

УДК 32(477)(4-672ЄС)

НОВА БАЗОВА УГОДА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПЕРСПЕКТИВИ ПОЛІТИЧНОЇ АСОЦІАЦІЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Сидорук Т. В.

*Кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри країнознавства
Національний університет «Острозька академія»*

Проаналізовано переговорний процес щодо підписання нової базової угоди між Україною та ЄС. Розглянуто позиції сторін, діапазон компромісу і перспективи укладення угоди про асоціацію.

Проанализирован переговорный процесс по подписанию нового базового соглашения между Украиной и ЕС. Рассмотрено позиции сторон, диапазон компромисса и перспективы подписания соглашения о ассоциации.

An in-depth analysis of negotiations for a New Based Agreement between the European Union and Ukraine. The author considers questions of positions of the parties and perspectives of the association agreement between the EU and Ukraine.

Ключові слова: нова посилена угода, переговори, угода про асоціацію, Україна, ЄС.

Первинний термін дії базової угоди між Україною і Європейським Союзом – Угоди про партнерство і співпрацю (УПС) – становив 10 років і закінчився 1 березня 2008 р. І хоч УПС містить механізм автоматичної пролонгації в разі відсутності заперечень однієї зі сторін, об'єктивні реалії спонукали обидві сторони до початку перемовин про укладення принципово нової угоди. Кінець періоду чинності УПС надав можливість переглянути нормативну базу, щоб не лише відновити міцну правову основу, але і прищепити сильніше почуття мети і динамізму у двосторонніх відносинах. Крім того, на початку ХХІ ст. цілий комплекс обставин обумовив вихід діапазону та характеру реальної взаємодії між Україною та ЄС за межі УПС, що потребувало формування нових нормативно-правових рамок для відносин. Йдеться про розширення ЄС на Схід та виникнення спільного кордону з країнами Східної Європи, що призвело до появи нової геополітичної ситуації в Європі; формування в контексті розширення ЄС нової концепції європейської безпеки, яка визначає одним з ключових факторів підтримання безпеки і стабілізацію географічного оточення ЄС; запровадження Європейської політики сусідства як інструменту реалізації стратегії європейської безпеки і альтернативи розширення, що передбачає залучення країн-сусідів до більш глибоких форм взаємодії з Євросоюзом з метою їх європеїзації, але без подальшого інституційного приєднання до ЄС; поживалення процесів внутрішньої трансформації в Україні після політичних подій 2004–2005 рр.

Саме ці об'єктивні передумови створили підстави для укладення принципово нової угоди з Україною, яка б адекватно відображала здобутки та напрацювання двостороннього діалогу ЄС із Україною і визначила та юридично закріпила формат відносин для наступного етапу співробітництва між двома суб'єктами.

На сьогодні відчувається брак системних досліджень, присвячених аналізу проблем та перспектив підготовки нового договору між Україною та ЄС, що лише частково компенсується наявністю експертних пропозицій та висновків [6] і публіцистичних матеріалів [2; 3]. Метою цієї статті є аналіз перспектив політичної асоціації та економічної інтеграції між Україною та ЄС у перспективі укладення угоди про асоціацію.

Євросоюз та Україна розпочали неформальні консультації щодо нового базового договору в травні 2006 р. Рішення про початок офіційних переговорів було прийнято під час візиту Трійки ЄС до Києва 6 лютого 2007 р., перший раунд переговорів відбувся в березні того ж року [7]. На сьогодні переговорний процес завершено, надалі текст очікує попереднього схвалення (ймовірно під час саміту Україна–ЄС у грудні 2011 р.), підписання і ратифікації.

Переговори з підготовки нової посиленої угоди стали важливими і випробувальними для обох сторін, оскільки їхні результати закладуть основи подальших відносин між ними на довгострокову перспективу. Значимість нової угоди пов'язана передусім з високими очікуваннями української сторони, яка вже протягом тривалого часу прагне вийти за рамки УПС. Це було однією з основних вимог, порушених у ході переговорів з підготовки Плану дій Україна–ЄС у 2004 р. Крім того, сама перспектива укладення нової угоди була ключовим мобілізаційним фактором у реалізації Плану дій Україною. Це не тому, що УПС є неякісною з правової точки зору. У багатьох відношеннях вона є інноваційною угодою високої якості. Наприклад, політичні глави угоди особливо добре підготовлені. Але тут потрібно розрізняти значення УПС як правового документа і як політичного інструменту. Власне, останнє негативно впливало на мобілізаційний потенціал УПС.

Без сумніву, прагнення укладання нової угоди з боку України пов'язане, передусім, з домаганням символічного визнання її «європейських перспектив». Вона намагається використати переговори про нову угоду для того, чого не вдалося досягнути в рамках УПС – підтвердження свого «європейського призначення». В Україні цей символічний вимір є не менш важливим, як специфічні економічні вигоди. Своєю чергою, розширення і уточнення економічних перспектив в

рамках нової угоди дозволить створити більш сильне почуття диференціації в рамках Європейської політики сусідства і забезпечити для України сенс дальшого зближення з ЄС [11, 112–113].

Тим не менше, конфігурація обмежень з боку ЄС ускладнює перспективу відповідності нової угоди очікуванням України. Від початку Рада ЄС надала не сильний мандат Європейській Комісії на переговори щодо нової угоди. У Висновках Ради стосовно мандату і директив Європейській Комісії на переговори від 22 січня 2007 р. [1, 126] ЄС визнав і привітав “прогрес, досягнутий Україною у зміцненні демократії”, підтвердив “свою непохитну відданість підтримці політичних та економічних реформ в Україні, спрямованих на подальше зміцнення демократії, стабільності й добробуту в країні” і висловив бажання “укріпити це зобов’язання через нову посилену Угоду”, якою він має на меті “побудувати *більш тісні взаємини з Україною, націлені на поступову економічну інтеграцію і поглиблення політичного співробітництва*” (тут і далі виділення наше – Т. С.). Однак “*нова посилена Угода не повинна визначати наперед можливий майбутній розвиток взаємин Україна–ЄС*” [1, 126], тобто Євросоюз чітко заявив про свою неготовність на даному етапі пообіцяти Україні перспективу членства чи іншу форму майбутніх еволюційних змін у взаємовідносинах.

Позиція Євросоюзу щодо політичного та економічного наповнення угоди вочевидь визначається рамками Європейської політики сусідства та включає відомий набір інструментів. В політичній площині – це розширений політичний діалог з питань зміцнення демократичних інститутів та верховенства права, більш систематичне залучення України до різних аспектів Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, можливість участі у миротворчих операціях під командуванням ЄС тощо. В економічній площині ЄС пропонує Україні перспективу глибокої економічної інтеграції з можливістю відкриття доступу до його внутрішнього ринку. Як основний інструмент реалізації цієї можливості пропонується запровадження глибокої зони вільної торгівлі.

Україна, своєю чергою, наполягає на тому, що майбутня угода повинна містити «додану вартість», а тому має виходити за рамки УПС. Концептуальні рамки позиції України стосовно суті та змісту нової угоди сформульовано досить чітко ще до офіційного старту перемовин: за своїм змістом це повинна бути угода про асоціацію з ЄС європейського типу з обов’язковою згадкою про майбутнє членство. Так, під час саміту Україна–ЄС в Гельсінкі у жовтні 2006 р. Президент В. Ющенко зазначив: “*Суть нового базового договору між Україною та ЄС – перехід від партнерства і співробітництва до політичної асоціації і економічної інтеграції. Для України дуже важливо, щоб новий договір не перетворився в модернізований договір про партнерство і співробітництво. Документ повинен містити конкретні цілі і засоби їх досягнення*” [9, 165]. 22 лютого 2007 р. Верховна Рада України прийняла Заяву “Про започаткування переговорів між Україною та ЄС щодо укладення нового базового договору”, у якій висловилась за те, що новий договір повинен констатувати відкритість ЄС для членства України, відповідати наявній договірній практиці ЄС щодо країн Центральної та Східної Європи із урахуванням сучасних викликів та реалій та забезпечити трансформацію відносин Україна–ЄС із формату партнерства та співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [4].

На переконання групи українських експертів, яка спеціально працювала над пропозиціями щодо змістовного наповнення нової угоди між Україною та ЄС, ця угода має обов’язково бути “угодою про асоціацію”, яка стане кроком уперед не лише у відносинах Україна–ЄС, але і в системі міжнародних договорів Європейського Союзу, відзеркалюючи як нинішні пріоритети розвитку самого Союзу, так і необхідність підтримки курсу тих держав, що обрали європейський шлях розвитку і заявили про намір досягти у перспективі відповідності критеріям членства в ЄС та здобути повноправне членство в Союзі [6, 4–5].

Певного оптимізму українській стороні додає та обставина, що постійну підтримку її євроінтеграційним зусиллям демонстрував Європейський Парламент. Так, протягом 2005–2007 р. він ухвалив чотири резолюції (резолюції від 13 січня 2005 р., від 5 квітня 2006 р., від 12 липня 2007 р. та від 15 листопада 2007), в яких закликав підписати з Україною угоду про асоціацію і надати чітку європейську перспективу Україні в цій угоді. Однак резолюції Європейського Парламенту не мають жодних юридичних наслідків. Для набуття членства в ЄС чи навіть статусу кандидата, який відкриває європейську перспективу, існує потреба отримання одностайного рішення Ради ЄС. Але в цей момент такої одностайності стосовно України немає.

Питання про термінологію і її політичні наслідки набуло гострої важливості в ході переговорів. Україна надалі наполягала на необхідності укладення угоди про асоціацію, оскільки така угода пропонує найбільш привілейовані відносини між Союзом і третіми країнами. Внутрішня узгодженість Європейської політики сусідства також вимагала, щоб нова угода за типом була угодою про асоціацію. Адже країни Середземномор’я, охоплені політикою сусідства, вже мають угоди про асоціацію, так що за логікою відносини зі східними сусідами повинні бути оновлені принаймні до такого рівня. Але сама по собі угода про асоціацію не має відношення до перспективи членства. Тому Україна прагне угоди про асоціацію не будь-якого типу, а за зразком європейських угод, які відкрили двері до членства в ЄС країнам Центрально-Східної Європи в 1990-х рр. Іншими словами, вона бажає, щоб перспективу членства було закріплено у правовій формі. Це складне

питання про остаточний формат відносин кидало тінь на весь переговорний процес, але так і не було вирішене в його ході.

Тим не менше, під впливом комплексу сприятливих зовнішньополітичних обставин після півторарічних переговорів Європейський Союз задекларував згоду назвати нову угоду з Україною “угодою про асоціацію” та визнати європейську ідентифікацію України. Зокрема, 22 липня 2008 р. Рада ЄС на засіданні у Брюсселі ухвалила відповідне рішення, дійшовши одночасно спільної позиції щодо необхідності визнання України “європейською країною” у преамбулі до угоди [3]. Однак, попри це, вона все ж не передбачатиме перспективи членства для України в ЄС і “майбутнього розвитку відносин”. Комісар Європейської Комісії з питань зовнішніх зносин та Європейської політики сусідства Беніта Ферреро-Вальднер після згаданого засідання Ради ЄС зазначила: “Було важко дійти до спільного рішення стосовно пакета... за угодою про асоціацію і щодо глибших зобов'язань з нашого боку за поглибленою угодою, але вона не передбачає майбутнього розвитку відносин з Україною” [3].

Підписання угоди про асоціацію вважається найбажанішим для України варіантом, бо існує переконання, що укладення саме такої угоди може відкрити для неї шлях до отримання статусу кандидата і згодом – до початку переговорів про членство в ЄС, тобто, що впровадження і реалізація формули політичної асоціації сприятиме в майбутньому повній інтеграції України до ЄС. Ця схема базується на досвіді постсоціалістичних країн Центрально-Східної Європи, з якими спочатку підписували угоди про асоціацію, після чого країни подавали офіційну заявку, їх визнавали кандидатами на членство в ЄС, відбувалися переговори про вступ і нарешті слідувало набуття повноправного членства.

Однак у цьому контексті слід висловити суттєве застереження. «Європейські угоди» з центрально-східноєвропейськими державами початку 90-х рр. ХХ ст. не містили чітких обіцянок щодо їх майбутнього членства в ЄС. Концепція розширення на схід певний час “визрівала” у дебатах, ваганнях та дискусіях, перш ніж її беззастережно прийняли усі країни-члени ЄС. Тобто у випадку країн Центрально-Східної Європи немає безпосереднього зв'язку між фактом укладення угоди про асоціацію з тією чи іншою державою та визнанням за нею перспективи членства в ЄС. Хоча водночас саме цей тип угод дійсно передував майбутньому вступу цілої низки країн до ЄС – йдеться про Грецію, постсоціалістичні країни Центрально-Східної Європи, а нині це стосується Туреччини та західнобалканських держав.

Водночас відносини асоціації пов'язують ЄС і з багатьма іншими державами світу. Сьогодні він має двосторонні угоди про асоціацію з Тунісом, Ізраїлем, Марокко, Йорданією, Єгиптом, Палестинською автономією (перехідна угода), Алжиром та Ліваном, а також Чилі та ін. У рамках угод про асоціацію з середземноморськими партнерами закладаються умови для створення зон вільної торгівлі з ЄС, координується політика у сфері міграції та безпеки тощо. Навряд чи можна сказати, що ці «угоди про асоціацію» із середземноморськими сусідами ЄС містять щось, чого б Україна уже не мала в рамках нинішніх стосунків із Союзом чи щось, що вона не могла б отримати в рамках нової посиленої угоди. Усі ці країни входять до сфери дії Європейської політики сусідства, а Україна, відповідно до оцінок Європейської Комісії та Ради ЄС, перебуває в авангарді процесів ЄПС.

Механізм асоціації передбачений статтею 217 Договору про функціонування Європейського Союзу (ст. 310 Договору про заснування Європейського Співтовариства, ст. 238 Римського договору про створення ЄЕС) [10, 163], а конкретизується його юридична природа у рішенні Суду Європейських Співтовариств від 30 вересня 1987 р. [8]. Згідно з положенням ст. 217 Договору про функціонування Європейського Союзу, “Союз може укласти з однією чи більше державами або міжнародними організаціями угоди про створення асоціацій, які передбачають взаємні права та обов'язки, спільні дії та особливі процедури” [10, 163]. Відповідно до вищезгаданого рішення Суду Європейських Співтовариств, угода про асоціацію створює спеціальні привілейовані відносини з країнами-нечленами, внаслідок чого останні певною мірою залучаються до системи об'єднання, тобто сфера співробітництва ЄС з асоційованими країнами визначається так званим “спільним доробком”, що являє собою сукупність усіх зобов'язань, прийнятих державами-членами відповідно до чинного права ЄС [8]. У такий спосіб у рамках асоціації досягається найвищий рівень співробітництва між сторонами, що й зумовлює зацікавленість України у створенні асоціації з Європейським Союзом. Найважливішим економічним аспектом угод про асоціацію є створення зон вільної торгівлі, хоча водночас вони закладають інституційні основи співпраці у всіх сферах взаємного інтересу.

Утім, поняття «асоціації» є надзвичайно широким, а його зміст залежить від змісту угоди ЄС із конкретною країною, з якою він будує стосунки. Адже від «європейської угоди» між ЄС та Польщею до «угоди про асоціацію» між ЄС та Чилі – дуже велика відстань. І навіть для європейських країн (у нашому випадку України) підписання угоди про асоціацію з ЄС сьогодні може означати щось інше, ніж у 60-х рр. означало для Греції або на початку 90-х рр. минулого століття – для Польщі, Угорщини чи Чехії. Наприклад, процес наближення України до ЄС може тривати набагато довше, що, звичайно, залежить від бажання та зусиль як України, так і ЄС. Між договором про асоціацію і

процедурою набуття членства немає прямого зв'язку. Ініціатива "Східного партнерства", адресована східноєвропейським та південнокавказьким державам, основою якої є саме угоди про асоціацію, і яка не має нічого спільного з політикою розширення, свідчить про те, що майбутня угода про асоціацію з Україною, найімовірніше, стане моделлю для відносин з тими європейськими країнами, яким наразі відмовлено в перспективі членства.

Негнучкість позиції ЄС щодо розширення та порядку ведення дискусій про нього має принциповий характер. Це зумовлено як нинішнім внутрішнім станом в Україні, так і проблемами в самому Євросоюзі. Дослідники виділяють декілька причин, через які ЄС відмовляється вести мову про можливість вступу до його лав східних сусідів. По-перше, Україна (пропозиція перспективи членства є найбільш невідкладною саме в її випадку), а також Молдова, і ще більш очевидно, Білорусь далекі від відповідності критеріям членства. По-друге, має місце серйозна занепокоєність відносно здатності Союзу абсорбувати щораз більшу кількість членів. Існують побоювання, що ЄС просто не зможе функціонувати з понад тридцятьма державами-членами. По-третє, в ЄС нагромадилась значна «втома від розширення», разом з почуттям що сьогодні фокус повинен концентруватись лише на державах-кандидатах і на розвитку спільних політик і структур. І насамкінець, ЄС, особливо деякі впливові держави-члени, занепокоєні ставленням і реакціями Росії [5, 68].

Офіційні особи ЄС люблять наголошувати на тому, що економічні і політичні критерії членства є єдиними, а тому – аполітичними. Однак існують очевидні причини того, що в Україні має місце враження (далеко не безпідставне), що ЄС має кілька чітких політичних завдань, і особливо це стосується його ухилення від кроків, які могли б розглядатися як недружні до Росії.

Разом з тим, як відзначає багато європейських чиновників, а також вітчизняних та зарубіжних дослідників, найбільший негативний вплив на перебіг переговорного процесу з Європейським Союзом справляла перманентна політична криза в Україні упродовж 2007–2010 рр. "Для нас стало великою несподіванкою, що Україна може дозволити собі урядову кризу в такий відповідальний момент і в такій геополітичній ситуації", – заявляв глава комітету із закордонних справ німецького бундестагу Рупрехт Поленц [2]. Після ж президентських виборів в Україні 2010 р. об'єднана Європа неодноразово вказувала на небезпеку згортання демократичних цінностей, що могло стати на заваді підписання угоди про асоціацію з ЄС. Арешт Ю. Тимошенко взагалі постав під загрозу можливість парафування угоди в найближчому майбутньому, що може мати небезпечні наслідки для української держави і суспільства.

Адже нова базова угода покликана забезпечити перехід до значно вищого рівня взаємовідносин між Україною та ЄС порівняно з УПС у всіх сферах взаємного інтересу. Основною її складовою, безумовно, стане економічна інтеграція, реалізована через поглиблену і всеохоплюючу зону вільної торгівлі. Водночас потужного політичного стимулу для проведення політичних та економічних реформ – перспективи членства – Україні не запропонують і на цьому етапі. Досі відкритим є питання, чи міститиме нова угода чіткі формулювання щодо перспектив впровадження безвізового режиму для громадян України. Так чи інакше, угода має містити принаймні вичерпний перелік умов та критеріїв, виконання яких дозволить Україні отримати в майбутньому безвізовий режим у стосунках з ЄС.

Скрутне становище ЄС полягає в його бажанні уникнути створення прецеденту, ввівши далекосяжні зобов'язання. Адже угода з Україною, ймовірно, буде першою в серії угод сусідського типу з державами Східної Європи та Південного Кавказу. Водночас, якщо диференціація як одна з ключових засад ЄПС є реальністю, індивідуальні угоди повинні запропонувати «додану вартість» в залежності від конкретних обставин у країнах-партнерах. Але, враховуючи відсутність консенсусу в ЄС щодо далекосяжних цілей у відносинах з країнами-сусідами, швидше за все, на практиці слід очікувати згортання очікувань по всіх напрямках, а не посилення диференціації. Український випадок також має важливе значення через більш широкий регіональний контекст: неохоплена ЄПС Росія навряд чи задовольниться меншим, порівняно з тим, що пропонується Україні.

Однак у випадку України акцент на згортанні очікувань не є, на наш погляд, оптимальною стратегією, якщо ЄС бажає знизити вимоги України до членства в ЄС (попередити голосніше стукання в його двері). Якщо ЄС не запропонує жодних відчутних вигод у рамках нової угоди, Україна і далі наполягатиме на їх запровадженні. Не надавши імпульсу двостороннім відносинам, нова угода може перетворитися на джерело розбрату і розділити долю УПС. Таким чином, по суті, переговори щодо нової посиленої угоди створюють проблему балансування між очікуваннями України і конкретними обмеженнями, що склалися в ЄС і впливають головню з позицій та інтересів держав-членів.

Таким чином, підписання угоди про асоціацію між Україною та ЄС дасть старт новому, якісно вищому етапу співпраці між сторонами, який передбачатиме відносини політичної асоціації та економічної інтеграції. Однак, амбіційність нового базового документу залежатиме, в першу чергу, не стільки від його формальних ознак, скільки від закладення в його зміст ефективних інструментів практичної взаємодії, що забезпечуватимуть поступову фактичну інтеграцію України в європейський економічний та політичний простір. Можна прогнозувати, що за відсутності таких

потужних політичних стимулів, як перспектива членства, або чітких перспектив впровадження безвізового режиму, нова посилена угода навряд чи стане ефективним інструментом для пришвидшення проведення внутрішніх реформ в Україні, та просування на шляху європейської інтеграції.

Література:

1. Висновки Ради ЄС щодо переговорів стосовно нової посиленої угоди між ЄС та Україною // Україна–ЄС: від Плану дій до посиленої угоди. – К., 2007. – С. 126.
2. Дванадцятий саміт Україна–ЄС (Матеріал наданий Департаментом Європейського Союзу МЗС України) // Зовнішні справи. – 2008. – № 10. – С. 9.
3. ЕС подпишет с Украиной Соглашение об асоциации [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://podrobnosti.ua/power/intpol/2008/07/22/541665.html>
4. Заява Верховної Ради України “Про започаткування переговорів між Україною та ЄС щодо укладення нового базового договору” // Україна–ЄС: від Плану дій до посиленої... – С. 124–125.
5. Линкавичюс Л. Политика соседства Европейского Союза по отношению к Украине / Л. Линкавичюс // Обзор литовской внешней политики. – 2008. – № 20. – С. 64–91.
6. Новий базовий договір між Україною та ЄС: пропозиції українських експертів. – К., 2007. – 28 с.
7. Прес-реліз Представництва Європейської Комісії в Україні від 8 лютого 2007 р. “Покладено старт перемовинам про укладення розширеної угоди між ЄС та Україною” [Електронний ресурс] / Представництво Європейської Комісії в Україні. – Режим доступу: http://www.delukr.ec.europa.eu/press_releases_uk.html
8. Рішення Суду Європейських Співтовариств від 30 вересня 1987 р. у справі 12/86 “Demirel” // European Court Reports. – 1987. – Р. 3719.
9. Сидорук Т. В. Євроінтеграційний курс України: здобутки та проблеми / Т. В. Сидорук // Україна та Європейський Союз: шляхи та напрямки зближення та співпраці. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 14–15 вересня 2007 р. – Львів, 2008. – Ч. 1. – С. 164–170.
10. European Union Consolidated Treaties. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – 436 p.
11. Wolczuk K. Ukraine and its relations with the EU in the context of the European Neighbourhood Policy / K. Wolczuk // Ukraine: Quo Vadis? / Ed. by Sabine Fischer. – Paris : Institute for Security Studies, 2008. – P. 87–118.