узгоджене рішення про створення інститутів наднаціонального фінансового контролю. Відповідне рішення було ухвалено на саміті у грудні 2009 р. Планується, що нова система запрацює з січня 2011 р.

Зокрема, передбачається створення в ЄС двох нових наглядових органів контролю над фінансовими ринками.

Перший орган – Європейська рада аналізу системних ризиків (European Systemic Risk Board, ESRB) – буде сформований на основі центральних банків країн-членів ЄС та регуляторів фінансових ринків. До компетенції Ради віднесено загальний макрофінансовий моніторинг стану фінансової системи ЄС, попередження Європейської Комісії про ознаки потенційних кризових явищ та підготовка рекомендацій щодо усунення подібних ризиків.

Другий наглядовий орган – Європейська система фінансових контролерів (European System of Financial Supervisors, ESFS) складатиметься з представників національних фінансових регуляторів країн-членів ЄС та трьох нових європейських наглядових агенцій⁵¹. Основним завданням агенцій є нагляд за діяльністю банків, фінансових компаній, страхових компаній та пенсійних організацій. До функцій ESFS належить контроль над виконанням загальноєвропейських банківських правил, а також контроль та моніторинг екстрених антикризових заходів.

Три нові агенції створюватимуться шляхом трансформації вже існуючих профільних європейських організацій – Європейського комітету страхового та пенсійного нагляду (CEIOPS), Європейського комітету банківського нагляду (CEBS) та Європейського комітету регуляторів цінних паперів (CESR).

Важливо зазначити, що дискусії у рамках ЄС щодо інституційного забезпечення макроекономічної та макрофінансової стабільності не обмежуються зазначеними вище питаннями. Зокрема, увагу привертають ініціативи Німеччини та Франції щодо формування «економічного уряду» ЄС представлені перед березневим самітом ЄС.

⁵⁰[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_en.pdf

⁵¹Європейська банківська організація (European Banking Authority, ЕВА), Європейська організація страхування та пенсійного забезпечення (European Insurance and Occupational Pensions Authority, ЕІОРА) та Європейська організація цінних паперів та фондового ринку (European Securities and Markets Authority, ESMA).

Разом з тим на початку 2010 р. у контексті боргової кризи у Греції набула актуальності тема заснування Європейського валютного фонду (ЄВФ). Основними аргументами на користь ЄВФ є підвищення ефективності антикризового підтримання країн–членів ЄС з боку співтовариства, посилення моніторингу фінансової дисципліни членів ЄС та попередження нових боргових криз у Європі.

Проте на даний момент ці ініціативи не знаходять широкої підтримки країн–членів ЄС з огляду на складність узгодження політичних позицій при створенні нових структур. Ці складності стосуються оптимальної формули паритетного представництва всіх учасників та унеможливлення впливів на роботу нових спільних органів управління з боку національних урядів країн–локомотивів ЄС.

4.3. Питання безпекової політики

У сфері спільної зовнішньої та безпекової політики дії нового керівництва ЄС ґрунтуються на положеннях Європейської стратегії безпеки, прийнятій у грудні 2003 року. У Стратегії, зокрема, зазначається, що основну небезпеку для ЄС становлять:

- розповсюдження зброї масового ураження;
- тероризм і міжнародна злочинність;
- регіональні конфлікти;
- державне банкрутство.

Військово–політична площина

Окремим питанням при обговоренні стратегії ЄС у безпековій сфері залишається орієнтація на «європеїзацію» НАТО та формування автономної європейської політики безпеки та оборони.

На конференції з проблем безпеки, що відбулася в Мюнхені в лютому 2010 р., Федеральний канцлер ФРН Ангела Меркель та президент Франції Ніколя Саркозі знову висловили прагнення до посилення ролі Європи в політиці НАТО шляхом більш тісного співробітництва – в тому числі військового – з країнами–членами ЄС.

Набуття чинності Лісабонським договором перетворило європейську політику у сфері безпеки й оборони на єдину політику Союзу у сфері безпеки й оборони. Єдина політика безпеки й оборони (ЄПБО) (CSDP, Common Security and Defence Policy) є невід’ємною частиною Єдиної політики Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики й політики безпеки (CFSP, від Common Foreign and Security Policy).

ЄПБО забезпечує здатність союзу до оперативних дій з використанням як цивільних, так і військових засобів країн–членів. Мета Європейського

Союзу в управлінні кризами – запобігання конфліктам, забезпечення миру й посилення міжнародної безпеки.

Щоб забезпечити захищеність європейського простору безпеки від перерахованих вище загроз, у розвитку свого військового потенціалу Євросоюз зосередився переважно на забезпеченні стабільності в прилеглих регіонах та наданні підтримки зусиллям, щодо забезпечення міжнародної безпеки та порядку у віддалених регіонах.

Основним завданням безпекової політики на 2010 р. визначено розвиток необхідного оборонного потенціалу, підтримання готовності до дій, а також удосконалення механізмів співробітництва між різними політичними і військовими структурами.

Енергетична безпека

Питання енергетичної безпеки продовжують залишатися в центрі уваги керівництва ЄС. Анонсовано, що під час головування в Євросоюзі Іспанії планується прийняття нової енергетичної стратегії ЄС на наступні п'ять років – так званий План дії у сфері енергетики 2010–2014 рр.

Нову стратегію буде побудовано на енергетичній безпеці й солідарності. Мета стратегії – зменшити енергетичну уразливість країн-членів Євросоюзу за допомогою таких дій:

- розвиток внутрішнього ринку через збільшення кількості й підвищення якості енергосистем, налагодження взаємозв'язків;
- поліпшення транспарентності й доступу на ринки;
- підвищення енергетичної ефективності;
- сприяння диверсифікованості джерел енергоресурсів, переважно за рахунок активізації зусиль щодо розроблення стратегічних енерготехнологій поряд із заохоченням ініціатив у сфері використання сонячної енергії, впровадженням на ринок електромашин, а також технологій з видобутку й зберігання вуглецю;
- зміцнення зовнішніх відносин у сфері енергетики й співробітництво з виробниками, споживачами й транзитерами.

Хоча диверсифікованість джерел енергопостачання і країн-постачальників залишається вищим пріоритетом, іспанське головування буде також підтримувати проекти щодо диверсифікації транспортних маршрутів, що вже погоджені країнами ЄС.

Іспанська сторона декларує, що енергетична політика ЄС не обмежуватиметься підтриманням розвитку проекту «Південний коридор» і частково проекту «Набукко». На наступні кілька років просуватиметься інший стратегічний і пріоритетний для ЄС проект щодо газу й електроенергії – Про-

ект «Середземноморське кільце» (Mediterranean Ring Plan). Проект включає також амбітний план співробітництва з питань відновлюваних джерел енергії із сусідніми країнами, включаючи спеціальне питання щодо використання сонячної енергії. Для обговорення цієї теми буде проведено спеціальна міжнародна конференція в травні 2010 р. у Валенсії (Іспанія).

Основні висновки та узагальнення

Початок інституційної трансформації ЄС після набуття чинності Лісабонським договором позначився низкою проблем, передусім щодо перерозподілу інституційних повноважень. Намагання провідних країн ЄС використати цей період змін для збереження та посилення свого впливу на прийняття управлінських рішень в Євросоюзі викликало негативну реакцію нових держав-членів, передусім країн Центральної та Східної Європи.

Політична напруженість істотно посилюється важким та нерівномірним перебігом економічної кризи. Відчутно зростають дисбаланси конкурентоспроможності між країнами євросони. Менш конкурентоспроможні країни, зокрема з групи PIGS, на тлі економічного спаду та погіршення соціальної ситуації зіткнулися з проблемою значних дефіцитів державних бюджетів, зростанням державного боргу та ускладненнями з його обслуговування. Тоді як інші країни-члени, зокрема Німеччина, Нідерланди, демонструють більшу стійкість до викликів кризи.

Європейський Союз активно шукає шляхів подолання поточної кризової ситуації та напрацьовує нові стратегії економічного розвитку. Для запобігання виникненню кризових явищ у майбутньому країни-члени ЄС вже узгодили рішення щодо посилення наднаціонального фінансового контролю шляхом створення нових наглядових органів контролю над фінансовими ринками. Крім цього, на березневому саміті голів держав та урядів країн ЄС визначено стратегічні пріоритети подальшого розвитку європейської економіки. Зокрема підвищення конкурентоспроможності, забезпечення високого рівня зайнятості громадян та створення екологічно чистої економіки.

Разом з тим дискусія щодо інституційного забезпечення всередині ЄС макроекономічної та макрофінансової стабільності триває. Активно обговорюються теми створення Європейського валютного фонду та можливість утворення «економічного уряду».

Окремим напрямом розвитку ЄС залишаються питання безпекової політики. На даний момент головними пріоритетами Союзу залишається орієнтація на «європеїзацію» НАТО та формування автономної європейської політики безпеки та оборони з перспективою створення воєнно-політичної системи Союзу.

Загальні висновки та рекомендації

Сьогоднішній діалог між Україною та Європейським Союзом ведеться за наступними ключовими напрямками:

- Угода про асоціацію між Україною та ЄС;
- створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі;
- лібералізація візового режиму між Україною та ЄС. Окремим важливим напрямом співробітництва є також енергетична сфера.

Згідно спільних звітів про прогрес, досягнутий у наближенні України до ЄС, Україна не досягла або досягла лише обмеженого прогресу у впровадженні багатьох реформ у політичній та економічній сферах.

На сучасному етапі у відносинах України та Європейського Союзу відбувається перехід від відносин партнерства до принципово нового формату взаємин – так звані асоціації. Угода про асоціацію між Україною та ЄС буде юридично зобов'язуючим документом, який визначатиме рамки політичної асоціації Україна–ЄС, а також економічну інтеграцію. Сьогодні перед Україною постають завдання, що впливають з узятих зобов'язань як в рамках чинних угод з ЄС, так і тих, що визначатимуться майбутньою Угодою про асоціацію. Від ефективності здійснення подальших структурних реформ у усіх сферах залежатимуть європейські перспективи нашої держави.

Сьогодні основною платформою для співробітництва між Україною та ЄС залишатиметься Європейська політика сусідства. Існуючі рамки співпраці дають можливість реалізувати широкомасштабні перетворення у країні і тим самим наблизитися до європейських стандартів, зокрема Копенгагенських і Мадридських критеріїв членства в ЄС.

Одним з інструментом співробітництва між Україною та ЄС в межах ЄПС є «Східне партнерство», що виступає додатковою платформою для представлення Україною своїх інтересів, використання запропонованих механізмів проведення структурних реформ у країні. Водночас успішність «Східного партнерства» залежатиме як від ефективності запропонованих механізмів співробітництва, так і від політичної волі з боку країн–учасниць до розгортання тісного регіонального співробітництва в такому форматі. Складність координування дій зумовлена тим, що 6 держав–учасниць перебувають на різних етапах інтеграції до ЄС і здебільшого переслідують різні цілі.

ЄС є найбільшим донором фінансової допомоги Україні. Механізми Інструменту європейського сусідства й партнерства (ІЄСП) передбачають надання допомоги Україні з підтримання демократичного розвитку та належного врядування (Good Governance), проведення регуляторних реформ та розвитку інфраструктури. Основним механізмом фінансування є бюджет. В Україні дотепер не створено дієвого механізму використання кош-

тів бюджетного підтримання ЄС, що у свою чергу негативно позначається на реалізації фінансованих проєктів. Через відсутність необхідного законодавчого, планового та стратегічного забезпечення процес отримання зовнішньої допомоги в рамках ІЕСП триває роками.

При побудові стратегії відносин Україна–ЄС у середньостроковій та довгостроковій перспективах необхідно враховувати нові виклики щодо формування автономної європейської політики безпеки і оборони. Виходячи з того, що безпека України є невід’ємною складовою європейської безпеки в широкому розумінні, а не тільки безпеки Євросоюзу, Україна має займати активну зовнішньополітичну позицію, пропонувати своє бачення подальшого розвитку відносин та відповідні ініціативи, відстоюючи власні національні інтереси.

Також необхідно враховувати специфіку поточної ситуації, що склалася в ЄС, зокрема характер внутрішньополітичних процесів, пов’язаних із вступом у дію положень Лісабонського договору, та поточний стан європейської економіки.

Особливості теперішнього внутрішньополітичного та економічного розвитку ЄС, передусім – політична напруженість у відносинах між «старими» та «новими» членами ЄС, зниження рівня суспільного підтримання подальшого розширення ЄС, повільне відновлення європейської економіки та збереження високого рівня безробіття в окремих країнах–членах ЄС, – все це є несприятливим контекстом для переговорного процесу між Україною та ЄС щодо Угоди про асоціацію, створення ЗВТ та запровадження безвізового режиму.

Слід також враховувати, що наявність суттєвих диспропорцій у державних фінансах окремих країн–членів ЄС сьогодні розглядається як одна із головних загроз відновленню економічного зростання ЄС. Якщо ЄС не вдасться врегулювати цю проблему, то це може стати основним аргументом для зупинення європейського розширення на тривалий час.

З огляду на це, у сфері бюджетної політики Україні важливо поступово наближатися до критеріїв визначених для країн–членів ЄС, не допускаючи різкого зростання бюджетного дефіциту. Також доцільно під час розроблення стратегії соціально–економічних реформ та довгострокових програм діяльності Кабінету Міністрів України врахувати положення нової економічної Стратегії Євросоюзу «Європа–2020».

Загалом при здійсненні євроінтеграційної політики необхідно виходити з того, що вступ до ЄС не має бути самоціллю. Головним завданням для України має бути проведення внутрішніх реформ з метою модернізації країни та досягнення європейського рівня життя населення. Хоча такий підхід

містить певні ризики, зокрема може слугувати виправданням нездійснення тих чи інших внутрішніх реформ, вступ до ЄС не є кінцевою метою для України. Однак за теперішніх обставин (насамперед внутрішні проблеми в ЄС в фінансово-економічній та політичній сферах, «втома від розширення», зниження суспільного підтримання країн ЄС подальшого розширення, складність знаходження балансу інтересів між державами ЄС, що надалі зростатиме) такий підхід є найбільш доцільним.

Загальні рекомендації

1. Враховуючи юридично-зобов'язувальний характер майбутньої Угоди про асоціацію, Україні доцільно наполягати на включенні до Угоди положення про перспективу членства в ЄС.

2. В рамках переговорного процесу щодо створення ЗВТ наполягати на застосуванні до України зі сторони ЄС асиметричної торговельної політики, за якої Україна матиме перехідний період для закріплення власних позицій на ринках ЄС в переговорному процесі щодо створення поглибленої та всеосяжної ЗВТ.

3. Запровадити новий вимір євроінтеграційної стратегії – «Україна + EU-27». Відтак складовою євроінтеграційної стратегії повинні стати відносини України та 27 країн ЄС на двосторонній основі. Тому доцільно інтенсифікувати двосторонні відносини з провідними державами-членами ЄС, з метою налагодження співробітництва з політичними та економічними колами, які прихильно ставляться до перспектив членства України в Євросоюзі.

4. Розвивати ексклюзивні форми партнерства з окремими країнами ЄС. Так, доцільно перейти до побудови особливих стосунків з Німеччиною, скориставшись приходом на пост керівника зовнішньополітичного міністерства представника Вільної демократичної партії, керівництво якої демонструє прихильне ставлення щодо права України на членство в ЄС.

5. Забезпечити участь України в ініціативі «Східного партнерства» на платформі «регіонального лідерства». Провести консультації із керівництвом держав-партнерів для узгодження позицій щодо вироблення та реалізації взаємовигідних проектів у рамках ініціативи «Східного партнерства».

6. З метою подолання відриву між внутрішньоекономічним та зовнішньоекономічним виміром євроінтеграційної стратегії передбачити можливість об'єднати посади міністра закордонних справ і віце-прем'єр-міністра.

7. МЗС спільно з Кабінетом Міністрів ініціювати консультації з Європейською Комісією, щодо можливої участі України в антикризових програмах Європейського Союзу та провідних країн ЄС.

У рамках Європейської політики сусідства (ІЕСП):

- забезпечити прийняття Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги;
- налагодити чітку міжміністерське координування дій у проектуванні, цільовому використанні та моніторингу проектів залучення зовнішньої допомоги;
- забезпечити ефективну систему координування між донорами та Урядом України для повної інтеграції донорської допомоги у планування політичних курсів та бюджетних стратегій України для ефективного підтримання важливих проектів, особливо в інфраструктурній сфері;
- доручити Мін'юсту, Мінекономіки, Мінпаливенерго, Координаційному бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, які є українськими координаторами діяльності відповідних тематичних платформ в рамках стратегії «Східного партнерства», розробити та прийняти стратегії та програми секторального розвитку, необхідні для залучення вже виділеної з 2007 р. зовнішньої допомоги ЄС;
- забезпечити підписання Угод про фінансування відповідних проектів;
- доручити Міністерству економіки, на яке покладено координування Платформи № 2 «Економічна інтеграція та наближення до політики ЄС»: провести докладний аналіз обсягів необхідного інвестування в інфраструктурні сектори економіки України; визначити перелік додаткових інфраструктурних проектів, які можуть бути профінансовані ЄС в рамках реалізації програм допомоги, та подати на розгляд Європейській Комісії;
- забезпечити створення дієвої системи, належної структури моніторингу та механізмів для нагляду та спрямування використання зовнішньої допомоги.

У сфері енергетичного співробітництва:

- розробити комплексні зміни до Закону України «Про електроенергетику» з урахуванням змін в законодавстві ЄС;
- переглянути положення Проекту закону України «Про засади функціонування ринку природного газу», розробленого Міністерством палива та енергетики України з метою врахування нових змін, що відбулися в правовому регулюванні газових питань в ЄС, а й забезпечити його супроводження у ВРУ та якнайшвидше прийняття як пріоритетного законопроекту, після чого внести відповідні зміни до підзаконних нормативно-правових актів;
- активізувати роботу з виконання Україною домовленостей щодо модернізації газотранспортної системи, забезпечити якісне виконання заходів, передбачених Планом заходів із реалізації Спільної заяви за результа-

тами Спільної ЄС–Україна міжнародної інвестиційної конференції щодо модернізації ГТС України.

Візовий діалог:

- завершити процес делімітації і демаркації державного кордону України і створити ефективну та надійну систему прикордонного контролю;
- забезпечити введення паспортів з біометричними даними, зокрема шляхом ратифікації двох конвенцій Ради Європи «Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки персональних даних» (1981 р.) та «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми» (2005 р.), а також прийняття Закону про захист персональних даних;
- врегулювати на законодавчому рівні цілі та засади міграційної політики та створити єдиний централізований механізм управління міграційним процесами через ухвалення Закону про Державну міграційну службу;
- завершити підготовку центрів з утримання нелегальних мігрантів, як це передбачено Угодою про реадмісію між Україною та ЄС;
- сприяти повній імплементації Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз шляхом: здійснення постійного моніторингу консульських установ держав ЄС на території України; винесення дискусій на тему візового режиму, що відбуваються всередині України на загальноєвропейський рівень; реалізації відповідних проєктів та ініціатив.

З метою покращення механізму державного управління процесом європейської інтеграції:

- вирішити проблему нестачі кваліфікованих кадрів у сфері європейського права та усунути дублювання повноважень між державними органами, до компетенції яких входять питання євроінтеграції України;
- посилити роль центральних органів виконавчої влади України в процесі адаптації законодавства, зокрема збільшити кількість та удосконалити якість відповідних навчальних програм, обов'язкових для фахівців, які безпосередньо працюють у сфері адаптації законодавства та займаються розробленням проєктів законів та інших нормативно–правових актів, які за предметом правового регулювання належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства, що дозволить підвищити якість підготовки проєктів;
- Кабінету Міністрів України при розробленні стратегії соціально–економічних реформ та довгострокових програм діяльності доцільно врахувати положення нової економічної стратегії Євросоюзу «Європа–2020».