
СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПЛАНУ ДІЙ «УКРАЇНА-ЄС» НА 2005-2007 рр.: ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Підписання Плану дій «Україна-ЄС» 20 лютого 2005 року — важлива подія в системі партнерства і співробітництва між нашою державою та Європейським Союзом. В ньому, як відомо, зазначені нові перспективи двосторонньої співпраці з урахуванням особливостей розширення ЄС у 2004 році.

Тому аналіз стану реалізації Плану дій «Україна-ЄС» — актуальна тема, дослідження якої дозволить отримати відповіді щодо об'єктивної оцінки євроінтеграційного поступу України, особливо з урахуванням оптимістичних оцінок окремої частини науковців і неоднозначності дій і висловлювань високопосадовців, що представляють Євросоюз.

Так, говорячи про значний прогрес у взаємовідносинах України з ЄС після визнання нашої держави як країни з ринковою економікою, підписання угод про спрощення візового режиму та реадмісію [1] і прийняття України в СОТ [2] та активізації роботи над новим базовим договором з Євросоюзом — керівництво держави та парламент мають потужну оптимістичну мотивацію з проблематики євроінтеграційних прагнень України [3].

Президент України сформував своє бачення нової посиленої Угоди між Україною та ЄС, суть якого в необхідності амбітних конкретних планів: “Суть нового базового договору між Україною та ЄС - перехід від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції”. Він висловився за те, щоб нова посилена угода не стала модернізованим документом про партнерство і співробітництво. Положення угоди повинні містити конкретні цілі та строки їх досягнення, а також чітко визначені терміни дії. «...Для українського народу важливо, щоб двері ЄС залишалися відкритими. Без цього принципового елемента політична складова майбутньої угоди не матиме сенсу”, — наголосив Віктор Ющенко [4].

Разом з цим, незважаючи на активізацію роботи з практичного вирішення питань з боку Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради, високі офіційні особи Євросоюзу, оцінюючи реальний стан справ щодо євроінтеграційних прагнень України, акцентують увагу на складності подальшого розширення Євроспільноти. Так, член Єврокомісії Г.Фергойген в лютому 2006 року заявив про те, що у найближчі 20 років питання про членство України в ЄС не перебуватиме на порядку денному в практичній площині.

Канцлер Німеччини А.Меркель також стримано ставиться до розширення Європейського Союзу. Вона зазначила, що “до Євросоюзу хочуть приєднатися Україна, Молдова і багато інших країн. Я вважаю, ми з цим не впораємося, це злякає людей, ми мусимо визначитися: як можна тісно співпрацювати з нашими сусідами, щоб необов’язково кожен із них став членом ЄС” [5].

Для поглиблення співпраці між Україною і ЄС лідери Німеччини, Франції і Польщі пропонують укласти з Україною угоду: “Коммюніке нашої зустрічі буде мати чітку пропозицію стосовно України, яка свідчитиме про нашу готовність укласти з нею нову змістовну угоду співпраці. Вона має стати основою для співпраці і відповідати європейському вибору України”, — наголосила канцлер Німеччини [6].

Голова Єврокомісії Жозе Мануел Баррозу, продовжуючи тему, зазначив, що поглиблена угода між Україною та ЄС буде важливою складовою стратегічного партнерства двох сторін. “Ми вважаємо, що це повинен бути інноваційний амбітний документ... нова Угода між Україною та Євросоюзом повинна базуватися на інноваційних цінностях” [7]. Він наголосив, що переговорах щодо розширеної угоди повинно передувати створення зони вільної торгівлі після вступу до СОТ.

Враховуючи, що Україна стала членом Світової організації торгівлі — на черзі укладання угоди про вільну торгівлю з ЄС, наступний важливий крок на шляху реалізації Плану дій.

Аналізу стану реалізації Плану дій «Україна-ЄС» присвячується значна кількість джерел. Це, в першу чергу, названі угоди України з ЄС, монографія «Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети» за редакцією З.С.Варналія [8]. Так, у частині п'ятій названої роботи аналізуються проблеми регіональної політики України та особливості транскордонного співробітництва у контексті розвитку інтеграційних процесів, їх особливості після розширення Євросоюзу у 2004-2007 рр.

Реалізації положень Плану дій щодо проблем, пов'язаних з впровадженням малого прикордонного руху, присвячені матеріали міжнародного «круглого столу» експертів, проведеного 18 жовтня 2007 року в м. Ужгороді [9]. Зазначені питання досліджувалися також у збірниках наукових праць за матеріалами міжнародних наукових конференцій, проведених у 2007 році Інститутом філософії та євроінтеграційних досліджень Закарпатського державного університету [10].

Проблематика статті відображена і в навчальних посібниках Інституту, які отримали у 2007 році гриф МОН України «Рекомендовано як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів» [11].

Надзвичайно широким є спектр матеріалів, вміщених у тижневику «Дзеркало тижня» і електронних засобах інформації, які і використані автором в подальшому аналізі стану справ щодо реалізації завдань, передбачених Планом дій «Україна—ЄС». В основу факторології публікації покладено також дані Центру Разумкова з конкретними аналітичними викладками, які наводять Валерій Чалий та Михайло Пашков у статті тижневіка «Дзеркало тижня» під назвою «Україна—ЄС: деякі міркування напередодні Київського саміту [12, 13].

Відомо, що Центр Разумкова спробував відповісти на це запитання, провівши в рамках проекту «Громадський моніторинг Плану дій «Україна—ЄС», підтриманого Міжнародним фондом «Відродження» і швейцарським агентством з розвитку і співробітництва, серію

експертних і соціологічних досліджень (у грудні 2006 і квітні 2007 рр.). Загалом результати мають такий вигляд.

По-перше, на думку експертів, досвідчених у перипетіях євроінтеграції (а їхні позиції практично збігаються з оцінками пересічних громадян), Україні вдалося досягти певних успіхів у сфері демократизації країни. 46% відзначили значний прогрес у забезпеченні свободи ЗМІ (у грудні цей показник становив 55%). 27% зафіксували помірний прогрес. Переважно позитивно оцінюється ситуація із забезпеченням прав національних меншин: 30% респондентів переконані, що вдалося досягти значного прогресу (у грудні - 31%), 31% обрали оцінку «помірний прогрес» (у грудні — 39%).

Експерти вважають, що за час виконання Плану дій Україні вдалося домогтися певних успіхів на шляху будівництва громадянського суспільства (18% опитаних відзначили значний прогрес, 32% - помірний). Досить оптимістичні оцінки щодо забезпечення прав людини і основних свобод (значний і помірний прогрес на цьому напрямі побачили відповідно 13% і 34% опитаних).

Проте більш ніж стримано представники експертних кіл оцінюють боротьбу з корупцією, забезпечення незалежності судової влади, зрушення в соціально-економічній сфері.

З грудня 2006 по квітень 2007 рр. кількість респондентів, які не побачили жодних втішних результатів боротьби з корупцією, зросла з 66% до 76%. До речі, і європейські експерти зазначають, що саме корупція в Україні, яка набула характеру епідемії, є головною перешкодою соціально-економічного розвитку.

Презентуючи восени 2007 р. на координаційній нараді керівників правоохоронних органів чергові антикорупційні ініціативи, Віктор Ющенко поскаржився, що «жити в такій корупції неможливо, це не дає розвиватися країні».

Схожа невтішна динаміка спостерігається і в оцінках забезпечення незалежності судової влади - у грудні 2006 р.

цілковиту відсутність прогресу в цій сфері зафіксували 57%, у квітні 2007 р. - 72%. Дивуватися таким оцінкам не варто, оскільки в країні нині діє розбалансована, напівзруйнована судова система, точиться відверта боротьба за контроль над судами. У справи української Феміди втручаються владні і політичні інституції.

Так само не вселяють оптимізму й оцінки соціально-економічних досягнень. Мотиви подібного скепсису зрозумілі з ряду причин. По-перше, не забезпечено безпеку бізнесу і права інвесторів. Адміністративний і податковий тиск уже стали притчею во язицех. За словами президента, «ми маємо найгіршу у світі податкову систему». (За оцінками міжнародних експертів, із 175 національних податкових систем українська перебуває на 174-му місці).

По-друге, високий рівень тінізації економіки. Посидаємося знову ж на главу держави. За його оцінками, майже 50% національної економіки працює «у тіні».

По-третє, небезпечних масштабів досягло соціальне розшарування суспільства. Вже не перший рік фіксується критичне співвідношення доходів найбагатших і найбідніших громадян України — 30:1 (у країнах ЄС ця пропорція становить 5,7:1, у Китаї - 7:1, у Японії - 4,3:1). Нинішня ситуація в сфері екології й охорони здоров'я загальної картини не поліпшує.

Загалом є підстави говорити про те, що План дій при всіх позитивах і очевидних досягненнях реалізується.

В той же час хотілося б, щоб новий базовий договір, який сьогодні, по суті, є серцевиною переговорного процесу, виконувався ефективніше, ніж згаданий План дій. Але для цього необхідні принаймні чотири умови:

1. Політична воля державного істеблішменту, готовність національної еліти жити й керувати країною за європейськими правилами і стандартами. За результатами квітневого дослідження 2007 р., 70% наших співгромадян такої

готовності серед можновладців не бачать. І експерти, у свою чергу, вважають цю проблему однією з головних перешкод на шляху євроінтеграції. (До речі, поряд із цією проблемою вони зазначають також нездатність лідерів країни визначати і реалізувати на практиці стратегічні пріоритети).

2. Євроінтеграційний курс має знаходити стабільну суспільну легітимізацію, тобто широку підтримку громадян країни. На жаль, у суспільстві поки що не склався консенсус з приводу того, що ідея євроінтеграції може стати загальнонаціональною, об'єднавши міста і села країни. Наведемо (без коментарів) лише кілька цифр із соцдосліджень Центру Разумкова. У вересні 2005 р. 36% громадян позитивно відповіли на запитання про те, чи зможе інтеграція в ЄС стати загальнонаціональною ідеєю, яка об'єднає всі регіони України, 39% - негативно. У квітні 2007 р. ця пропорція змінилася не в кращий бік - 31% і 44% відповідно.

3. Потрібні високопрофесійні кадри активних євроінтеграторів на середньому рівні управлінського ланцюжка. З цим теж поки що якось не складається. На різних форумах і конференціях, присвячених проблемам відносин Україна — ЄС, тільки ледачий не говорить про кадровий дефіцит.

4. Потрібні ресурси, причому значно більші, аніж ті, які виділялися в минулі роки. Лише один штрих: у 2006 р. із скромних 5,2 млн бюджетних гривень, спрямованих на реалізацію Державної програми з інформування громадськості про євроінтеграцію, 4,4 млн було витрачено на проведення Першого міжнародного медіафоруму «Україна на інформаційній карті світу», який мав, м'яко кажучи, дещо непряме відношення до євроінтеграційного процесу. Проте, за великим рахунком, необхідно, нарешті, на бюджетному рівні чітко усвідомити, що не паперовий, а реальний рух до європейських стандартів - річ дуже і дуже витратна.

Нарешті, пригадаймо, що План дій підписувався в ситуації євроєйфорії, а новий документ готується в інших реаліях. І європейські партнери вже дивляться на Україну зовсім іншими очима...

Переговори щодо нового договору проходять зовсім не просто. Американський політолог Фред Ікле якось зауважив: «Щоб переговори відбулися, потрібні дві умови: спільність інтересів і розбіжність інтересів. Без спільності інтересів ні про що домовитися не можна; без розбіжності інтересів домовлятися нема про що».

За обережними прогнозами глави української делегації, заступника міністра іноземних справ Андрія Веселовського, підготовка документа протриває близько року. Відбуваються поки неофіційні консультації щодо формування зони вільної торгівлі. Проте на офіційному рівні розмова про неї розпочнеться лише після вступу України до СОТ 8 лютого 2008 року.

Напередодні чергового раунду переговорів щодо нового документа цілком доречно поміркувати над тим, яким він має бути бодай загалом. Очевидно, що положення договору мають наближати країну до європейських стандартів якості життя, стимулювати відповідні соціально-економічні трансформації. Ідеться, зокрема, й про згадані вище проблеми реалізації Плану дій (боротьба з корупцією, реформа судової системи тощо).

У договорі потрібно зафіксувати ефективні механізми політичної асоціації й економічної інтеграції — розширити доступ України на внутрішній ринок ЄС, сформувати зону вільної торгівлі.

Документ має максимально сприяти реалізації в Україні системи прозорого, ефективного, відповідного європейським стандартам державного управління, стати каталізатором змін у політичному процесі.

Положення договору мають бути максимально конкретними, що забезпечить чіткість їхньої реалізації і зрозумілість для населення країни. Слід зважити на уроки реалізації попереднього Плану дій (зокрема, уникнути розпливчастих формулювань, які відкривають широкий простір для формальних звітів).

У договір потрібно закласти дійовий механізм контролю за його виконанням, тобто передбачити регулярний моніторинг (у т.ч. суспільний), розробити відповідну методичку та створити механізми зворотного зв'язку на рівні уряд — громадськість.

Зрозуміло, що новий договір, навіть у середньостроковій перспективі, не запалить для України зелене світло членства. Важливо інше — його мобілізуюча функція, алгоритм конкретних і прагматичних дій.

Словники трактують інтеграцію як, грубо кажучи, певний процес об'єднання в одне ціле. Очевидно, теперішній стан відносин України з ЄС варто оцінювати швидше як партнерство та співробітництво. Взаємовигідне, поглиблене, динамічне, але... співробітництво.

Така констатація зовсім не означає відмову від стратегічної мети вступу до ЄС. Вона є швидше усвідомленням того, що саме ці «десятки маленьких взаємних успіхів», набравши критичної ваги, внесуть до переговорного порядку денного тему членства України в Європейському Союзі. Коли це відбудеться, залежить від нас самих. Точніше кажучи, від команди, яка стоїть за державним штурвалом. (Утім, термін «інтеграція» викарбуваний в ряді офіційних документів, намертво ввійшов до політичного лексикону, тому для простоти викладу будемо його використовувати, пам'ятаючи про сказане вище).

Останнім часом лави євроромантиків помітно порідшали. Одних уже немає на політичній арені, інші заклопотані електоральним самовиживанням, треті записалися в песимісти, а четверті (на чолі з президентом?) зміцнили ряди європрагматиків.

Офіційний Київ дав недвозначно зрозуміти, що від предметної розмови з Брюсселем із приводу європерспектив він зовсім не відмовляється. На зустрічі у серпні 2007 р. з послами президент, розмірковуючи про важливість переговорів стосовно нової базової угоди, зазначив, що «наша мета — чітко сформулювати європейську перспективу в цій угоді».

Іншими словами, прагматизм буває різний. Здоровий прагматизм — це серія послідовних конкретних й успішних дій, які просувають країну вперед, це жорстке відстоювання своїх національних інтересів. Про останнє в діалозі з ЄС ми іноді скромно забуваємо.

На погляд авторів статті у «Дзеркалі тижня», цілком справедлива теза, озвучена помічником прем'єр-міністра України Андрієм Фіалком на недавньому круглому столі, організованому Центром Разумкова: «Нам не потрібно соромитися захищати свої права, не потрібно соромитися, якщо ми в чомусь не згодні з Європейським Союзом... Потрібно чітко уявляти реальні можливості співробітництва з ЄС, щоб прораховувати свої кроки й уміти відстоювати свої національні інтереси».

Про національні інтереси. Україна в односторонньому порядку максимально спростила візовий режим для громадян країн ЄС. Проте ніякої взаємності з боку Брюсселя не було виявлено. Ситуація з отриманням заповітної наклейки до паспорта, м'яко кажучи, має не найкращий вигляд, а часом доходить до абсурду.

Пригадаємо, як нещодавно бельгійська сторона двічі з невідомих причин відмовляла у видачі віз членам української делегації, запрошеної європарламентарями в рамках спеціальної програми «Європейські ознайомлювальні візити». Справа дійшла до вручення сердитих нот і дипломатичного конфлікту.

А незабаром двом дитячим музичним колективам довелося танцювати та співати під вікнами посольств провідних європейських країн, щоб підтвердити свою «профпридатність» і довести консульським працівникам, для чого їм потрібні візи.

Мабуть, ситуація зміниться на краще, коли набуде чинності підписана з ЄС угода про спрощення оформлення віз. Але варто також пам'ятати, що вступ країн-«новобранців» ЄС до Інформаційної Системи Шенген (515) - відбувся, і мільйони українців це відчують на власній кишені. Про це

свідчать події на українсько-польському та українсько-угорському кордонах в січні-лютому 2008 року.

Україна пішла на серйозні поступки та дуже суттєві витрати, підписавши 18 червня 2007 р. Угоду про реадмісію, яка передбачає, зокрема, облаштування спеціальних центрів для нелегальних мігрантів. Безумовно, створення єдиного реадмісійного простору з ЄС та іншими сусідніми країнами потрібне. Але, з огляду на те, які умови висуває міжнародне співтовариство для утримання нелегалів (а їх нині, за деякими даними, перебуває в Україні близько п'яти тисяч), це дуже і дуже значне навантаження на національний бюджет України, просторами якої поневіряються 130 тисяч її бездомних малолітніх громадян. До речі, на програму боротьби з дитячою безпритульністю в нинішньому році виділено тільки 20 млн грн — тобто в середньому 154 грн на кожного безпритульного...

Утім, так чи інакше найбільш прагматичні підходи передбачають саме розвиток контактів за напрямками, які становлять обопільний інтерес. Ідеться про торговельно-економічне, інвестиційне співробітництво (в 2007 р. ЄБРР узяв інвестиційні зобов'язання на суму 2,6 млрд євро в рамках реалізації 130 проектів). Потрібно розвивати партнерство у сфері енергетики (зокрема, просувати спільні проекти розвитку вітчизняної енергетичної інфраструктури та впровадження енергозберігаючих технологій).

Проте абсолютно очевидно, підкреслюють Валерій Чалий та Михайло Пашков, що продуктивність співробітництва у згаданих напрямках залежить від ряду умов [12]. Конче потрібне подолання перманентного протистояння всередині владних структур і забезпечення ефективної координації державних органів на європейському напрямі. Потрібна модернізація стратегічних підходів до партнерства з ЄС. (Доцільно розробити нову стратегію просування до ЄС з урахуванням теперішніх реалій у двосторонньому співробітництві, внутрішніх інституціонально-структурних трансформацій в Україні.) Потрібно поступово заповнювати вже згадуваний кадровий дефіцит.

«Архіважливо» формувати загальнонаціональний консенсус навколо євроінтеграційного курсу — тобто проводити відповідну інформаційну кампанію, м'яко кажучи, більш ефективно, ніж у попередні роки.

У квітні 2007 року 77% наших співгромадян повідомили, що інформація про ЄС в українських мас-медіа — обмежена, неповна або такої інформації дуже мало. Але інтерес до ЄС в українському суспільстві дуже високий — 63% опитаних хотіли б якнайбільше знати про Євросоюз.

Література

1. Угода про реадмісію //www.ukraine-eu.mfa.gov.ua.
2. СОТ сказала «так» //www.dt.ua/2000/2020/61958.
3. Президент розраховує за рік домовитись із ЄС // www.president.gov.ua.
4. Україна та Євросоюз парафували погодження про спрощення візового режиму //eu.prostir.ua.
5. Лидеры Германии, Франции и Польши хотят заключить новое соглашение с Украиной //www.unian.net/rus/news /06.12.2006.
6. Там само.
7. ЄС готовий з 2007 року обговорювати нову угоду з Україною //eu.prostir.ua.
8. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / за ред. З.Варналія. — К.: НІСД, 2007. — С. 603-721.
9. Матеріали міжнародного «круглого столу» експертів «Малий прикордонний рух: відповідь на виклики Шенгену» / за ред. С.Мітряєвої. - Ужгород: Графіка, 2007. — 272 с.
10. Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: Збірник наукових праць за матеріалами міжнародної конференції (м. Ужгород, 24-25 травня 2007 р.) / відп. ред. І.Артёмов. — Ужгород: Ліра, 2007. — 456 с.
11. Державне управління в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія (моніторинг наукових дослід-

джені і розробок). — Ужгород: Ліра, 2007. — 343 с.; Нормативно-правове забезпечення стратегічного курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію: У 2 ч. / Уклад, і коментар: І.Артюмов, Д.Вітер, Л.Загайнова, О.Казакевич, О.Руденко. - Ужгород: Ліра, 2007. - Ч.І. - 452 с.

12. Зовнішньополітичний квартет: какафонія тактики, гармонія стратегії. Оглядова стаття //Дзеркало тижня. — 2006. — 30 грудня; В.Чалий, М.Пашков. «Україна-ЄС»: деякі міркування напередодні Київського саміту //Дзеркало тижня. — 2007. — 8 вересня.

SUMMARY

THE PLAN OF ACTION UKRAINE-EU IN 2005-2007.

Artyomov I. (Uzhhorod)

The plan of Action is the are in formation of the legal maintenance system of our country's eurointegration eager realization. Its objective analysis of realization collection allows tracking the stages of Ukraine's real entry in EU. The author of the article archaically estimates a stage of affair on abovementioned plan leaning on strong legal base, numerous monographies on this problem, concrete analytical materials. Strong attention is paused to the conditions hitch are necessary for signing of the new base agreement.

(Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Історія/Міністерство освіти і науки України; Ужгородський національний університет ; [редкол.: М.М. Вегеш (голова) та ін.]. — Ужгород:Видавництво УЖНУ «Говерла», 2007. — С. 66 - 71.)