

Гнатюк М.М.*

УКРАЇНА ПОТРЕБУЄ НОВОЇ СТРАТЕГІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: МОТИВИ ТА СТРАТЕГІЧНІ ЗАВДАННЯ ЩОДО ВИХОДУ НА НОВИЙ РІВЕНЬ ВІДНОСИН З ЄС

After identification of the basic framework for a new enhanced agreement on association, which does not include membership perspective, Ukraine faces the task of forming a new strategy, taking into account the policy without prospects of joining the EU in the medium term. The article emphasizes the need to establish a new strategy for European integration of Ukraine with two separate stages: the strategy of acquiring official candidate status and a separate strategy for acquiring membership.

Україна проголосила інтеграцію до Європейського Союзу (ЄС) стратегічною метою і одним із ключових національних та суспільних пріоритетів. Багатьма дослідниками наближення до ЄС розглядається як необхідний крок на шляху виконання основних завдань держави в сфері безпеки, економічного та соціального розвитку та історичний шанс утвердження українського суспільства в сім'ї європейських демократичних держав [8]. Увага до проблематики європейської інтеграції України значно зросла в останній час, коли ведуться перемовини із ЄС стосовно підписання угоди про асоціацію.

Результати перемовин і рівень стосунків між Україною і ЄС засвідчують необхідність корегування наявного підходу до стратегії європейської інтеграції України. Метою даної статті є окреслення необхідних змін у стратегічному плануванні політики набуття членства в ЄС після підписання угоди про асоціацію із Європейським Союзом.

Переваги та привабливість інтеграція до Європейського Союзу для України є очевидними. Однак, з огляду на те, що мотиви, які лежать в її основі, безпосередньо впливають на подальше визначення пріоритетів і формування стратегії варто дати їм коротку характеристику. На початковому етапі незалежного існування України в основі її стосунків із ЄС лежали географічні, безпекові та історичні мотиви, які і визначили характер відносин більш ніж на десятиріччя.

Без сумніву історична спорідненість і географічна близькість формують міцний фундамент для розвитку відносин. У цьому плані Україна географічно відчуває себе частиною Європи і визначення Віденським географічним товариством в 1911 р. центру Європи в українському Закарпатті є беззаперечний тому доказ. Як незаперечною є приналежність України до європейської сім'ї народів з давніх часів Київської Русі.

Однак, на відміну скажімо від країн Центрально-Східної Європи, зокрема Польщі де ідея «повернення до Європи» стала рушійною силою радикальних економічних реформ, Україна виявилась втягнутою в процес «цивілізованого розлучення» на пострадянських теренах і змушена була вибудовувати свої відносини із Європейською Спільнотою за принципово іншою партнерською моделлю. Визначальною рисою зовнішньої політики на єв-

* кандидат політичних наук, доцент кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ропейському напрямку, як зазначалось в «Основних напрямках зовнішньої політики України» 1993 р., стало встановлення відносин політичного і військового партнерства.

Як наслідок, з часу отримання незалежності Україною переважними мотивами і рушійними силами формування її євроінтеграційних прагнень були геополітичні і безпекові. Незалежність України, під котрою тривалий час розумілась незалежність від Росії, вимагала політики наближення до євроатлантичних структур, що було наслідком неспроможності Росії прийняти Україну як незалежну і окрему державу. З середини 1990-х рр. реалізуючи політику багатовекторності Україна проголосила про стає прагнення приєднатись до ЄС, а згодом до НАТО. Однак ці міжнародні організації обумовлюють перспективу членства України не стільки геополітичними міркуваннями, скільки необхідністю проведенням внутрішніх реформ, які б зробили її спроможною взаємодіяти в рамках цих структур. Через надмірну зосередженість на геополітичних мотивах українській еліті було важко усвідомити, що демократичний розвиток України і економічні реформи мають набагато більше значення, ніж її розмір та геополітичне розташування.

Здобутки «Помаранчевої революції» були суттєвими, як і її наслідки для взаємин України і ЄС. Однак як і раніше, інтеграція до ЄС є швидше бажаним станом, ніж завданням практичної політики. Проблема тут полягає в першу чергу в відсутності достатніх мотивів, які б могли стати ідеологічною основою для політики в цьому напрямку.

З точки зору реалізації політики входження України до ЄС її політика потребує суттєвої зміни. Україна, як відомо, взаємодіє із ЄС в рамках Європейської політики сусідства, яку вважає лише проміжними кроками на шляху до повноправного членства. Угода про асоціацію, текст якої без частини про зону вільної торгівлі вже узгоджено на рівні делегацій, також не передбачає значного прориву в питанні набуття членства. Українська сторона вимагала закріплення перспективи членства, однак наразі вже є очевидним, що вона не буде містити у собі положення про можливість членства.

Формат асоціації, на основі якого побудовано нову угоду України і ЄС, жодним чином не виходить за рамки партнерських відносин, а лише пропонує переваги від поглиблення взаємин. Аналіз тексту показує, що ключову роль в новій угоді відіграє закріплений рівень залучення України до системи Союзу – тобто поширення на неї політик ЄС, включно із вільним пересуванням громадян, крім того, велике значення має закріплений інституційний механізм, зокрема те, що спільні органи матимуть повноваження на прийняття обов'язкових до виконання рішень, що сприятиме розвитку і поглибленню взаємин. Для виконання положень цієї угоди України має адаптувати законодавство Європейського Союзу з питань, що стосуються імплементації досягнутих домовленостей¹.

Наскільки є прийнятною для України участь в спільному ринку ЄС без перспективи приєднання до нього? Є кілька причин тому, чому економічні переваги, що їх пропонує угода про асоціацію не відповідають інтересам України. По-перше, угода про асоціацію не дає достатніх стимулів для проведення необхідних реформ. Для того, щоб мобілізувати внутрішню підтримку реформам в Україні, Європа повинна стати політичним, а не просто економічним проектом [4, 7]. Зосередження виключно на технологічних аспектах задля отримання економічних переваг не стимулюватиме політичну еліту в Україні розпочати необхідні реформи задля «входження до Європи». Мало ймовірно, що створення ЗВТ у короткостроковій перспективі, як це передбачає майбутня угода із ЄС, і входження до спільного ринку в довгостроковій зможе переконати еліти і суспільство подолати внутрішні бар'єри для реформ.

¹ Подібна система прийняття рішень застосовується в Середземноморських угодах (наприклад стаття 80 угоди із Марокко).

По-друге, у цьому випадку баланс витрат і переваг для України є менш привабливим, а ніж для країн із перспективою членства, наприклад Балканських країн. Стратегія ЄС побудована на отриманні переваг країнами-сусідами від доступу на внутрішній ринок ЄС. Однак, оскільки цей доступ залежить від відповідності правилам і стандартам внутрішнього ринку, то ЄС пропонує країнам сусідам прийняти значну частину *acquis*, яке регулює функціонування внутрішнього ринку. У випадку України така пропозиція становить значний виклик не лише через потребу зміни усталеної практики ведення бізнесу, брак правової і адміністративної здатності прийняття і впровадження *acquis*, але й через необхідність значних видатків [7]. ЄПС передбачає створення всебічної і поглибленої ЗВТ, що наразі відповідає бізнесовим інтересам, які прагнуть доступу до ринку ЄС. Інші сектори, внаслідок зниження конкурентних переваг і регуляторних змін, які неминучі, навряд чи підтримають євроінтеграційні прагнення. Для слабкої економіки лише доступ до ринку ЄС без отримання інших переваг має загрозу як зменшення прибутків, так і зменшення прагнення приєднатись до ЄС. Країни ЦСЄ, що приєднались до ЄС йшли на такі затрати заради переваг членства. Отже, баланс витрат і переваг участі в спільному ринку без перспективи членства може бути не на користь бідних країн, якою є Україна.

З огляду на вже сформовану мету відносин України і ЄС стимул входження до внутрішнього ринку навіть на асиметричні основі із поступками ЄС не відповідає очікуванням української еліти, яка прагне повторити шлях країн ЦСЄ. Крім того, угода про асоціацію не дає ЄС достатніх важелів впливу на Україну для відслідковування процесу реформ в такій мірі, як це було в країнах ЦСЄ перед вступом.

Критично оцінюючи модель європейської інтеграції на основі угоди про асоціацію, разом з тим потрібно не відкидати її спроможність у середньостроковій перспективі, сприяти просуванню необхідних реформ на шляху наближення до ЄС.

Такий стан справ мало корегується із задекларованою стратегічною метою України приєднатись до ЄС. Варто зазначити, що український уряд прагнув скорегувати свою євроінтеграційну політику відразу після Помаранчевої революції, заклавши ЄС переглянути ПД, який було розроблено в рамках ЄПС, і адаптувати його до зміни політичної ситуації в Україні. Неспівпадіння очікувань української сторони, яка сподівалась на прискорене поглиблення інтеграції, і ЄС, який сподівався на прискорення внутрішніх реформ в Україні, стало джерелом втрачених надій і розчарування. Як наслідок, «відносини України і ЄС є невдалим прикладом взаємин двох сторін, які реалізують дуже різні програми дій» [2].

За такої ситуації стає зрозуміло, що в середньостроковій перспективі Україна буде реалізовувати свою євроінтеграційну політику без будь-якої перспективи членства. Отже, постає потреба у формуванні стратегії України до ЄС, яка б враховувала цей чинник.

Питання вироблення стратегії інтеграції України до ЄС актуально і в силу того, що незважаючи на численні зрушення в політиці України на європейському і євроатлантичному напрямку, зокрема завершення етапу багатовекторності у зовнішній політиці та усвідомлення важливості внутрішньої складової євроінтеграційної стратегії, реалізація національного пріоритету вступу до ЄС сьогодні відбувається за відсутності концептуальних рамок, які надають сенс цій стратегії. Більше того, країна не має орієнтира для стратегічного планування соціально-економічного розвитку у вигляді національної стратегії розвитку. За таких умов важко стверджувати, що нова посилена угода (угода про асоціацію), яка стане за висловом переговорника із української сторони А. Веселовського конституцією відносин України і ЄС, буде дієвим знаряддям і орієнтиром реалізації євроінтеграційних пріоритетів України [5].

Україна потребує сьогодні в першу чергу коригування своїх ціннісних орієнтирів, які лежать в основі її європейської політики і чіткої відповіді на питання чому своє майбутнє вона бачить у Європі. Лише розуміння ролі ЄС для внутрішнього розвитку країни спрможне створити достатнє підґрунтя для її подальших кроків в цьому напрямку.

Україна має зрозуміти, що як і для багатьох європейських країн ЄС є сприятливим середовищем із можливостями для розвитку і мирного співіснування. Досвід існування Європейського Союзу та співпраці його держав-членів свідчить, що таке об'єднання є прогресивною формою політичного та економічного розвитку суспільства, її ефективність базується на розвиненій правовій системі, демократичних інституціях, загальноприйнятній системі вироблення рішень та їх імплементації.

Формуючи свої інтереси на європейському напрямку, Україна в першу чергу має виходити із тих політичних, економічних і соціальних переваг, які постають в результаті наближення і входження до ЄС. Найбільш важливий аргумент на користь покращення відносин із ЄС полягає в тому, що процес асоціації та членства створюватиме основи для соціально-економічного розвитку. Рухаючись до ЄС, Україна отримає об'єктивного арбітра внутрішньої трансформації соціально-економічної системи через співпадіння в часі і по змісту внутрішніх перетворень і виконання вимог членства в ЄС.

Приєднання до ЄС дасть змогу вирішити низку ключових проблем розвитку як держави, так і суспільства: покращення міжнародної конкурентної позиції країни (внаслідок використання більш дешевих факторів виробництва і зменшення витрат як результат усунення тарифів); збільшення обсягів торгівлі (зміни внутрішнього попиту внаслідок зменшення тарифів і цін на імпорт); позитивний бюджетний ефект; зростання ВВП внаслідок поліпшення доступу до ринків ЄС, прискорене економічне зростання, можливість запровадження інноваційної моделі розвитку; покращення соціальних і екологічних умов у наслідок запровадження *acquis*; створення нових робочих місць тощо. Членство в ЄС надає Україні додатковий захист її національного суверенітету, формує підтримку стабільності та демократії, збільшує спроможність України на рівноправній основі взаємодіяти із Росією, зменшує можливість внутрішньої нестабільності.

У цьому українська мотивація значною мірою має бути подібна до тих рушійних сил, які підштовхували посткомуністичні країни до їх «повернення до Європи», зокрема історичні і культурні мотиви, а також безпекові і економічні переваги. Разом з тим, потрібно зробити декілька застережень. По-перше, суттєво відмінні вихідні умови реалізації Україною стратегічної мети вступу до ЄС від ситуації періоду звернення «холодної війни», початку і середини 1990-х рр., коли розпочався процес наближення країн ЦСЄ до ЄС. По-друге, в контексті реформування країн ЦСЄ і їх наближення до ЄС провідною ідеєю виступало «повернення до Європи», яка відтворювала не лише прагнення добробуту, але й мала ідеологічне навантаження і заповнила ідеологічний вакуум, який утворився після розпаду радянської системи. Однак, головна відмінність мотивації України від країн ЦСЄ, які приєдналися до ЄС, полягає в тому, що вони були більш схильні виконувати багаточисельні і жорсткі критерії членства в ЄС.

Формуючи пріоритети європейської інтеграції, на наш погляд, варто виокремлювати таку стратегічну перспективу, яка була б внутрішньо не суперечлива і в котрій наступний етап виходив б з попереднього. У досягненні цілей євроінтеграційної стратегії України такими етапами повинні бути стратегії набуття офіційного статусу кандидата та окрема стратегічна логіка щодо підготовки до членства. Хоча ці два етапи є взаємопов'язані їх логіка суттєво відрізняється з точки зору тих якісних змін у відносинах з ЄС, які наступають після прийняття рішення Європейською Радою про надання країні офіційного статусу кандидата.

Така стратегічна логіка вимагає від України поряд із довгостроковою метою вступу до ЄС також ставити і виконувати проміжні завдання як зовнішньої, так і внутрішньої політики. Алгоритм приєднання України до ЄС сформований політичними рішеннями визначено наступним чином: 1) вступ до СОТ, 2) створення зони вільної торгівлі, 3) підготовка укладення нової посиленої угоди з ЄС, 4) створення митного союзу, 5) набуття статусу асоційованого, а згодом і б) повноправного члена ЄС [8,186], однак він є швидше баченням бажаних інструментів регулювання взаємин ніж алгоритмом, який визначає етапи вступу України до ЄС. Проблема в часовому плануванні пріоритеті на основі цього алгоритму полягає в тому, що створення, наприклад, митного союзу необов'язково потребуватиме попереднього підписання угоди про ЗВТ, статус асоційованого члена може не потребує створення митного союзу тощо.

Нажаль, Україна не може імітувати стратегію приєднання, яка базована на наявності офіційного статусу кандидата, поки ЄС не визнає за нею цього статусу, тому перехідна стратегія щодо інтеграції з ЄС має виходити із того рівня відносин, який є між Україною та ЄС, та враховувати результати переговорного процесу стосовно нової угоди про асоціацію. Основним завданням цієї стратегії має бути отримання статусу країни-кандидата. Виконання цього завдання значною мірою буде залежати від досягнутого рівня інтеграції за угодою про асоціацію, наслідками для ЄС прийняття Балканських країн, а можливо і Туреччини. Це завдання повинно бути розраховане на середньострокову перспективу - 5-7 рр. та включати подання офіційної заявки на вступ відразу після укладання угоди про асоціацію.

Вироблення Національної програми підготовки до членства необхідне після визнання за Україною офіційного статусу кандидата. Основним завданням цього етапу має стати проведення внутрішніх перетворень у країні у відповідності із критеріями членства, запровадження *acquis* в тих сферах, які не охоплені угодою про асоціацію.

Список використаних джерел.

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Wider Europe- Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 fin.
2. EU urges stability in Ukraine for closer ties. – Режим доступу: <<http://uk.reuters.com/article/oilRpt/idUKL2839974620080128?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>>
3. GAERC conclusions, 14 June 2004 [10189/04; Presse 195]. - P. 11.
4. Wolczuk K. Integration without Europeanisation: Ukraine and its Policy towards the European Union // EUI Working Paper, RSCAS. - No. 2004/15. – 25 с.
5. Веселовський А. У пошуках нового формату взаємовідносин Україна-ЄС: особливості переговорного процесу щодо укладення нового базового договору (2007). – Режим доступу: http://usps.org.ua/uploads/docs/Veselovskyu_1.pdf
6. Гаврилишин Б. Україна між Сходом та Заходом, Північчю та Півднем: геополітичні можливості і обмеження Хоффман Н., Мюллерс Ф. Україна на шляху до Європи/пер. з нім. – Київ: Фенікс, 2001. – С. 17-26
7. Гнатюк М.М. Відносини з Європейським Союзом та процес європейської інтеграції України / Relations Between Ukraine and the EU and European Integration Process/ М.М. Гнатюк, Я.Й. Малик, Л.Л. Прокопенко; за заг. ред. М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого, О.Рудіка, Л.Прокопенка та В. Стрельцова. К.: Мілленіум, 2009. – 782 с.
8. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К. : НІСД, 2007. – 264 с.