

ВІДНОСИНИ УКРАЇНА-ЄС В КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ ВИМІРИ

***Анотація.** У статті розглядаються ключові тенденції розвитку та напрями взаємодії України і ЄС в контексті Угоди про асоціацію, виклики, які будуть визначати контекст подальшої еволюції цього проекту. Стверджується, що ситуативні заходи не здатні кардинальним чином змінити модель взаємодії з огляду на те, що не тягнуть за собою зміни концептуальної основи системи багатосторонньої співпраці в регіоні.*

***Ключові слова:** Україна, ЄС, Угода про асоціацію, ЄПС.*

***Annotation.** The article examines the key trends and areas of cooperation between Ukraine and the EU in the context of the Association Agreement, the challenges that will determine the context of the further evolution of this project. It is alleged that situational measures are not able to radically change the model of interaction because that does not entail changes in the conceptual framework of the system of multilateral cooperation in the region.*

***Keywords:** Ukraine, EU, Association Agreement, the ENP.*

***Аннотация.** В статье рассматриваются ключевые тенденции развития и направления взаимодействия Украины и ЕС в контексте Соглашения об ассоциации, вызовы, которые будут определять контекст дальнейшей эволюции этого проекта. Утверждается, что ситуативные меры не способны кардинальным образом изменить модель взаимодействия ввиду того, что не влекут за собой изменения*

* доктор політичних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

концептуальной основы системы многостороннего взаимодействия в регионе.

Ключевые слова: *Украина, ЕС, Соглашение об ассоциации, ЕПС.*

Постановка наукової проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Україна та Європейський Союз перебувають у стадії формування та реалізації нового типу взаємин, що отримав назву «асоціація», або, у розширеній версії терміну, «політична асоціація та економічна інтеграція».

Нормативно–правове оформлення асоціативних відносин відбувається через укладання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, що укладена на заміну Угоди про партнерство та співробітництво розпочато. Назва угоди була попередньо узгоджена міністрами закордонних справ Європейського Союзу 22 липня 2008 р. у Брюсселі на засіданні Ради Євросоюзу [1]. Концепція «Східного партнерства» та його результати за останні кілька років зазнали серйозної критики як з боку експертної спільноти, так і представників європейського політикуму. Попри амбітність загальних цілей, як ініціативі «Східного партнерства» так й суто практичній Угоді про асоціацію не вистачає розумного концептуального підходу щодо особливостей історії, політики та соціально - економічних умов розвитку держав, щодо яких вона спрямована. Спроби усунути цей недолік, здійснені у 2010–11 роках шляхом введення принципу посилення партнерства в існуючих рамках Європейської політики сусідства, базувались на стартовому на припущенні, що ЄС має прагнути зміцнення партнерських відносин і більшим чином стимулювати тільки ті країни, що демонструють прогрес у демократичному реформуванні в цілому. Проте ефективність та перспективи інтеграційних успіхів Української держави в існуючому форматі поставлено під серйозний сумнів. Значною мірою, проблема полягає у формуванні спільно з Європою єдиного соціального простору.

Аналіз досліджень цієї проблеми. З правового погляду немає чітко визначеного тлумачення поняття «асоціація» – ані в праві ЄС, ані в

законодавстві України. У Договорі про заснування Європейського співтовариства 1957 р. термін «асоціація» в аспекті зовнішніх зносин Співтовариства вживається у двох значеннях. По-перше, як специфічний правовий статус неєвропейських країн і територій, що перебувають під суверенітетом окремих держав – членів ЄС. Друге значення – режим відносин з державами, що не є членами ЄС. Стаття 310 Договору про Європейський Союз уповноважує Європейське Співтовариство укладати «угоди про встановлення асоціації, яка передбачає взаємні права та зобов'язання, спільні дії та особливі процедури» [2].

Гнучкість правового значення поняття «асоціація» зумовлює той факт, що практика підготовки, укладання та реалізації угод про асоціацію між ЄС та третіми країнами може суттєво відрізнитися. За оцінкою експертів, зокрема О. Сушка, наразі існує принаймні п'ять типів та три покоління Договорів про асоціацію між ЄС та третіми країнами, напрацьована значна правова традиція таких договорів та досвід їхньої реалізації. Експертами зазначається, що даний досвід свідчить про суттєву типологічну відмінність між договорами про асоціацію із латиноамериканськими країнами та договорами про стабілізацію та асоціацію з країнами Західних Балкан – адже перші переважно спрямовані на створення преференційних торговельно-інвестиційних режимів, тоді як останні мають на меті забезпечити підготовку цих країн до членства в ЄС [3, с.295-299].

Протягом тривалого часу українська сторона сподівалась отримати формальну перспективу членства в Євросоюзі у відповідності до стратегічної мети, закріпленої в законодавстві України. Однак внаслідок внутрішніх проблем як в самому ЄС, так і в Україні, питання перспективи вступу України в ЄС не було зафіксоване в Угоді про асоціацію, хоча з теоретичної точки зору, її перший варіант не позбавляв Україну права в перспективі скористатись статтею 49 Договору про Європейський Союз і подавати заявку щодо членства. Однак офіційно прийняті ЄС вимоги на запит уряду Нідерландів де-юре зафіксували як відсутність зв'язку формату

асоціації з можливою перспективою членства, так й доступу до відповідних фондів та інструментів Євросоюзу. Втім можна очікувати посилення кооперації щодо забезпечення співпраці Союзу з Україною через створення Ради Асоціації, збільшення обсягу фінансової допомоги, більшого залучення інституцій ЄС до здійснення Україною необхідних реформ.

Українська та європейська сторони наголосили, що Угода з Україною може стати зразком при укладанні базових договорів з країнами до яких застосовується ініціатива «Східне партнерство». Проте «асоціативні угоди третього покоління», до яких відносяться «європейські угоди» ЄС з країнами ЦСЄ 90-х років, передбачали значний обсяг взаємних зобов'язань та реформ в асоційованих країнах. Однак на практиці їхнє значення було обмеженим короткостроковою перспективою (2–3 роки) за якою слідувало подання офіційної заявки на членство із подальшим отриманням статусу кандидата та початком переговорів про набуття членства, тож період, коли саме така європейська угода виконувала роль провідного правового інструменту побудови системи відносин, був доволі обмеженим. В даному контексті слушною є думка, що у випадку України Угода про асоціацію буде виконувати свої безпосередні функції триваліший час, оскільки отримання статусу кандидата в перспективі 3–5 років не є реалістичним очікуванням. Відповідно, Угода має бути наповнена інструментарієм, що не втратить актуальності і в більш тривалій перспективі (5–10 років) [3].

Мета статі полягає у дослідженні ключових тенденції розвитку та напрямів взаємодії України і ЄС в контексті Угоди про асоціацію, виклики і проблеми які будуть визначати контекст подальшої еволюції цього проекту у вимірі формування загальноєвропейського простору, стратегічних викликів і проблем, які будуть визначати контекст подальшої еволюції цього проекту у майбутньому. Її реалізація передбачає наступні **завдання**: дослідити проблематику взаємодії України і ЄС в контексті Угоди про асоціацію, проаналізувати особливості розвитку практичного формату «Східного партнерства» та його принципові недоліки, визначити виклики

для розвитку стратегічної взаємодії в регіоні та оцінити перспективи її розвитку.

Результати дослідження та їх обґрунтування. Інструментарій Угоди про асоціацію повинен забезпечувати ефективний контроль за виконанням Україною взятих на себе зобов'язань, що передбачатиме в тому числі кооперацію ЄС з українськими суспільними силами, зацікавленими в проведенні реальних реформ. Наприклад, цьому сприятиме встановлення коротко та середньострокового планування виконання Україною своїх зобов'язань і його постійний моніторинг. У цьому процесі активну роль має відігравати і українське організоване громадянське суспільство (зокрема, через максимальний доступ до інформації стосовно виконання Угоди й участі в моніторинговому процесі). Ще одним важливим інструментом мають стати ефективні процедури вирішення суперечок, які виникатимуть у зв'язку з виконанням договору

З іншого боку, договір повинен дозволяти українському бізнесу й організованому громадянському суспільству реалізовувати свій потенціал без посередництва держави. У цьому аспекті ключовим є надання українським фізичним і юридичним особам можливості користуватися перевагами Угоди про асоціацію через пряму дію її норм.

Інтегральною частиною Угоди про асоціацію є створення ЗВТ, яка передбачає не лише скасування тарифних бар'єрів у торгівлі, але й низку регуляторних реформ, спрямованих на поступову інтеграцію України у спільний ринок ЄС. Як пояснює Європейська Комісія, угода про ЗВТ з Україною «має стати першою з нової генерації глибоких та всебічних угод про ЗВТ, яка охоплюватиме всі дотичні до торгівлі сфери (зокрема, послуги, права на інтелектуальну власність, митні процедури, державні закупівлі, енергетичні питання, конкуренцію тощо), а також спрямована на подолання так званих «надкордонних» перешкод шляхом глибокої регулятивної адаптації до торгівельного законодавства ЄС» [3]. Однак вже з початку дії ЗВТ очевидним виявився конфлікт між інтересами виробників, які прагнуть захистити ринок, і споживачів, які надали б перевагу доступу

до якісних товарів по нижчим цінам. Є ознаки і конфліктів між короткостроковими та довгостроковими інтересами, зокрема, у питаннях швидкості впровадження екологічних, санітарних та фітосанітарних стандартів.

Отже, нова угода Україна – ЄС стала асоціативною угодою «четвертого покоління», що спиратиметься на попередній досвід ЄС, але виходитиме за його межі у частині сприяння політичним та економічним реформам, необхідним для досягнення Україною європейських стандартів, які значною мірою співпадатимуть із критеріями членства в Європейському Союзі, однак не передбачає початок процесу набуття останнього, що у практичному сенсі є елементом побудови Брюсселем нових форматів взаємодії з державами європейського Сходу.

Особливого значення набуває проблема перспектив розвитку «Східного партнерства» в контексті трансформації ЄПС, яка є довгостроковим зобов'язанням ЄС щодо своїх сусідів, що протягом наступних років матиме ключовим завданням стабілізацію європейського простору. Часто причини сучасної нестабільності в Європі перебувають поза сферою самої безпеки, тож концептуально підхід Євросоюзу полягає в тому, щоб розглядати вичерпно джерела нестабільності в кожному секторі його політики: бідність, нерівність, почуття несправедливості, корупція, слабкість економічного і соціального розвитку та відсутність перспектив, особливо серед молодих людей, може стати джерелом нестабільності в тому, що вони роблять людей більш вразливими до радикалізації. Вочевидь, що нова ЄПС спрямована на те, щоб підтримати економіку і поліпшити перспективи для місцевого населення, внести свій внесок в боротьбу з неконтрольованим його переміщенням. Як і в інших секторах, переглянута ЄПС має забезпечити співпрацю з питань безпеки і підхід діяти по запобіганню конфліктів за допомогою процедури раннього попередження, в поєднанні з ранніми превентивними заходами, а також для зміцнення потенціалу партнерів в цій галузі та пропонування шляхів зміцнення

стійкості партнерів ЄС до зовнішнього тиску і їх здатність приймати власний суверенний вибір [4].

ЄС виділив значні ресурси для підтримки основних проблем стабілізації європейської околиці, підтримуючи Європейський інструмент сусідства (ENI) (зокрема, з бюджетом понад 15 млрд. євро на 2014–2020 рр.). Для подальшої оптимізації витрат, ЄС буде прагнути залучити значні додаткові кошти за рахунок подальшого зміцнення співпраці з міжнародними фінансовими інститутами і мобілізації інвестиційного фонду на користь політики сусідства (IVF). ЄС модернізуватиме свої інструменти з надання технічної допомоги (TAIEX і Twinning) і адаптуватиме свої стратегії для забезпечення цілеспрямованої допомоги для забезпечення того, щоб фінансова допомога не була незаконно привласнена і досягала намічених одержувачів [5].

Пріоритети партнерства та програми асоціації залишаються основою для визначення пріоритетів для отримання допомоги. Двосторонні асигнування країн-партнерів ЄПС відображають пріоритети та рівень амбіцій, а кошти, виділені в рамках зонтичної програми будуть ґрунтуватися на готовності до проведення і реалізації реформ. Проте, Комісія та Верховний представник будуть працювати, щоб прискорити розгортання допомоги за рахунок спрощення процедур, вивчатимуть можливість забезпечити «гнучкість резерву» в рамках ENI й надання ресурсів, які можуть бути програмами надзвичайної допомоги в разі непередбачених потреб, зокрема, в результаті конфліктної або постконфліктної ситуації, допомагаючи у стабілізації секторів фінансів і безпеки. За оцінкою функціонерів Євросоюзу даний підхід має важливе значення не лише для поліпшення координації діяльності донорів, не тільки з позицій оптимізації використання ресурсів, але й поліпшити видимість вкладу ЄС в посиленні стабільності на континенті [5].

Поряд з тим варто зазначити, що як і раніше, ЄС «розривається» між бажанням виробити загальну політику і розходженням переваг своїх держав – членів, кожна з яких намагається схилити чашу терезів ЄПС в напрямку

своїх геополітичних інтересів. Таким чином, якщо середземноморська компонента обумовлена, головним чином, зацікавленістю Франції та Іспанії, Східне партнерство, безсумнівно, є результатом активності країн Вишеградської групи, що також демонструють бажання активного включення в процес формулювання зовнішньої політики Євросоюзу [6]. Країни Центральної Європи дійсно сподівалися, що цей проект збільшить шанси на подальше розширення ЄС на Схід, тому для держав – членів Центральної Європи намагання заохочувати якомога більше стабільності в безпосередній близькості від них є вкрай актуальним, але, у цілому в ЄС, нове розширення представляється немислимим кроком навіть у перспективі, враховуючи внутрішнє становище держав СП і з огляду на бажання багатьох інших держав – членів Європейського центру замість цього інвестувати в зовнішні інструменти політики ЄС, прагнучи вступити в програму більш солідну й амбітну побудови загальноєвропейського континентального порядку з поглядом на далеку перспективу [6].

Таким чином варто констатувати: перспективи поглиблення існуючих форматів взаємодії України з ЄС залишились «транзитивними» й нечітко визначеними. Співпраця з сусідніми країнами залишається чітким пріоритетом, як і враховується подвійна взаємозалежність: економічна і безпекова. Що стосується держав – членів СП, то їхні запити, однак, як і раніше є константою: прагнення надійного приєднання до гарантій безпеки, сприяння розвитку безпеки в енергетичній сфері, фінансова допомога для підтримки стабільності соціально-економічної та відкриття ринку праці ЄС. Тобто йдеться про просування позицій, як є занадто складними для одностайної підтримки для розгляду їхніми контрагентами як в Брюсселі, так й в провідних західноєвропейських столицях. Голландський референдум, що відхилив ратифікацію Угоди з Україною показав, як політика СП погано сприймається західним соціумом, котрий боїться самої потенційної перспективи розширення. Стійкість Східного партнерства багато в чому залежить від політики РФ, що демонструє намір проводити щодо своїх найближчих сусідів політику прямого впливу. ЄС, зі свого

боку, не хоче перегляду загальної структури відносин, створеної в 1989 році і спирається на підтримку системи безпеки, що є визнаною всіма дійовими акторами в регіоні. Проте, разом з тим посилюються голоси й на користь нової великої угоди щодо міжнародної безпеки в Європі, тому, якщо це система буде змінена, то майбутнє Східного партнерства стають крихкими і ще більш невизначеними [7].

Східне партнерство є основою європейської політики сусідства, але цей вимір великої європейської політики став серйозною проблемою у баченні провідних європейських столиць. Зокрема, за оцінкою французьких експертів та сенаторів, з точки зору початкових цілей воно виявилось занадто амбітним, бо ЄС не вдалося встановити широкий простір стабільності, процвітання і безпеки [7]. Проте, якщо врахувати успіхи, досягнуті за останні роки в тих країнах, які, хоча і є дуже різними на перший погляд, то вони мають певну структурну схожість: недавня незалежність, стартове положення об'єктивно далеке від європейських стандартів і міцні відносини з Росією зі зрозумілих історичних причин. Таким чином, Східне партнерство має балансувати й буде успішним, якщо відбудеться прогрес у відповідності зі своїми власними темпами, в залежності від історії та специфіки кожної країни, що воно стосується. Саме тому воно повинне залишатися одним з пріоритетів ЄС в політичному плані. Відмовитися від нього було б поганим сигналом, що посиляється в країні, де люди часто прагнуть до внутрішніх змін, хоча позиції прихильників закриття проекту в самому ЄС значно посилилися. Тому у західноєвропейських політичних колах намагаються знайти формат, що задовольнив б різні концептуальні бачення [7].

Разом з тим сталими залишаються концептуальні розходження в баченні політичної Європи: для урядів і громадян «старої» Європи сподівання, якими вони керувалися щодо попередніх розширень, виявились вельми умовними, поступившись скептичним настроєм щодо інтеграційних потенціалів східноєвропейських партнерів.

Більш позитивним є ставлення представників ЄС – сусідів України. Зокрема, польського політолога, виконавчого директора Фонду Польсько-Української співпраці РАУСІ Яна Пекло. Його рекомендації для Європейського Союзу є такими: 1. Допомога і підтримка у виконанні Угоди про асоціацію та зону вільної торгівлі, а також у проведенні реформ в Україні; 2. Допомога у зміцненні демократії і верховенства права в Україні (з особливим акцентом на боротьбі з корупцією); 3. Включення перспективи членства в ЄС і НАТО в діалог з Києвом; 4. Надання Україні допомоги у військовій підготовці, розвідданих і військової техніки, здатних допомогти їй захистити суверенітет і обмежити кількість жертв серед мирного населення та військовослужбовців; 5. Робота над новим форматом мирного врегулювання для україно-російського конфлікту, в який буде включено питання Криму; 6. Допомога в розробці стратегічного рішення щодо проблеми внутрішніх переселенців в Україні; 7. Підтримка сектора малих і середніх підприємств і збільшення іноземних інвестицій в Україну; 8. Стимулювання участі України у широкій регіональній співпраці в рамках Східного партнерства; 9. Залучення України (та інших країн Східного партнерства, які підписали угоди про асоціацію з ЄС) до глибокого співробітництва на різних рівнях із партнерами з Євросоюзу [8]. Проте у цілому в ЄС головним трендом залишається зростання скептичних настроїв та збільшення ваги відповідних політичних сил [7].

Варто зазначити, що економічні та соціальні труднощі, недостатня ефективність інституціональної структури, зростання політичних розходжень та вихід Великої Британії, нові виклики внутрішній безпеці, й насамперед криза з мігрантами, залишили обмаль можливостей для ймовірної перспективи нових розширень. Як наслідок трек перемовин був збережений переважно з геополітичних міркувань винятково для балканських країн. Навіть якби нові претенденти, у тому числі Україна, швидко досягли рівня розвитку своїх сусідів у ЦСЄ, відразу низка факторів не лише зовнішнього (позиція РФ стриманість «старої» Європи визначати нові обриси континенту з урахуванням протилежних позицій США та РФ),

але й суто внутрішнього плану (як залишитися зразком представницької демократії, верховенства права і дотримання громадянських свобод та прав людини, економічного процвітання у поєднанні із соціальною справедливістю, сучасними підходами до побудови міждержавних відносин, зокрема сподіванням, що через зарубіжну допомогу можна підтримати стабільність у безпековому вимірі), стримували б позитивне рішення ЄС.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Принципово важливим елементом суспільно-економічних трансформацій в державах ЦСЄ була постійна присутність зовнішнього контролю, що змушувало поквипитися з проведенням адаптаційних та імітаційних реформ. Стосовно країн пострадянського простору ситуація подається і сприймається інакше. Наявність зовнішнього контролю з боку ЄС не гарантує цим країнам перспективи набуття членства й слугує насамперед потребам адаптації до напівпериферійного статусу в межах політики партнерства та укладення Угод про асоціацію. Концепція подвійного просторового та функціонального розширення розкриває для України значимість врахування залежності активності дії ЄС на європейському Сході від ефективності інституційно – функціональної компоненти в нинішньому складі Союзу та посилення кризових впливів на його просторі, що змінює внутрішньоєвропейський політичний ландшафт та неминуче корелюватиме систему пріоритетів як самого ЄС, так й окремих держав єдиної Європи. При цьому європейське сприяння «української проблематики» в контексті сучасних трансформаційних впливів на глобальній міжнародній арені залишатиметься додатковим фактором важливості реалізації Українською державою мети становлення демократичних суспільних відносин і сучасної ринкової економіки.

Список використаних джерел

1. European Commission [Електронний ресурс] «The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?» – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm.

2. Emerson M., Movchan V. Deepening EU–Ukrainian Relations: What, why and how? [Електронний ресурс] / CEPS Special Report, 23 August 2016. – Режим доступу: <https://www.ceps.eu/publications/deepening-eu-ukrainian-relations-what-why-and-how>

3. Сушко О. Формування нового типу асоціативних відносин у трансатлантичному просторі: східна політика Європейського Союзу / Пахомов Ю.М., Коваль І. М., Шергін С.О. та інші. Монографія. – К.: Центр вільної преси, 2013. – С. 295-305.

4. Сушко О., Хорольський Р., Мовчан В. Угода про асоціацію Україна і ЄС: перспективи партнерських відносин / Погорська І.І., Макаренко Є.А., Рижков М.М. та ін. Америка і Європа у сучасних міжнародних трансформаціях. Монографія. – К.: Центр вільної преси, 2014. – С. 434-466.

5. Communication conjointe au parlement europeen, au conseil, au comite economique et social et au comite des regions. Reexamen de la politique europeenne de voisinage Bruxelles, le 18.11.2015 JOIN (2015) 50 final {SWD(2015) 500 final – 25 p.

6. David Cadier et Florent Parmentier sur le Partenariat Oriental de l'Union europeenn [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.touteurope.fr/fr/divers/toutes-lesinformations/article/afficher/fiche/4089/t/44505/from/2890/breve/ue-partenariat-oriental-quelles-perspectives.html?cHash=59bebe6afa>

7. Au nom de la commission des affaires europeennes (1) sur le Partenariat oriental, Enregistre a la Presidence du Senat le 13 juillet 2016 / RAPPORT Par MM. Pas <https://www.senat.fr/rap/r15-797/r15-7971.pdf>

8. Jan Piekło Ukraine's Unrequited Passion for Europe [Електронний ресурс] Heinrich–Böll–Stiftung. Jul 14, 2016 – Режим доступу: <https://eu.boell.org/en/2016/07/14/ukraines-unrequited-passion-europe>