

**Більш, ніж сусіди**  
**Розширений Європейський Союз та Україна**  
**– нові відносини**  
**Заключний звіт**

**Фонд імені Стефана Баторія, Варшава 2004**  
**Міжнародний фонд «Відродження», Київ 2004**

## Автори

### **Якуб Боратиньскі**

Фонд ім. Стефана Баторія (Fundacja im. Stefana Batorego), Варшава

### **Ігор Бураковський**

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ

### **Борис Додонов**

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ

### **Александр Дулеба**

Дослідницький центр Асоціації словацької закордонної політики (Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku), Братіслава

### **Гжегож Громадскі**

Фонд ім. Стефана Баторія, Варшава

### **Олексій Гаран**

Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ

### **Малгожата Якуб'як**

Центр соціальних та економічних досліджень (Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych), Варшава

### **Йоанна Конечна**

Варшавський університет (Uniwersytet Warszawski)

### **Ірина Кравчук**

Центр європейського та порівняльного права, Київ

### **Володимир Нагірний**

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ

### **Олександр Сушко**

Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ

### **Маріус Валь**

Центр європейських політичних студій (Centre for European Policy Studies), Брюссель

### **Катарина Волчук**

Бірмінгемський університет (University of Birmingham)

### **Анна Врубель**

Східноєвропейський демократичний центр (Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne), Варшава

### **Пжемислав Журавскі вель Граєвскі**

Лодзький університет (Uniwersytet Łódzki)

## Співпраця

### **Жужа Людвіг**

Інститут світової економіки (Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézete), Будапешт

### **Ростислав Павленко**

Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA



# **Більш, ніж сусіди** **Розширений Європейський Союз** **та Україна – нові відносини** **Заключний звіт**



**Фонд імені Стефана Баторія**

вул. Сапежинська, 10а  
00-215 Варшава  
Тел. |48 22| 536 02 00  
Факс |48 22| 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
<http://www.batory.org.pl>

**Міжнародний фонд «Відродження»**

04053, Київ, вул. Артема, 46  
тел. |380 44| 461 97 09, 461 95 00  
факс |380 44| 216 76 29  
irf@kiev.ua  
[www.irf.kiev.ua](http://www.irf.kiev.ua)

Редагування

**Маріус Валь, Катарина Волчук, Гжегож Громадські, Олександр Сушко**

Художнє оформлення

**Марта Куштра**

Дизайн обкладинки

**Тереса Олещук**

Макет **TYRSA Sp. z o.o.**

Доповідь була вперше представлена в Центрі європейських та політичних досліджень (Брюссель) 13 лютого 2004 року.

Проект **Розширений ЄС та Україна: нові відносини** підтримується Польсько-Американсько-Українською Ініціативою про Співпрацю (ПАУСІ), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), згідно Угоди про співробітництво № 121-A-00-00822-00. Думки, висловлені тут, належать авторам і не обов'язково відображають погляди ПАУСІ, Дому Свободи чи USAID.

© Copyright by the Stefan Batory Foundation, Warsaw, Kyiv 2003

**ISBN ?????????**

## **Зміст**

<b>1. Робочі висновки</b>	<b>9</b>
<b>2. Передмова</b>	<b>13</b>
2.1. Обґрунтування	<b>13</b>
2.2. Мета і структура звіту	<b>16</b>
<b>3. Три програми</b>	<b>17</b>
3.1. Завдання ЄС щодо України	<b>17</b>
3.1.1. Місце України в європейській політиці ЄС	<b>17</b>
3.1.2. Перспектива членства	<b>19</b>
3.1.3. Потреба нової правової бази	<b>20</b>
3.1.4. Поступове залучення України у сферу діяльності ЄС	<b>23</b>
3.1.5. Участь в інституціях ЄС	<b>25</b>
3.1.6. Новий підхід до фінансової допомоги	<b>26</b>
3.2. Завдання України щодо ЄС	<b>30</b>
3.2.1. Потреба чіткої стратегії щодо ЄС	<b>30</b>
3.2.2. Політична реформа	<b>33</b>
3.2.3. Адміністративна реформа та реформа місцевого самоврядування	<b>36</b>
3.2.4. Економічні реформи	<b>38</b>
3.2.5. Правова та судова реформа	<b>42</b>
3.2.6. Розвиток громадянського суспільства	<b>45</b>

3.2.7. Свобода ЗМІ	<b>47</b>
3.2.8. Верховенство права	<b>49</b>
3.2.9. Наближення українського законодавства до правової системи ЄС	<b>50</b>
3.3. Завдання нових членів ЄС (Угорщини, Польщі, Словаччини та Чеської республіки) щодо розвитку взаємин між ЄС та Україною.	<b>52</b>
3.3.1. Основні аргументи	<b>52</b>
3.3.2. Експорт прикладних знань («ноу-гау»)	<b>55</b>
3.3.3. Інфраструктура	<b>56</b>
3.3.4. Сфера юстиції та внутрішніх справ (ЮВС)	<b>57</b>
3.3.5. Зовнішня політика та політика безпеки й оборони	<b>60</b>
3.3.6. Вишеградська допомога для України	<b>62</b>
<b>4. Основні сфери інтеграції</b>	<b>63</b>
4.1. Економіка	<b>63</b>
4.1.1. Торгівля	<b>63</b>
4.1.2. Інвестиції	<b>65</b>
4.1.3. Україна в енергетичній політиці ЄС	<b>67</b>
4.1.4. Транспорт	<b>70</b>
4.2. ЮВС та доступ до ринку праці	<b>71</b>
4.2.1. Дружня політика кордонів	<b>71</b>
4.2.2. Рух людей – візові питання	<b>73</b>
4.2.3. Допуск робочої сили	<b>77</b>
4.2.4. Управління кордоном	<b>79</b>
4.2.5. Співробітництво між правоохоронними органами	<b>81</b>
4.3. Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП) і європейська політика безпеки й оборони (ЄПБО)	<b>83</b>
4.3.1. Диалог між ЄС та Україною щодо зовнішньої політики та політики безпеки й оборони	<b>83</b>
4.3.2. Участь України в діяльності ЄПБО	<b>84</b>
4.4. Громадянське суспільство	<b>86</b>
4.4.1. Допомога ЄС українському громадянському суспільству	<b>86</b>

4.4.2. Участь українських НУО у співпраці на загальноєвропейському та регіональному рівнях	<b>88</b>
4.4.3. У пошуках моделей ефективної співпраці НУО	<b>89</b>
4.4.4. Освіта	<b>91</b>
4.5. Транскордонна співпраця	<b>92</b>
4.5.1. Розвиток єврорегіонів	<b>93</b>
4.5.2. Співпраця щодо регіонального планування та підвищення здатності до співпраці	<b>94</b>
4.5.3. Туризм	<b>95</b>
<b>5. Дорожня карта для ЄС та України</b>	<b>97</b>
1. Політична декларація	<b>97</b>
2. Виконання передумов для обговорення нової угоди	<b>98</b>
3. Нова угода	<b>99</b>
4. Статус кандидата й переговори про вступ	<b>100</b>
Скорочення та	<b>101</b>



# 1. Робочі висновки

1. Україна стане безпосереднім сусідом Європейського Союзу 1 травня 2004 року, коли Польща, Угорщина та Словаччина приєднуються до ЄС. Перед ЄС та Україною, які погодилися зміцнювати свої взаємини, постають нові проблеми й відкриваються нові перспективи.

2. Членство в ЄС є однією з головних стратегічних цілей України. Європейський Союз ще не визнав Україну потенційним кандидатом у члени. Проте згідно з 49 статтею Договору про ЄС, Союз відкритий для всіх європейських країн, а Україна таки належить до Європи. Сучасна позиція ЄС щодо України є, в принципі, неоднозначною. Більше за те, ця позиція обмежує вплив ЄС на ситуацію в Україні, оскільки не дає змоги використовувати наймогутніший інструмент зовнішньої політики ЄС – встановлення перед країнами-кандидатами жорстких умов вступу.

3. Перехід України до ліберальної демократії, заснованої на ринковій економіці, далекий від завершення. Певний економічний прогрес останніх років супроводжується негативними політичними тенденціями, поширенням беззаконня та обмеженням свободи ЗМІ. Це назагал підриває довіру до України та її європейських прагнень.

4. Українські еліти повинні збагнути, що перспектива членства є не лише винагородою за добрі наміри, а й засобом впливу на швидкість та характер реформ. Остаточне прийняття в ЄС зумовлене не геополітичними розрахунками, а політичною, економічною, правовою та соціальною ситуацією всередині країни-кандидата. Одним словом, європейська інтеграція починається і закінчується

вдома. Декларування Україною своїх європейських прагнень та домагання від Євросоюзу конкретних термінів «асоційованого», а відтак і повного членства залишатиметься контрпродуктивним, якщо не супроводжуватиметься серйозними зусиллями наблизитись до критеріїв членства в ЄС.

5. Україні слід уникати кроків, які можуть зашкодити здійсненню її євроінтеграційних амбіцій, на зразок участі у подальших етапах створення «Єдиного економічного простору» із Росією, Білоруссю та Казахстаном, проголошеного у вересні 2003 року. Участь у митному союзі країн СНД несумісна з членством у ЄС.

6. Усе це ставить ЄС перед непростою дилемою: визнання України потенційним членом ЄС означало б винагородження її за брак реформ, – що навряд чи бажано. А протилежний крок позбавляв би українську націю як націю європейську її законного права на участь у європейському проекті.

7. Євросоюз мусить визнати, що Україна як європейська держава є потенційним членом ЄС. І водночас він мусить наголосити, що це членство не є ані неминучим, ані навіть імовірним в осяжному майбутньому. На даний момент Україна не відповідає жодному з Копенгагенських критеріїв, а від деяких, здається, навіть віддаляється, зокрема тих, що стосуються європейських цінностей та принципів.

8. Основним завданням на коротку і середню перспективу є зміцнення взаємин через послідовне засвоєння Україною правил та стандартів ЄС, і відповідне включення України в політику Євросоюзу.

9. Нові члени ЄС, особливо ті, що межують з Україною (Польща, Словаччина та Угорщина) глибоко зацікавлені відігравати провідну роль у зміцненні політики Євросоюзу щодо України. Крім того, ці країни мають значний та цінний для України досвід в успішному впровадженні політичних та економічних змін, а також у подоланні перешкод на шляху до вступу в ЄС. Україна може стати партнером у різних сферах співпраці з Вишеградськими країнами (Угорщиною, Польщею, Словаччиною та Чеською Республікою), розвиваючи, зокрема, співробітництво у прикордонних регіонах, полегшуючи пересування населення, створюючи спільні миротворчі сили Centreurofor.

10. Потрібно продумати схему («дорожню карту»), де були б зазначені основні кроки інтеграції України в ЄС. Оскільки графік із точними датами не викликає

довіри, бо поступ за такою схемою залежить майже виключно від самої України, схема повинна стати серцевиною великого плану дій, що є частиною обговорюваної тепер ініціативи «ширшої Європи».

11. Запропонована схема складається із чотирьох різних стадій: політичної декларації, з якої починатиметься процес, стадії «перед-асоційованості», стадії асоційованого членства в врешті, можливо, офіційного кандидатства. Слід окреслити чіткі межі кожної стадії в усіх сферах, де перехід від одного етапу до іншого передбачав би виконання Україною певних умов на шляху до статусу кандидата у віддаленій перспективі.

- Політична декларація. план дій передбачає односторонню політичну декларацію ЄС. Вона повинна визнавати, що Україна, як країна Європи, має засадниче право на членство в ЄС. Далі у цій декларації мусять бути перелічені умови, за яких можна розпочинати переговори про асоційоване членство. Декларацію треба опублікувати якомога швидше.

- Стадія перед-асоційованості. Співпраця між Україною та ЄС постійно розширюється, проте існує можливість уже найближчим часом її істотно поглибити. Можна присвятити більше уваги обговоренню питань безпеки та оборони, а також участі України у здійсненні європейської політики безпеки й оборони (*European Security and Defence Policy, ESDP*), де роль України могла б бути особливо важливою у питанні Придністров'я. У сфері юстиції та внутрішніх справ (*Justice and home affairs, JHA*) Україна могла б скасувати візові вимоги для громадян ЄС, тоді як ЄС мав би запровадити «легко доступні візи», що полегшило б пересування населення через кордон України з ЄС. В економічній сфері надання Україні статусу країни з ринковою економікою та членства у Світовій організації торгівлі (СОТ) могло б супроводжуватися скасуванням торгових обмежень у відносно успішних для України галузях (як, наприклад, сільське господарство, сталеливарна й текстильна промисловість), а також – поступовою ліквідацією мита на імпорт в Україну. Більше за те, Україна вже тепер могла б бути включена в ряд програм ЄС, зокрема в освітні, культурні, науково-дослідницькі, котрі є, по суті, довгостроковими інвестиціями і участь у яких не повинна обмежуватись нічим, крім критеріїв якості. Подібним чином ЄС повинен використовувати вже розроблені механізми та створювати нові з метою підтримати розвиток громадянського сус-

пільства та долучитися до виховання нового проєвропейськи налаштованого покоління. Правильним було рішення покласти відповідальність за Україну та «ширшу Європу» на комісара з питань розширення, і цього розподілу обов'язків має дотримуватися нова комісія 2004 року.

- Стадія асоційованого членства. Термін дії Угоди про партнерство і співробітництво (УПС) закінчується, потрібно укласти нову. До цієї нової угоди необхідно включити низку питань, у яких ЄС та Україна вже співпрацюють, як-от сфери ЮВС (юстиції та внутрішніх справ) та безпеки й оборони, що не були зафіксовані в УПС. У новій угоді треба також обумовити й узаконити діяльність, здійснювану на етапі перед-асоційованості (Європейська політика безпеки й оборони, громадські програми тощо). Щоб визначити прозорі механізми нагляду та впливу на реалізацію цієї діяльності, треба чітко сформулювати вимоги. Укладення такої угоди має здійснюватися за суворішими критеріями, ніж теперішні угоди асоційованого членства. Фактично це має бути всього лише дещо «пом'якшена» версія критеріїв повного членства в ЄС, включно з основними засадами й цінностями ЄС та всіма його політичними критеріями. Від Копенгагенських критеріїв вони можуть відрізнитися головним чином в економічному та правовому аспектах, – скажімо, стосовно конкурентоспроможності української економіки чи всебічного засвоєння *acquis communautaire* (всього дотеперішнього набутку країн ЄС) – процес, на який піде чимало часу. Асоційоване членство мусить розвиватися синхронно з європейськими угодами. У сфері торгівлі поступове зняття бар'єрів між ЄС та Україною призведе до створення зони вільної торгівлі й до поступового включення України в єдиний ринок. Безвізові подорожі повинні теж бути передбачені на етапі асоційованого членства. Поступове залучення до євросоюзівських інституцій має жорстко обумовлюватися дотриманням відповідних критеріїв. Економічна допомога повинна зростати, скеровуючись на досягнення «сумісності» України з ЄС.

- Перед-вступна стадія. Щоб Україну визнали кандидатом у члени ЄС, вона повинна виявити вагомі зусилля у реформаторській діяльності та виконанні угоди про асоційоване членство. Переговори щодо можливого прийняття України в ЄС можуть початися одразу після виконання цієї угоди.

## 2. Передмова

### 2.1. Обґрунтування

Безпека та стабільність ЄС безпосередньо залежить від ситуації в цілій Європі. Як визнається у документі «Ширша Європа», політична й економічна взаємозалежність із країнами-сусідами ЄС стає реальністю. Тому безпека й стабільність у Європі великою мірою залежать від політики Євросоюзу щодо решти країн Європи. Оскільки в основі цієї політики лежать принципи демократії та верховенства права, її здійснення в економічній та політичній сферах може стати важливим засобом поширення відповідних цінностей та засад за межами ЄС.

Поки що Євросоюз уникає цього питання, здійснюючи політику вкрай обмеженої співпраці зі своїми майбутніми східними сусідами. Частковим винятком тут є хіба що Росія, з огляду на її особливу важливість та спільний кордон з ЄС.

Євросоюз зосереджує свою головну увагу на захисті своїх рубежів від зовнішньої нестабільності, а не на поширенні стабільності поза свої нові межі. Політика ЄС щодо України є сумішшю різних підходів – від визнання, що Україна є надто великою, щоб її просто ігнорувати, до страху перед розмаїтими «м'якими загрозами» з її боку. Цей останній підхід проявляється в прагненні звести всі взаємини з Україною до проблем міграції, охорони кордонів та міжнародної злочинності.

З травня 2004 року Україна стає безпосереднім сусідом розширеного ЄС, межуючи з трьома країнами-членами Європейського Союзу (Угорщиною, Польщею

та Словаччиною). Спільний кордон, етнічні меншини, тривалі історичні зв'язки та істотна транскордонна співпраця, якою не можна просто так знехтувати, спонукають ЄС активно підтримувати регіональне й субрегіональне співробітництво та інтеграцію як засіб зміцнення політичної стабільності й економічного розвитку. Неготовність належно прийняти виклики «ширшої Європи» може виявитися фатальною для тих завдань, що їх Євросоюз сам собі визначив щодо тієї «ширшої Європи», зокрема – утвердження стабільності, добробуту, спільних цінностей та верховенства права. Відносини з Україною є ключовими для політики ЄС щодо інших європейських країн, котрі не є його членами. Після Росії й Туреччини Україна є найбільшою за розміром та кількістю населення країною, що не належить до ЄС, а проте висловлює прагнення до нього приєднатися.

Взаємини з Україною є лакмусовим папірцем для політики Євросоюзу щодо «ширшої Європи». Безумовно, сподівання України на членство викликають у Євросоюзі цілий ряд застережень. Розширення ЄС у 2004 році породжує страх безконечного розтікання та загрозливого паралічу інституцій, попри реформи, спрямовані на адаптацію інституцій і процедур до істотного збільшення країн-членів. Якщо вже розширення 2004 року стає поважним випробуванням для інституцій ЄС, його внутрішньої цілісності та бюджету, то подальше розширення може спричинити вкрай негативну реакцію місцевого населення. Враховуючи кількість держав, яким запропоновано досить реальну перспективу членства – Болгарія, Румунія, Туреччина, Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія і Чорногорія, Македонія, Албанія, а також члени Європейської асоціації вільної торгівлі (Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн та Швейцарія), котрі є достатньо близькими до вступу в ЄС, – питання, як далеко зайде розширення Європейського співтовариства, є дуже актуальним. Наразі ЄС відмовляється визнати перспективу членства для двох колишніх радянських республік, України й Молдови, хоча й прийняв у свої члени країни колишньої радянської Балтії. Інакше кажучи, лише ці дві країни, попри їхнє виразне бажання приєднатися до ЄС, не отримали перспективи членства.

Безумовно, Україна великою мірою сама підірвала довіру до проголошених нею прагнень. Проєвропейські декларації України не були поки що підкріплені конкретними діями, про що свідчить зокрема зволікання з економічними та

політичними реформами. Нерішуче й непослідовне здійснення економічних реформ у поєднанні з грубими порушеннями демократичних стандартів та широкомасштабним соціальним упослідженням населення створили Україні імідж «пострадянської невдахи». А проте Україна не зазнала тих конфліктів і криз, що їх пережило кілька західнобалканських країн, хоч, можливо, саме такий досвід, парадоксальним чином, якраз би й відкрив перед нею євросоюзівські перспективи.

Попри декларації сучасного керівництва країни, українські прихильники реформ розраховують, що ЄС відіграє стосовно їхньої країни ту саму роль каталізатора реформ, яку він виконав стосовно країн Центрально-Східної Європи. В цих країнах політична та економічна трансформація означала, по суті, приготування до вступу в ЄС.

Україна, враховуючи її геополітичну важливість, може виявитись істотним стимулом для Євросоюзу у виробленні ним спільної зовнішньої та безпекової політики. Вона може зробити це, пропонуючи Євросоюзові можливість формування нової політики, спільної позиції щодо зовнішнього партнера – у розширеному ЄС, куди входитимуть нові і старі члени.

Крім того, важливість України для ЄС полягає в тому, що через неї проходить основний шлях транзиту енергоносіїв (газу та нафти) з Росії. Тому стабільність енергетичних надходжень у більшу частину ЄС залежить від політичної та економічної стабільності в Україні.

Україна – європейська держава з майже п'ятдесятимільйонним населенням і значним економічним потенціалом. Проте вона далека від стабільності, не кажучи вже про демократичність і процвітання, і характер її подальшого розвитку виглядає непевно. Україна зазнала регресу в останні роки щодо демократизації, проте від 2000 року в ній відбувається стабільне економічне зростання. Найближчі роки будуть, скоріш за все, для України вирішальними. Реалізація Україною її економічного потенціалу і, як наслідок, зростання добробуту могли б мати істотний вплив на цілу Європу. Успішний розвиток України, враховуючи її розміри та розташування, слугував би, як мінімум, позитивним прикладом для інших східноєвропейських країн і відігравав би таким чином стабілізуючу роль у «ширшій Європі».

Вихід із тупика у сучасних відносинах між Україною та ЄС – відносинах, які славляться тривалими непорозуміннями та дедалі дужчим невдоволенням обох сторін, – був би корисним і для розширеного ЄС, і для України. Якщо теперішня ситуація триватиме далі, вона дискредитуватиме і ті цілі, які ставить перед собою ЄС щодо «ширшої Європи», і прагнення самої України подолати свої внутрішні проблеми.

## 2.2. Мета і структура звіту

У Повідомленні Європейської комісії щодо «ширшої Європи» за березень 2003 року та в проекті угоди про Європейську Конституцію розпочато обговорення ролі Євросоюзу на європейському континенті. У нашому звіті зазначається, що і для України, і для ЄС корисним буде глибинний і вдумливий перегляд їхніх відносин. Звіт формулює цілий ряд пропозицій щодо найрізноманітніших аспектів політики, спрямованих на зміцнення зв'язків між двома сторонами, а також їхніми окремими складовими (наприклад, між Україною та новими членами ЄС).

Докладний характер звіту означає, що його адресовано широкому колу читачів, зокрема службовцям ЄС, службовцям окремих країн-членів ЄС та особам, котрі формують громадську думку в цих країнах і країнах, що є кандидатами до ЄС та межують з Україною (Угорщина, Польща і Словаччина), а також – що не менш важливо – керівникам України та людям, котрі мають вплив на громадську думку.

Звіт поділяється на три частини. Частина перша стосується учасників подій. Вона складається з трьох програм: завдань ЄС щодо України, завдань України щодо ЄС та завдань нових членів ЄС щодо взаємин між ЄС та Україною. У кожній із цих програм розроблено конкретні пропозиції, як побудувати відносини між Україною та ЄС.

Друга частина зорієнтована на предмет – вона складається з ряду рекомендацій щодо розвитку основних сфер співпраці між розширеним ЄС і Україною: співпраці у галузі економіки, юстиції та внутрішніх справ, спільної зовнішньої та безпекової політики, європейської політики безпеки й оборони, розвитку громадянського суспільства й прикордонного співробітництва.

Частина третя підсумовує сказане в першій та другій частинах і пропонує чітку «дорожню карту», де окреслено основні кроки інтеграції України в ЄС.

## 3. Три програми

### 3.1. Завдання ЄС щодо України

#### 3.1.1. Місце України в європейській політиці ЄС

Політику ЄС щодо України слід розглянути у ширшому контексті. У виробленні стратегій зовнішньої політики Євросоюз мусить враховувати своє близьке «вибухове» розширення, а також подану на розгляд Конституцію ЄС. Зовнішня політика ЄС могла б складатися з двох напрямків:

- європейська політика – яка стосувалась б усіх європейських країн, що не входять до ЄС. На сьогодні вони поділяються на три групи: 1) країни, вже визнані кандидатами на вступ у ЄС (Болгарія, Румунія, Туреччина), 2) країни, що не прагнуть вступу в ЄС (решта держав EFTA – Європейської асоціації вільної торгівлі) і 3) країни з далекою перспективою вступу (деякі Балканські держави і кілька пострадянських республік, як Україна, Білорусь, Молдова). Безумовно, держави, яких стосуватиметься майбутня «європейська політика», є дуже різними. Тому в основі цієї нової політики має лежати принцип диференціації;

- другим напрямом зовнішньої політики ЄС мала б стати глобальна політика, в якій Європейський Союз у майбутньому хотів би відігравати одну з провідних ролей.

Ці два напрямки потребують різних підходів, про що сказано зокрема у поданій до розгляду Конституції ЄС, де європейським сусідам Союзу присвячено окрему статтю. Створення посади Комісара з європейських справ може стати

одним із головних засобів реалізації «політики європейських справ» у наступній Комісії. Комісар з європейських справ повинен відповідати, з одного боку, за переговорний процес із кандидатами, а з другого – за розвиток взаємин із країнами, які до таких переговорів ще не наблизилися, а також із тими європейськими державами, котрі й не прагнуть вступати в ЄС. Рішення зробити Комісара з розширення ЄС Гюнтера Фергойґена відповідальним за роботу комісії з питань «ширшої Європи» є кроком у правильний бік.

Запропонований поділ створює певні проблеми у відносинах із Росією. Хоча окремі аспекти взаємин із цією країною однозначно підпадають під «політику європейських справ» (наприклад, калінінградське питання), Росія хоче бути гравцем у «глобальній політиці», і тому взаємини між ЄС та Росією міститимуть, скоріш за все, глобальний компонент – значно більшою мірою, ніж взаємини ЄС з іншими європейськими сусідами. Росія підкреслює, що її стратегічним наміром є рівноправне партнерство з цілим ЄС, і вона не прагне ані повного, ані асоційованого членства в Євросоюзі. Таким чином, стосовно Росії має бути вироблена особлива політика, з урахуванням як європейського, так і глобального виміру цих взаємин.

Повідомлення з питань «ширшої Європи» поділяє пострадянський простір (за винятком Прибалтійських країн) на Росію та три західні нові незалежні держави (WNIS) – Україну, Молдову та Білорусь. Такий поділ цілком обґрунтований: згадані три держави, враховуючи їхнє розташування, розміри та кількість населення, є однозначно європейськими, тоді як Росія є країною-континентом.

Донедавна весь пострадянський простір (за винятком Прибалтійських держав) розглядався Євросоюзом як щось більш-менш однорідне, а всі програми допомоги, на зразок Tacis, призначалися для цілого СНД та Монголії. Концепція «особливої політики сусідства» щодо України, Білорусі та Молдови передбачає диференційованіший підхід Євросоюзу до країн СНД. Взаємини з Україною, скажімо, не можна автоматично ставити у контекст взаємин із Росією, оскільки ці дві держави мають різні стратегічні цілі щодо ЄС. Не можна так само й Україну, Білорусь та Молдову вважати гомогенною групою, оскільки позиція кожної з них щодо ЄС є іншою. Зважаючи на цю різномірність, ЄС досягне більшого успіху, розробляючи окремі стратегії щодо кожної з цих країн.

У політиці нового сусідства Євросоюз має визначитися, крім Росії, також зі статусом країн Південного Середземномор'я. Повідомлення з питань «ширшої Європи» пов'язує цей регіон зі Східною Європою (Росією та Західними новими незалежними державами). Зрозуміло, однак, що ці регіони є надто різними, аби їх можна було трактувати подібним чином. ЄС має виробити окрему політику щодо Східної Європи, з одного боку, і щодо Південного Середземномор'я – з іншого. Існує два рішення: країни Південного Середземномор'я можуть стати особливою частиною «політики європейських справ», або ж стати частиною «глобальної політики» як один із її найважливіших аспектів.

### 3.1.2. Перспектива членства

«У статті 49. Договору про Європейський Союз обумовлено, що будь-яка європейська країна може претендувати на членство в Союзі. У деяких випадках питання потенційного членства вже вирішене. Наприклад, неєвропейські середземноморські країни не можуть вступити в ЄС. Але для європейських країн питання залишається відкритим, зокрема для тих, котрі чітко висловили своє прагнення приєднатися до ЄС». Ця заява у Повідомленні з питань «ширшої Європи» є плідним початком для подальшого обговорення перспектив вступу України в ЄС.

Нові члени ЄС (зокрема Угорщина, Польща та Словаччина) відіграватимуть важливу роль у кожному обговоренні остаточних меж Євросоюзу. Європейська комісія їх виразно у цьому підтримує: «Це обговорення, в якому сьогоднішні кандидати повинні відігравати повноцінну роль». У поданій до розгляду Конституції ЄС заявлено таку саму позицію, як і в статті 49 Договору про Європейський Союз.

Не існує переконливих аргументів супроти потенційного членства України в ЄС, враховуючи зокрема, що перспектива вступу поширилася вже на цілий ряд інших європейських країн. Україна є країною європейською. Згідно з Договором про ЄС та проектом Конституції, Європейський Союз є відкритим для кожної європейської країни. Україна є, отже, у принципі, потенційним кандидатом до ЄС. І Євросоюз мусить це визнавати. Водночас слід наголосити, що в практичному плані вступ України в ЄС може відбутися, за найкращих обставин, у віддаленому майбутньому, і що перебіг подій в Україні аж ніяк не поліпшує

поки що її перспектив на членство в ЄС. Є справді поважні причини, насамперед у внутрішній ситуації в Україні, через які ЄС більш ніж стримано ставиться до її європейських перспектив.

Розширення Євросоюзу у 2004 році стане серйозним випробуванням для його інституцій, внутрішньої цілісності та бюджету. Подальше розширення може викликати вкрай негативну реакцію населення. І все ж, попри всі ці загрози, список потенційних членів за кілька останніх років істотно розширився.

Європейський Союз визнає і підтверджує «європейськість» усіх країн Європи, хоча декотрі з них і не прагнуть стати членами ЄС. Для посткомуністичних країн сам процес претендування на членство в ЄС є поштовхом до масштабних політичних, адміністративних та економічних реформ, попри величезні витрати та неминучі труднощі.

Зовнішня політика ЄС принесла різні результати. Проте, як правило, прогрес у розвитку тих країн із колишнього комуністичного блоку, яким запропонували перспективу членства в ЄС, відбувається швидше. Зв'язок між причиною й наслідком тут, звичайно, неоднозначний: згадані держави могли б так само рішуче взятися за реформування і без обіцяного членства. Але Євросоюз, безумовно, подбав про те, щоб кожна формально придатна до вступу країна стала ще й фактично до цього готовою, пропонуючи саме з цією метою потенційним кандидатам значно ширшу допомогу і значно детальніший план здійснення реформ. Це легко помітити на прикладі західнобалканських країн, особливо якщо зіставити політику ЄС щодо них із політикою щодо західних країн СНД.

Розширення ЄС, отже, з одного боку, вважають найефективнішим засобом ведення зовнішньої політики й активно його використовують для просування реформ у країнах Центрально-Східної Європи. А з іншого боку, відмовляються застосувати цей засіб до інших європейських країн, на зразок України, мотивуючи це браком у них реформ.

### 3.1.3. Потреба нової правової бази

#### *Термін дії УПС завершується*

Угода про партнерство та співробітництво (УПС) є правовою основою відносин між Україною та ЄС. УПС підписана в червні 1994 року і вступила в дію

у березні 1998 року. Угода дійсна протягом десяти років (тобто, до березня 2008 року), після чого може щороку поновлюватися.

Всі положення УПС ще не виконані, що слугує для ЄС основним аргументом проти переходу у взаєминах з Україною на нову договірну основу. Проте більшість положень УПС є настільки загальниковими, що роблять її виконання, по суті, неістотним. Крім того, існує ще кілька аргументів на користь переведення відносин між Україною та ЄС на нову правову основу.

По-перше, відтоді, як на початку 1990-х років Україна і ЄС обговорювали УПС, обидві сторони суттєво змінили своє розуміння можливостей і рівня інтеграції України в ЄС. Від 1998 року Україна визначає вступ у ЄС як свою стратегічну мету, тимчасом як ЄС прагне зміцнювати взаємини з Україною згідно зі своєю новою «політикою сусідства».

По-друге, УПС обговорювалася на основі Маастрихтського договору, підписаного на початку 1992 року, який вступив у дію восени 1993 року. Відтоді процес інтеграції в ЄС суттєво еволюціонував, про що свідчило набуття чинності Амстердамської (1997 р.) та Ніццької (2001 р.) угоди. Найочевиднішим є розширення компетенції Євросоюзу у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також у зовнішній політиці та політиці безпеки й оборони.

По-третє, співробітництво між ЄС та Україною дедалі більше виходить за межі передбачених в УПС можливостей, свідченням чого є поява нових програм. УПС стосується переважно економічних питань, тимчасом як на практиці відносини між Україною та ЄС стають дедалі складнішими й різноманітнішими, а співробітництво поступово й подеколи несподівано поширюється на непередбачені Угодою галузі. Сьогодні це найпомітніше у сфері юстиції та внутрішніх справ, хоча обидві сторони визнають, що значний потенціал співробітництва криється також у сферах зовнішньої політики та політики безпеки й оборони, майже не згаданих в УПС.

Одним словом, термін дії УПС закінчився, і відносини між ЄС та Україною потребують переходу на нову правову основу.

#### *Потреба нової угоди*

Можливість підписання нових угод про сусідство є однією з головних пропозицій Повідомлення з питань «ширшої Європи». Їхній обсяг та зміст

буде обговорено після повної реалізації наявних угод. У Повідомленні наголошується, що ці угоди «не повинні суперечити правовій основі», на якій ЄС буде взаємини з країнами-партнерами; вони мають лише «доповнювати наявні договірні відносини в разі розширення взаємин ЄС та держави-сусіда за окреслені межі, покладаючи відтак на обидві сторони нові права та обов'язки». Це стосуватиметься насамперед тих країн, чиє співробітництво з ЄС просунулося найдалі за межі наявних угод. Повідомлення опосередковано визнає, хоча й не стверджує прямо, що Україна є першим кандидатом на укладення «договору про сусідство». Враховуючи досить обмежений поступ у виконанні Україною умов УПС, можна припустити, що такий договір є справою на середню часову перспективу.

Ініціативу «ширшої Європи» буде розвинено далі через розроблення двостороннього плану дій, відповідно до Повідомлення Єврокомісії. Праця над таким планом уже почалася і має завершитися навесні 2004 року, включивши, правдоподібно, пропозиції нових «договорів про сусідство», які доповнюватимуть УПС та інші попередні угоди.

Враховуючи характер та обсяг кожної нової угоди, їхнє обговорення та ратифікація займуть, вочевидь, кілька років. Широкомасштабні угоди між ЄС та третіми країнами потребують, як правило, близько чотирьох років – від початку переговорів до вступу угоди в дію. У випадку УПС з Україною цей процес тривав понад п'ять років. Оскільки термін дії УПС завершується через чотири з лишком роки, саме час обміркувати майбутнє цієї угоди. Це передбачає розробку «нової» УПС та додаткових «договорів про сусідство» (переговори з яких мали б розпочатися 2004 року), з урахуванням пропозицій «ширшої Європи». Такий план розвитку паралельних структур виглядає непотрібно ускладненим, тим більше, що однією з основних цілей Конвенції та поданої до розгляду Конституції ЄС, є спрощення системи врядування Євросоюзу. Найкращим рішенням буде об'єднання двох процесів та укладення єдиного багатоаспектного договору. Якщо в непередбачених УПС сферах досягнуто певні домовленості ще до укладення нової рамкової угоди, то їх цілком можна оформити тимчасовим договором, інкорпорувавши його згодом у загальну угоду, яка замінить сьогоднішню УПС.

### *Архітектура інституцій*

Інституційна база майже всіх згаданих вище угод (переважно про асоційоване членство) подібна до УПС; ця база складається з ради міністрів, комітету вищих керівників та низки підпорядкованих їм експертних комітетів, а також спільного парламентського комітету. Мало яка інша угода передбачає політичний діалог такого високого рівня, як той, що його забезпечують щорічні самміти Україна–ЄС.

У випадку країн-кандидатів були запроваджені додаткові інституційні механізми для зміцнення стратегії вступу в ЄС через налагодження «структурованого діалогу», до якого згодом прилучилися й інші країни-кандидати і який отримав чіткішу інституційну основу 1997 року у вигляді Європейської Конференції.

З огляду на майбутнє розширення співробітництва між ЄС та Україною варто розглянути вірогідні зміни в сьогоднішній структурі УПС. Передбачаючи подальшу інтеграцію України в ЄС, можна припустити, що додаткова співпраця великою мірою зосереджуватиметься на більш технічних питаннях, як-от засвоєння і впровадження в Україні *acquis communautaire* (спільного набутку країн ЄС), та участь у програмах Євросоюзу. За наявної нині інституційної бази з доволі обмеженими можливостями структурованої співпраці на нижчих рівнях існує загроза непотрібного перевантаження вищих рівнів співробітництва. Учасники самміти та інших зустрічей вищого рівня не повинні займатися дрібними проблемами й технічних подробицями, які можуть і мусять вирішуватися на зустрічах нижчого рівня.

Таким чином, нова інституційна структура мусить передбачати ширші контакти на нижчих рівнях. Враховуючи дедалі більшу потребу зближення законодавства та узгодження правових норм, слід передбачити також розширення зв'язків між українським парламентом та парламентарями ЄС – як на загальноєвропейському, так і на національних рівнях.

#### 3.1.4. Поступове залучення України у сферу діяльності ЄС

Процес поступового залучення третіх країн у сферу діяльності ЄС є добре знаний із попередніх та нинішніх процесів розширення ЄС, як і з процесів інтеграційної взаємодії ЄС із кількома країнами-некандидатами.

В економічному плані інтеграція передбачає кілька окремих стадій, починаючи з 1) вільної торгівлі, через 2) митний союз, 3) внутрішній товарний ринок, 4) повний внутрішній ринок, та закінчуючи 5) економічним і валютним союзом. Хоча ЄС назагал дотримується саме такого шляху, його проходження з різними країнами-кандидатами може набувати різних форм.

Більше за те, рівень інтеграції, схоже, не залежить від того, наскільки близькою або далекою є перспектива вступу. Хоча для країн-кандидатів у кінцевому підсумку передбачено глибшу й повнішу інтеграцію, ніж для інших партнерів ЄС, проте в короткій та середній часовій перспективі європейські угоди між ЄС та країнами Центрально-Східної Європи не сягають того рівня інтеграції, що його передбачають угоди з країнами ЄАВТ (Швейцарія, Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн), які зовсім не є кандидатами на вступ. Можна сказати, що основною умовою інтеграції є поступове засвоєння вимог Євросоюзу – аж до повної відповідності цим вимогам на момент вступу. Втім, на остаточне втілення принципу «чотирьох свобод» (вільного руху людей, товарів, послуг та капіталів), засад конкуренції, державної допомоги та захисних заходів з боку ЄС нові члени можуть розраховувати допіру за кілька років після вступу.

Угоди ЄС із перехідними країнами є багатостадійним процесом з мінімальними зобов'язаннями щодо конкретних термінів для кожного етапу і з наміром досягнути амбітні цілі поступово й за триваліший час. Для кандидатів на вступ із Центрально-Східної Європи засвоєння *acquis communautaire* (однієї з тих вимог у європейських угодах, що потребує найбільше часу) відбувалося поступово вже після того, як угоди вступили в силу. Типовим прикладом такого підходу може бути заплановане формування зони вільної торгівлі чи митного союзу із детальним графіком їхнього досягнення, на противагу зоні вільної торгівлі між ЄС та Україною, передбаченій в УПС.

У випадку угод з країнами-членами ЄАВТ, більша частина *acquis communautaire* була засвоєна ще до та під час переговорів. Кінцева мета угод в основному досягається ще до моменту їхнього вступу в дію, за незначними винятками та обмеженими перехідними періодами. Ступінь інтегрованості ЄС та «завершеності» єдиного ринку обмежує, таким чином, прогрес у подальшій інтеграції інших країн та розвитку стосунків з ЄС. Інакше кажучи, на відміну від інших угод про

асоціацію, теперішня не залежить у першу чергу від поступу внутрішніх реформ в асоційованій країні.

«Кандидатська» модель поступової інтеграції була б, безумовно, для України найвідповіднішою. Можна було б зокрема передбачити процес «зближення законодавства та узгодження правових норм», з обмеженим і поступовим впровадженням вільного руху товарів, послуг, капіталів та робочої сили між ЄС та Україною. Цей процес був би до певної міри продовженням того, який відбувається тепер в Україні як результат УПС та прагнень України приєднатись до СОТ (Світової організації торгівлі), з визнанням Україною засадничо асиметричного «правила кандидата»: щоб вступити у клуб, слід змиритися з його правилами.

Хоч етапи інтеграції та поступового прилучення України до сфери діяльності ЄС сформульовані поки що найчіткіше у галузі економіки, схожі моделі варто розвивати і в інших галузях. ЄС, скажімо, розробив детальний план участі країн, які не входять в ЄС, у європейській політиці безпеки й оборони (ЄПБО), зорієнтований насамперед на ті неналежні до ЄС держави, які є членами НАТО, та на країни-кандидати в ЄС, до яких варто залучати й Україну (див. розділ СЗБП/ЄПБО).

У сфері юстиції та внутрішніх справ (ЮВС) слід передбачити схожий поступовий підхід до проблеми руху людей. У випадку України на першій стадії можна спростити подорожні формальності, зберігаючи проте візові вимоги. На другій стадії візовий режим міг би бути скасованим, а на третій – Україна могла б остаточно приєднатися до Шенгенського союзу (див. розділ ЮВС).

### 3.1.5. Участь в інституціях ЄС

Питання про поступове прилучення України до сфери діяльності ЄС не настільки контроверсійне, як те, до якої міри це прилучення має супроводжуватися участю України в європейських інституціях. Керівництво ЄС, зокрема президент Комісії Романо Проді, часто повторюють фразу «все, крім інституцій», показуючи, якими вони бачать відносини між ЄС та його новими сусідами. Цю настанову підтверджують і пропозиції «ширшої Європи», де зазначено, що мета нової «політики сусідства» на середній термін «не [...] передбачає перспективи членства чи участі в інституціях Союзу».

Проте чимало угод ЄС про асоціацію передбачають участь представників асоційованої країни в інституціях ЄС. Щонайширша участь представників країн – не членів Євросоюзу передбачена у різноманітних програмах ЄС, як, наприклад, Рамкові програми наукових досліджень та розвитку чи освітні програми типу «Сократ». Згідно з угодою про Європейську економічну зону (ЄЕЗ), країни-члени ЄАВТ та ЄЕЗ беруть участь у понад тридцяти таких програмах, а поступове прилучення країн-кандидатів до цих програм доповнює процес їхньої інтеграції. Повідомлення з питань «ширшої Європи» передбачає поширення програм на країни, що входять у нову «політику сусідства» ЄС, та їхню дедалі активнішу участь у цих програмах, – наприклад, у новостворюваній Зоні європейських наукових досліджень. Безумовно, Україну це поширення повинне стосуватися у першу чергу.

У рамках ЄС зростає число автономних організацій, таких як Європейська екологічна агенція, Європол та Європейська організація нагляду за безпекою харчування. Асоційовані члени ЄС також беруть участь у деяких із цих програм на правах повного члена, «асоційованого» члена або спостерігача. На подібних засадах може відбутися й прилучення України до цих організацій.

Деяким асоційованим членам ЄС надано також можливість участі у формуванні рішень Євросоюзу. Найяскравішим прикладом є участь представників тринадцяти країн-кандидатів у комітеті, що опрацьовує Європейську Конституцію. Країни-члени ЄАВТ та ЄЕЗ беруть участь у понад двохстах комітетах, які допомагають Комісії у підготовці нового законодавства ЄС, згідно з угодою про ЄЕЗ; ці комітети стають дедалі відкритіші й для нових країн-претендентів на вступ. Українські експерти та посадовці повинні отримувати подібний доступ у всіх тих галузях, де відносини між ЄС та Україною набуватимуть розширеного характеру, внаслідок поступової інтеграції України в діяльність ЄС (див. вище).

### 3.1.6. Новий підхід до фінансової допомоги

Засаднича зміна політики допомоги ЄС новим східним сусідам, зокрема Україні, є кінцевою. На користь дедалі більшої економічної та фінансової допомоги для України є цілий ряд аргументів – розміри України та її сусідство з ЄС, відносна бідність, непевність політичного, економічного та соціального розвитку.

*Наявні програми допомоги*

Економічна допомога Україні з боку ЄС здійснюється поки що головним чином через програму Tacis. Різниця між тією підтримкою, яку надає ця програма, та тією, яку забезпечує ЄС країнам-кандидатам, розташованим на захід від України (програми Phare, ISPA та SAPARD), є вельми суттєва; вона відбиває пріоритети, передбачені процесом розширення.

Різниця у розмірах фінансування величезна. Згідно з фінансовим планом на 2000–2006 роки, країни-кандидати отримують із бюджету ЄС майже 1200 євро на особу, тоді як Україна та інші держави СНД одержать лише 13 євро на особу. 2002 року ЄС виділив Україні 77 мільйонів євро, що становить менше 2% бюджету ЄС, відведеного на зовнішнє фінансування (не враховуючи окремого бюджету для країн-кандидатів). Частка України та інших держав СНД в отримуваній від ЄС допомозі дещо зменшилася в 2000–2006 роках – головним чином за рахунок збільшення допомоги для Балкан. Хоча такий розподіл коштів поступово зменшує економічну нерівність між країнами-кандидатами та членами ЄС, він водночас поглиблює соціоекономічну прірву між Україною та державами-кандидатами. Враховуючи, однак, негнучку структуру бюджету ЄС та величезне навантаження на нього у зв'язку з близьким розширенням Євросоюзу, фінансова допомога Україні навряд чи перевищить запланований на 2000–2006 роки рівень, якщо тільки Україна не стане потенційним кандидатом на членство в ЄС і не одержить тим самим право на відведені під розширення кошти.

Різні види програм передбачають різний вид допомоги. Якщо країни-кандидати одержують істотну інвестиційну підтримку, то програма Tacis надає Україні переважно лише технічну допомогу, хоча частка інвестиційної підтримки в сьогоднішньому бюджеті Tacis загалом збільшилася. Фінансова та технічна підтримка країн-кандидатів має на меті підготувати їх до статусу членів, зокрема підвищити їхню здатність засвоєння *acquis communautaire*. Натомість Tacis складається переважно із загальних програм та проектів переходу до демократії та ринкової економіки, схожих на ті, які надають міжнародні фінансові інституції (МФІ) – Світовий банк, Міжнародний валютний фонд (МВФ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР).

Втім, варто наголосити, що програма *Tacis*, попри поширену критику, все ж принесла Україні відчутну користь; серед найбільших успіхів можна згадати, наприклад, програму ядерної безпеки. Проте новий статус України як безпосереднього сусіда Євросоюзу у поєднанні з перспективами ближчих відносин з ЄС неминуче поставить на порядок денний нові проблеми, для розв'язання яких навряд чи достатньо програми *Tacis* у її теперішньому вигляді.

#### *Нові типи допомоги*

Обмеженість програми *Tacis* визнана Європейською комісією. У зв'язку з ініціативою «ширшої Європи» було запропоновано «Інструмент нового сусідства», розвинений далі у Повідомленні: «Прокладання шляху для „Інструменту нового сусідства“». Цю пропозицію проте слід розглядати лише як перший крок на шляху до кінцевого рішення.

На жаль, «Інструмент нового сусідства» зорієнтований майже повністю на прикордонні зони нових сусідів ЄС. Оскільки негативні наслідки розширення ЄС відчуватимуться сильніше у Західній Україні, основну увагу приділено транскордонним програмам у цьому регіоні та створенню тут плацдарму для безпечної інвестиційної діяльності. Зважаючи на протяжний кордон між Україною та розширеним ЄС і враховуючи дедалі більшу важливість сфери ЮВС у Євросоюзі, саме сфера ЮВС має стати головним об'єктом економічної допомоги ЄС Україні. Допомога ЄС у розвитку прикордонного співробітництва мусить розглядатися лише як один із видів допомоги Україні. У випадку таких країн, як Україна, нова програма підтримки повинна покривати цілу країну. Програми фінансування можуть істотно зміцнити взаємини між ЄС та Україною, якщо будуть спрямовані на проблеми, пов'язані передусім із процесом європейської інтеграції та з ЄС, тимчасом як МФІ зможуть і надалі фінансувати загальні трансформаційні програми. Допомога ЄС має спрямовуватися, зокрема, на узгодження українських законів із європейським *acquis communautaire*, відповідно до пропозицій Повідомлення з питань «ширшої Європи». Нова програма підтримки, розроблена саме для України на основі програм підтримки країн-кандидатів *Phare* та *ISPA*, мусить лягти в основу всієї політики допомоги ЄС Україні. Ця політика, зокрема, повинна відповідати новій угоді (див. розділ «Потреба в новій правовій основі») такою самою мірою, як політика Спільної допомоги в реконструкції, розвитку та

стабілізації (СДРРС) відповідає Угодам про стабілізацію та асоціацію у випадку західнобалканських країн.

Обов'язковою є допомога в залученні інвестицій, подібна до програм Phare та ISPA, оскільки Європейська комісія у своєму Повідомленні з питань «ширшої Європи» пропонує перспективу участі України у внутрішньому ринку ЄС, та її подальшу інтеграцію й лібералізацію обмежень щодо вільного руху людей, товарів, послуг та капіталів (т. зв. «чотирьох свобод»). Україна не досягне «чотирьох свобод», не вдосконаливши свою інфраструктуру, – тому тут вона потребує підтримки з боку ЄС.

Така підтримка може допомогти у налагодженні хорошого врядування – однієї з найбільших проблем України. Підтримка з боку ЄС вимагатиме, як і програми Phare та ISPA, прозорості, якої часто бракує українському суспільству. Допомога в залученні інвестицій вимагає глибокого співробітництва між європейськими та українськими посадовцями, і може стати більш плідною, ніж тренінги, які проводить *Tacis*. Врешті, така допомога вимагає й залучення українських державних коштів, що сприятиме їхньому ефективнішому розподілу. Підтримка в залученні інвестицій у такі важливі для населення сектори, як інфраструктура – дороги та колії, забезпечення питною водою, очистка стічних вод, – може відіграти істотну роль у створенні позитивного образу ЄС в Україні.

Якщо говорити про пріоритети ЄС, то збільшення підтримки для інвестицій, безумовно, є бажаним, проте розбудова інституцій та підвищення їхньої ефективності залишається й далі поважною проблемою для України, вирішення якої потребує насамперед технічної допомоги. Розвиток громадянського суспільства в Україні має вирішальне значення для реалізації її «європейського вибору», тому ЄС повинен підтримувати цей процес. Допомога може надходити як із фондів ЄС, так і з фондів окремих країн-членів. Також було б добре залучити якомога більше неурядових організацій з боку країн-членів ЄС до роботи над проектами в Україні (див. розділ «Громадянське суспільство»).

ЄС потребує кращої координації своїх зусиль щодо України. Однією з можливостей збільшити допомогу для України, не обтяжуючи при тому бюджету ЄС (що особливо важливо в 2004–2006 роках), був би дозвіл Європейському інвестиційному банку (ЄІБ) як фінансовій інституції ЄС поширити свою діяльність

на Україну, відповідно до Повідомлення з питань «ширшої Європи». Поки що фрагментарна система допомоги з боку ЄС, понад половина якої надходить від країн-членів на основі двосторонніх угод із ними та від різних МФІ, породжує проблеми дублювання та нескоординованості й обмежує потенційний політичний вплив такої допомоги. Комісія та країни-члени ЄС повинні постійно узгоджувати питання фінансової допомоги Україні.

## 3.2. Завдання України щодо ЄС

### 3.2.1. Потреба чіткої стратегії щодо ЄС

На даному етапі Україна не зуміла виробити чіткої стратегії щодо ЄС. У багатьох аспектах її політика зводиться переважно до декларацій, які недостатнім чином узгоджені між різними інституціями. Проєвропейські прагнення України обмежуються, як правило, деклараціями щодо зовнішньої політики і мало впливають на політику внутрішню. Браком позитивних внутрішніх реформ Україна істотно підриває до себе довіру з боку ЄС. Більше за те, складається враження, що паралельна політика України стосовно Росії та СНД суперечить її стратегії щодо ЄС.

#### *Домашнє завдання як перший крок*

Україна потребує чіткої стратегії щодо ЄС, яка базувалася б на розумінні природи, динаміки та необхідних умов європейської інтеграції. Щоб надати змісту своїм проєвропейським сподіванням, українська політична еліта повинна зосередитися не лише на питаннях безпеки. У стосунках з ЄС надмірна увага до геополітики виявляється недоречною, спотворюючи українські пріоритети щодо ЄС. Від часів незалежності українські еліти підкреслюють «геополітичну важливість» України для Заходу і самовпевнено вірять, що Україна «надто важлива, щоб зазнати невдачі». В Україні погано розуміють той факт, що ЄС є спільнотою, об'єднаною спільними цінностями, зобов'язаннями та солідарністю, а також що членство в ЄС дає не лише права й повноваження, а й вимагає сповідування його цінностей та відданості, яка викликає довіру. Українська політична еліта мусить належно усвідомити і прийняти той факт, що для ЄС демократичний розвиток

та економічна діяльність України важливіші, ніж її геополітичне значення, хоча і його не можна ігнорувати.

Отже, європейська інтеграція України залежить від прогресивної внутрішньої європеїзації. Тому, щоб наміри України викликали довіру, європейська інтеграція мусить стати її пріоритетом у внутрішній політиці. Реформи, що здійснюються поки що вкрай нерішуче й непослідовно, потребують потужного імпульсу. Задекларовану прихильність українських політиків до ідеалів ЄС – демократії, верховенства права та поваги до прав людини – треба підкріпити ділом. Крім того, половинчате втілення економічних реформ, попри економічне зростання останніх років, викликає і далі сумніви щодо відданості Києва засадам дієвої ринкової економіки. «Європейський вибір», до якого українські політики та чиновники не проявляють особливого інтересу, мусить стати заклинанням, яке би пришвидшувало внутрішні зміни. Як засвідчує перебіг реформ у країнах-членах Європейської економічної комісії (ЄЕК), котрі водночас є кандидатами до ЄС, європейська інтеграція вимагає значних інституційних та політичних реформ на місцевому рівні. Європейська інтеграція є в першу чергу викликом для внутрішньої політики. Більше за те, цей виклик повинно усвідомити все українське населення. Тому необхідно виробити стратегію інформування суспільства щодо процесу європейської інтеграції.

Українські керівники не повинні робити суперечливих заяв щодо своїх стосунків з ЄС. Такі заяви є наслідком конкуренції між задіяними у процес європейської інтеграції органами, як, наприклад, міністерство економіки і європейської інтеграції (МЕІ) та міністерство зовнішніх справ (МЗС), про що свідчать, зокрема, їхні суперечливі реакції навесні 2003 року на такі ініціативи ЄС, як політика «нового сусідства» та «ширшої Європи».

Таким заявам має також передувати реалістична оцінка того, чого можна досягти не лише впровадженням внутрішніх реформ, а й готовністю до компромісів. Вимоги пільг від ЄС, скажімо, асиметричних поступок у торговій сфері, мусять врівноважуватися відповідними поступками з українського боку в якихось інших галузях – наприклад, скасуванням віз для громадян ЄС, попри збереження візових вимог щодо громадян України з боку ЄС.

*«Прямий шлях» до ЄС*

Якщо Україна прагне європейської інтеграції, то єдиною можливою стратегією є «прямий шлях» до ЄС. Керуючись своїми приватними інтересами, деякі бізнесові кола в Україні схиляються до ближчих економічних зв'язків із Росією та обстоюють вступ «у Європу разом з Росією». Як наслідок, українська інтеграція в ЄС ставиться у залежність від співпраці між ЄС та Росією. Хоча добрі стосунки із сусідніми країнами є передумовою зближення з Євросоюзом, пряме узалежнення розвитку України від розвитку Росії підриває довіру до «європейського вибору» Києва. Фактично, участь у «Єдиному економічному просторі» (ЄЕП) із Росією, Білоруссю та Казахстаном, де передбачено укладення митного союзу, не сумісна з членством у ЄС. На відміну від України, Росія не висловлювала бажання вступати до Євросоюзу, вона зацікавлена лише у співробітництві в окремих галузях, зокрема, в галузі торгівлі, енергетики та безпеки. Мета Росії набагато вужча, аніж українське прагнення стати повним членом ЄС. Тому стратегія, яку несе в собі гасло «у Європу разом з Росією», накладає істотне обмеження на політику Києва щодо ЄС, створюючи небезпідставне враження, що це, власне, російська політика щодо ЄС та російське бажання поглиблювати відносини з Євросоюзом визначатимуть швидкість і міру української інтеграції у «Європу». Дотримання такої стратегії дискредитує стратегічні цілі України.

Безумовно, Україна зацікавлена у подальшій лібералізації зовнішніх економічних зв'язків із країнами СНД (угода про ЄЕП є останнім прикладом). Та це можливо лише до тієї міри, до якої вона не ризикуватиме потенційною інтеграцією в ЄС, що – у віддаленій перспективі – мала би стати для України виходом із тупика половинчатих реформ у бік більшої політичної стабільності та економічного процвітання. Досягнення цієї мети залежить від намірів України інтегруватися в ЄС, а не стати простим додатком до відносин Росії з Євросоюзом.

Водночас «прямий шлях» до ЄС зовсім не означає якоїсь антиросійської політики. Просто, враховуючи різні цілі, які поставили перед собою Україна й Росія щодо ЄС, їхні стратегії повинні реалізуватися по-різному. Це не «гра з нульовим результатом» – бути проєвропейським не означає бути антиросійським, адже обидві країни прагнуть зміцнення стосунків з ЄС. Україна зацікавлена розширювати співпрацю на регіональному рівні, залежно від балансу витрат та при-

бутків та появи нових можливостей, і це зовсім не означає вибору «або-або» між Росією та ЄС.

Інтеграція України в ЄС не виключає поглиблення економічного співробітництва з Росією тією мірою, якою воно ґрунтуються на прозорих та загально-визнаних принципах міжнародної торгівлі (передбачених Світовою організацією торгівлі). Але ті, хто приймає рішення в Україні, мусять усвідомити, що відволікання обмежених ресурсів у протилежний від євроінтеґрації бік – на створення зони вільної торгівлі в рамках СНД – породжує сумніви щодо справжніх намірів України. А оскільки Україні ще довго треба підкріплювати діями своє прагнення вступити в ЄС, всілякі нові ініціативи та зобов'язання щодо СНД підважують довіру до її декларативного «європейського вибору» в столицях країн-членів Євросоюзу.

Поки що всі євроінтеґраційні зусилля України обмежувалися головним чином зовнішньополітичними деклараціями. Щоб європейські наміри України заслужили серйознішої уваги й довіри, їх слід підперти щонайдетальнішою програмою внутрішніх реформ. Важливо наголосити, що ці реформи – не якась суто дипломатична поступка в бік ЄС, а конечна передумова трансформації України в модерну європейську державу. Тому наступний розділ присвячено переважно внутрішньоукраїнським проблемам.

### 3.2.2. Політична реформа

Об'єктивною метою політичної реформи є підвищення легітимності влади. Сама ідея політичної реформи не може зводитися до конституційних змін, оскільки насправді потрібні ширші зміни – наприклад, підвищення ролі політичних партій.

Українська Конституція 1996 року стала результатом компромісу між президентом та Верховною Радою. Президент призначає прем'єр-міністра за згодою парламенту. Парламент може також впливати на уряд, відхиляючи програму його діяльності або висловлюючи урядові вотум недовіри. Проте призначення міністрів формально не вимагає згоди парламенту і, відповідно, не відбиває інтересів виразно оформленої парламентської більшості. Крім того, президент може зняти прем'єр-міністра без згоди парламенту. Таким чином, президент контр-

олює уряд, але сам не несе відповідальності (в усіх помилках, як правило, виявляється винен уряд). Така ситуація робить урядову систему нестабільною та неефективною. Як наслідок, процесам взаємодії між гілками влади та всередині парламенту, а також процесам прийняття рішень часто бракує прозорості, відповідальності та передбачуваності. Наслідком є домінування виконавчої влади та вкрай нерівномірний розподіл політичної влади, що робить конституційну систему «контролю та рівноваги» неефективною.

Водночас, оскільки парламент не є належним чином структурований за партійними ознаками, існує небезпека, що перехід до парламентської моделі не породить, принаймні у близькій перспективі, стабільного уряду. Здається, що українська система набагато легше надається до засвоєння французького варіанту змішаної системи, де парламентська більшість формує коаліційний уряд і де на парламент покладено більшу відповідальність та реальну владу.

Зрозуміло, що плюси та мінуси будь-яких змін до Конституції слід ретельно зважити, незалежно від поточної передвиборчої кон'юнктури. Слід наголосити, що будь-які спроби відкласти президентські вибори 2004 року чи парламентські вибори 2006-го грубо порушуватимуть Конституцію та серйозно позначаться на міжнародному становищі України взагалі та на її євроінтеграційних прагненнях зокрема.

Існує можливість компромісу між основними політичними партіями щодо найголовнішої конституційної зміни: формування на основі парламентської більшості уряду, який може бути розпущений лише після «конструктивного вотуму недовіри» з одночасним призначенням нового прем'єр-міністра.

Інші важливі зміни можуть передбачати таке:

- призначення та звільнення членів уряду чи голів інших центральних виконавчих органів відбуваються лише за згодою прем'єр-міністра (таким чином «вертикаль» виконавчої влади залишатиметься дієвою);
- президент може призначати міністрів оборони, зовнішніх справ, внутрішніх справ та надзвичайних ситуацій, але тільки за згодою прем'єр-міністра. У протилежному разі уряд втрачає цілісність, а стимул до творення коаліцій істотно зменшується (адже всі ці посади привабливі для коаліційних партнерів).

Водночас президентіві варто мати повноваження розпустити парламент та призначати нові вибори, якщо за певний період (30–60 днів) не буде сформовано уряду; формування нового уряду слід прив'язувати не до виборів нового президента, а до виборів нового парламенту; знімати генерального прокурора президент повинен лише за згоди парламенту.

Ключовим елементом реформи є розвиток сильних партій та парламентських фракцій. Тому представленим у парламенті партіям варто забезпечити фінансову підтримку. В європейських демократіях є різні типи виборчих систем. Сучасна українська система змішаного типу, запропонована напередодні виборів 1998 року, була явним кроком уперед (оскільки попередня суто мажоритарна система задовольняла насамперед «безпартійну» посткомуністичну номенклатури). Втім, результати виборів в одномандатних округах і надалі зазнають значно більшого впливу «адмінресурсу», ніж результати виборів за партійними списками. Тому, видається, в українських умовах наступним логічним кроком у бік партійно структурованого парламенту було б засвоєння пропорційної виборчої системи. Одним із варіантів може стати запровадження пропорційної системи за регіональними списками. Проте у такому разі нинішній прохідний бар'єр (4%) має враховувати результати тої чи тої партії по всій країні.

Пакет нових законів, важливих для здійснення політичної реформи, мав би складатися з законів про регламент парламенту, про кабінет міністрів, президента, поправок до законів про місцеві державні адміністрації, про Центральну виборчу комісію. Також, оскільки досі не існує закону про імпичмент президента, здійснити це конституційне положення практично неможливо. Немає також законодавчих визначень статусу та функцій президентської адміністрації, тож варто впровадити ці положення у новий закон про президента. Взагалі, повноваження органів, створених президентом, прем'єр-міністром, міністрами чи парламентом, повинні чітко обумовлюватися законом і суворо дотримуватися. Не менш важливо відновити політичний нейтралітет голови Національного банку України (НБУ), який мусить бути виразно незалежним від інших гілок влади.

### 3.2.3. Адміністративна реформа та реформа місцевого самоврядування

Адміністративна реформа була задекларована як основне завдання української влади від перших років української незалежності. Ще у 1998 році призначена президентом Леонідом Кучмою комісія підготувала «Концепцію адміністративної реформи». Проте одне з головних положень «Концепції» – прийняття законів, які б регулювали діяльність державної адміністрації – було реалізовано лише частково. За відсутності відповідних законодавчих рамок хід адміністративної реформи в Україні здебільшого залежить від політичних мотивів президента, а не від приписів «Концепції». Для прикладу, починаючи з 1997 року президент сім разів накладав вето на підготований закон про кабінет міністрів та повертав його на розгляд парламенту. Хоча «Концепція адміністративної реформи» в багатьох аспектах уже застаріла, після певного доопрацювання вона й далі може слугувати схемою для реформування системи державного управління.

#### *Зменшення політичного впливу*

Щоб зменшити політичний вплив на адміністративну реформу та надати їй системного характеру, було б доцільно, аби згадані закони, які все ще належить прийняти відповідно до «Концепції», містили в собі такі положення:

- процедури щодо ролі парламентських фракцій у призначенні міністрів (доки в Конституцію не будуть внесені поправки про затвердження міністрів парламентом);
- структуру та процедури створення виконавчих органів, включно з міністерствами, відомствами та державними комітетами;
- процедури співпраці між кабінетом міністрів та дорадчими органами при президенті, включно з механізмами захисту кабінету від надмірного впливу цих органів;
- норми адміністративного права (структура судів, забезпечення їхньої незалежності, правила та процедури процесу управління);
- підвищення статусу та опрацювання процедур для Головного управління державної служби як контрольного відомства в рамках системи органів

виконавчої влади, що матиме повноваження як наглядати за законністю діяльності державних службовців, так і обстоювати їхні права;

- процедури конкурсного відбору на державні посади, які б забезпечували змагальність та перевагу достойніших;
- процедури моніторингу, запобігання та боротьби з корупцією, суворих юридичних вимог та нагляду за їхнім виконанням (наприклад, обов'язкове декларування податків для всіх родичів найвищих урядовців), а також процедури співробітництва з громадськими організаціями у боротьбі проти корупції.

Щоб забезпечити системне впровадження законів, доречно було б створити посаду міністра, відповідального за адміністративну реформу, як це зробили держави Центрально-Східної Європи.

#### *Реформа місцевого врядування*

Вступаючи 1995 року до Ради Європи, Україна зобов'язалася ратифікувати та реалізувати Європейську хартію про місцеве самоврядування 1985 року. Попри те, що закон про місцеве самоврядування набув чинності 1997 року, а через два роки було прийнято й закон про державну адміністрацію (1999), система й далі страждає від низки недоліків. Функції призначених та вибраних осіб часто перетинаються, їм бракує визначеності. На обласному та місцевому рівнях державна адміністрація (яка підпорядковується президенту) намагається маргіналізувати органи місцевого самоврядування та підірвати самі засади місцевого врядування в Україні. Державна адміністрація повинна бути обмежена обласним рівнем, тимчасом як районний рівень має стати цілком самоврядним.

Адміністративна структура України є досить застаріла (заснована на советській системі партійного урядування), тому райони та області не в змозі акумулювати достатніх ресурсів і потерпають від надмірно централізованої системи управління. Області та/або райони варто збільшити, зменшивши, відповідно, їхню кількість. Такий перерозподіл потребував би внесення змін до Конституції. За наявності різних моделей та аргументів усе ж головною метою слід визнати збільшення повноважень областей та районів.

Відповідно до Конституції, обласні та районні державні адміністрації мають надзвичайно широкі повноваження щодо складання місцевих бюджетів та їх-

нього виконання після затвердження місцевими радами. Таким чином державні адміністрації перетворюються на головний орган місцевої влади, знижуючи натомість роль самоврядування й надаючи державі можливість контролювати у регіонах практично все. Основні податки збираються та розподіляються через центральний бюджет, що призводить до затримок та зловживань. Ця система також заважає містам, районам та областям шукати ефективніших методів заробляння коштів. Ситуація дещо поліпшилася 2001 року, коли відповідно до нового Бюджетного кодексу було передбачено автоматичну сплату частини податку на доходи фізичних осіб та деяких інших податків до місцевих бюджетів.

Було б доречно відібрати від державних адміністрацій повноваження щодо розподілу бюджету, передавши їх натомість виконавчим комітетам районних та обласних рад. Державна адміністрація повинна стежити за дотриманням закону, координувати виконання загальнонаціональних програм на своїх територіях, а також розробку регіональних програм розвитку. Таким чином розподіл повноважень між місцевою владою та державними органами став би логічнішим. На жаль, основні пропозиції щодо політичних та конституційних реформ, висунені в Україні восени 2003 року (щодо перегляду повноважень президента та парламенту) не передбачають цих змін. Важливо прийняти закони, які б чітко розділяли державні та муніципальні землі; визначали процедури створення та діяльності комунальних підприємств; регулювали питання державного земельного кадастру; регулювали адміністративні та соціальні послуги і забезпечували основу для збільшення місцевих повноважень та контролю над бюджетними надходженнями.

Поки що повноваження місцевої влади та державних органів розподілені нечітко, що й викликає конфлікти між ними. Тому слід точніше розподілити сфери відповідальності, особливо там, де йдеться про бюджетні взаємини, управління власністю та інші галузі, у яких владні повноваження місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій конкурують одне з одним.

### 3.2.4. Економічні реформи

Україні, яка користується зі сприятливої економічної ситуації й має гарні перспективи на 2003 рік, варто продовжити цілий комплекс економічних реформ.

Щоб поглибити інтеграцію з країнами ЄС, слід зробити у цьому контексті кроки, які б підтримували стабільність економічного розвитку та подальші зусилля на приєднання до Світової організації торгівлі (СОТ).

Економічне зростання України за останніх декілька років є результатом попередніх реформ. Хоча відродження економічної активності після 1998 року стало можливим завдяки збігові певних чинників, і деякі з них мали тимчасовий характер, мудрі політичні ходи почали приносити результати у 2000 році. Належні кроки було зроблено у сферах приватизації, дерегуляції економіки, зміцнення контролю за дотриманням бюджету та правильного координування макроекономічної політики. Запровадження спрощеної системи оподаткування – перенесення частини тіньової економічної діяльності в легальний сектор – стало ще одним свідченням користі від реформи. Наслідками цих кроків є високі темпи економічного зростання, низька інфляція, відмова від бартеру та дедалі більша довіра до гривні й до економічної політики уряду загалом.

2003 року відбулися такі позитивні зрушення в галузі економічної політики, як реформа оподаткування підприємств та запровадження низького фіксованого податку на доходи фізичних осіб (13%), а також зменшення основи оподаткування при нарахуванні ПДВ. Варто відзначити також подальші зусилля, спрямовані на приєднання до СОТ.

#### *Подальші кроки*

Для забезпечення подальшого економічного зростання, потрібно йти далі. Україна повинна докладати подальші зусилля для забезпечення макроекономічної стабільності, виконання домовленостей та дотримання міжнародних стандартів торгівлі й руху капіталів. Економічний розвиток слід підтримувати двома основними засобами. Перший складається із системи заходів, що впливають на загальний економічний клімат у країні й розраховані на тривалу часову перспективу; другий передбачає вдосконалення макроекономічної політики. Тому у схемі реформування варто зробити пріоритетними наступні кроки:

- фінансова політика: першочерговою є ліквідація багатьох податкових пільг, особливо щодо ПДВ, ліквідація заборгованості з відшкодування ПДВ експортерам. Наявність такої заборгованості підриває податкову слухняність, знижує рівень експорту та призводить до зневіри у верховенство права. Потрібно є також

реформа соціального сектора, яка можлива лише за умови зниження податку на прибуток фізичних осіб і розширення завдяки цьому бази оподаткування. Ці кроки мають стати пріоритетними вже найближчим часом;

- особливої уваги потребує енергетичний сектор, на який припадає значна частина заборгованостей перед бюджетом та перед працівниками, і який є джерелом значних неефективних затрат. Попри те, що грошові – «не бартерні» – розрахунки зросли до 100%, у цьому секторі накопичилися найбільші борги перед постачальниками. Енергетика потребує подальшої приватизації. Згідно з останніми даними МВФ, борги державних енергетичних компаній перед постачальниками та працівниками становлять 12% ВВП. Тож зрозуміло, що це питання також вимагає негайної уваги;

- слід посилити також контроль за банківським сектором, оскільки він залишається слабким, частка неповернутих кредитів відносно велика, а влада не хоче закривати банків, котрі не дотримуються встановлених правил. Якщо у цьому напрямку нічого не буде зроблено, подальше збільшення рівня кредитування – для покриття потреб росту економіки та її дебартеризації – виявиться неможливим. На сьогодні найкритичнішими проблемами банківського сектора, які треба вирішувати в коротко- та середньостроковій перспективі, є такі:

- недостатній рівень повноважень у регулюючих органах, щоб впливати на великі та/або зв'язані з політичними силами банки;
- низька відповідальність контролерів;
- вимушене покладання на контролерів, тимчасом як важлива інформація не оприлюднюється належним чином;
- низький рівень захисту прав кредиторів та відсутність закону про іпотеку;
- банки вразливі до шоківих запитів, оскільки 40% їхніх ресурсів є коротко-терміновими депозитами;
- НБУ – єдине джерело ліквідних ресурсів у випадку короткотермінових коливань грошових потоків;

- приватизація має здійснюватися прозорим чином. Це мусить бути метою на коротку та середню перспективу. За останніми даними, приватні підприємства в Україні працюють краще, ніж державні. Крім того, наявність прямих іноземних

інвесторів дає бажану управлінську практику, поліпшує загальний інвестиційний клімат і дозволяє фінансувати дефіцит бюджету. Попри помітне зростання ділової активності, інвестиційний клімат в Україні все ще вважається несприятливим, про що свідчить зокрема дедалі більше вивезення капіталу з країни. Тому саме критичний час попрацювати над поліпшенням ситуації. Це тим більше важливо, що останні приватизаційні плани не були виконані, а закордонний попит на українські підприємства все ще низький.

- слід також розробити довготривалу стратегію у сільському господарстві. Хоча земельна реформа, безумовно, приносить деякі позитивні результати, великого впливу ще не видно. Видається, що найкращий період для реформування сільського господарства – два урожайні роки – вже частково втрачено. Досі незрозуміло, чи цей сектор зможе виплатити кредити, одержані у 2002–2003 роках. Політику 1999–2002 років щодо цього сектора не можна вважати вагомим реформаторським зусиллям, радше – низкою імпровізованих кроків. Усе це потрібно змінити, щоб вивести сільське господарство, для розвитку якого Україна має об'єктивні переваги, на прибутковий рівень.

#### *Розумна валютна політика*

Якщо йдеться про макроекономіку, то вона потребує сьогодні розважливої валютної політики, яка б стримувала інфляцію. Попередні зростання ліквідності у формі неконтрольованих інтервенцій та зниження вимог щодо капіталізації комерційних банків – поруч із черговим сезонним зростанням цін на продовольство та підвищенням мінімальної зарплати – призвели до прискореної інфляції в останні місяці. Споживчі ціни зростали більш як на 7% у липні 2003 року порівняно з липнем 2002-го, та майже на 6% – у серпні. Враховуючи подальше збільшення грошової маси та сезонне зростання цін, інфляція до кінця року може сягнути 10%. Інфляція, таким чином, стає нестабільною. Досить згадати, що наприкінці 2002 року в країні відбувалася дефляція, і раптом за кілька місяців стрінко зросла інфляція. НБУ мусить ретельніше вираховувати інфляцію, вивчаючи механізми монетарних потоків. Варто пам'ятати, що порівняно невисокий ріст інфляції після валютної кризи 1998 року свідчив про правильну грошово-кредитну політику. У результаті інфляція знизилася. Тим часом сьогоднішній нестабільний рівень інфляції нагадує високі та нестійкі показники 1993–1995 років, і може ослабити

довіру до національної валюти. Хоч основні причини липневої інфляції не зумовлені валютними чинниками, подальше збільшення грошової маси може посилити інфляційні тенденції. Інфляційні очікування можуть формуватися незалежно від причини зростання цін. У сфері валютної політики НБУ мусить далі йти задекларованим шляхом (тобто дозволяючи більшу гнучкість валютного курсу і вживаючи прямих заходів щодо обмеження інфляції протягом найближчих років).

### 3.2.5. Правова та судова реформа

#### *Стабільна й цілісна правова система*

Правова система повинна в першу чергу бути стабільною та становити єдине ціле. Окремі положення українських законів часто можуть тлумачитись неоднозначно, що породжує непевність щодо їхнього застосування. Правові відносини, які повинні будуватися на базі законів, часто визначаються постановами та іншими нормативними актами. Враховуючи вищезгадані обставини, громадяни країни погано поінформовані про свої права та обов'язки. З метою вдосконалення законодавчого процесу, необхідно вжити таких заходів:

- кодифікувати на законодавчому рівні правила щодо формулювання та затвердження правових документів та унормування правових процедур;
- забезпечити належне фінансування та кадри для належного аналізу економічних та правових наслідків, зокрема технічних, від впровадження правових документів;
- здійснювати загальне та посекторне планування законодавства – включно з обрахунком витрат на формулювання й реалізацію законопроектів та включенням цих витрат до державного бюджету;
- чинне законодавство слід систематизувати задля уникнення протиріч та узгодження чинного законодавства з новими чи тими, котрі знаходяться в стадії розгляду, законами;
- основою правової системи зробити закони (багато проектів існують лише як постанови та інші нормативні акти);
- уникати перенесення деяких іноземних правових положень на українське законодавство, часом без врахування українських особливостей та законів;

- прийняти уніфіковану юридичну термінологію для всієї правової системи.

Незважаючи на деякі позитивні тенденції в судовій та правовій реформі, багато важливих питань ще не обговорені, а нові закони часто суперечать старим. Недавню прийнятий закон про судочинство ілюструє деякі проблеми судової та правової реформи в Україні. По-перше, цей закон безпричинно скасував закон про торгові суди, в результаті чого деякі аспекти діяльності торгових судів взагалі не розглядаються. По-друге, новий закон про судочинство передбачає запровадження спеціалізованих судів – адміністративних та інших (тобто, судів зі справ неповнолітніх, сім'ї, доходів, банкрутства тощо). Для їхньої діяльності, однак, слід забезпечити законодавчу та матеріальну базу. По-третє, закон про судочинство має низку невідповідностей. Скажімо, згідно зі статтею № 24, голова місцевого суду зобов'язаний вдатися до певних дій для призначення присяжних з-поміж громадян. Проте участь присяжних у місцевих судах не передбачена цим законом.

#### *Незалежне судочинство*

Щоб зміцнити незалежність судової влади, слід суворо заборонити всі можливі способи тиску на суддів з боку виконавчої влади чи від її імені за допомогою хабарництва, шантажу, погроз та/або втручань у належну правову процедуру (через публікацію, наприклад, наклепницьких статей, котрі визнають підсудного винним ще до рішення суду). З цією метою суддям слід забезпечити умови відповідної службової та особистої безпеки, включно з формуванням загонів охорони під керівництвом Державної судової адміністрації.

Важливою гарантією незалежності судів є принцип обрання суддів на необмежений термін. Пропозиція призначати суддів на десять років із можливістю їхнього повторного призначення суперечить цьому принципові й мусить бути переглянута.

Конституційний суд України має велике значення щодо тлумачення української Конституції, охорони принципів верховенства права та забезпечення балансу між гілками влади. Щоб збільшити його роль у захисті та застосуванні основних прав та свобод людини, слід запровадити можливість конституційної апеляції, до якої вдаються у багатьох демократичних країнах.

Конституція передбачає збалансований механізм формування Конституційного суду трьома гілками влади. Цей підхід необхідний для забезпечення політичного нейтралітету Суду, а головне – справедливості його рішень. За таких умов пропозиція позбавити З'їзд суддів України його права призначати третину членів Конституційного суду та поділити це право між парламентом та президентом виглядає нелогічно й може спричинити конфронтацію між законодавчою та виконавчою гілками влади, породжуючи, таким чином, дисбаланс у механізмі розподілу влади.

Щоб узгодити закон про прокуратуру з Конституцією України та європейськими стандартами, слід внести належні поправки у цей закон, насамперед позбавивши прокуратуру функцій нагляду за здійсненням законів. Слід також прибрати пропозиції щодо закріплення за прокурором права нагляду за дотриманням прав та свобод громадян, внаслідок чого за прокуратурою затверджується невласлива для правових демократичних держав функція загального нагляду. Єдиною інституцією, що має незаперечні повноваження забезпечувати права та свободи громадян, повинен бути суд. І по-третє, слід позбавити прокурора права вести досудове слідство, оскільки це не передбачено Конституцією. З цією метою треба створити систему органів досудового дізнання, прийнявши відповідне законодавство.

#### *Виконання законів та якість судочинства*

Низький рівень виконання рішень суду очевидно знижує їхню ефективність. На практиці виконується лише третина всіх судових рішень. Це є результатом перевантаженості судів, низького професіоналізму, неналежного технічного й матеріального забезпечення виконавчої служби та відсутності процедур виконання певних категорій судових рішень та вироків.

Для покращення цієї ситуації потрібно збільшити чисельність кадрів та рівень фінансування виконавчої служби. Необхідно також внести відповідні поправки в українське законодавство щодо ведення обліку та виконання певних категорій судових рішень.

Відповідне матеріальне, технічне та фінансове забезпечення є головною передумовою задовільного функціонування судової влади. На жаль, ці підставні вимоги не виконуються в Україні. Суди здебільшого розташовані у погано

обладнаних, занедбаних будівлях; позбавлені елементарних робочих умов та фінансування.

Якість правосуддя безпосередньо залежить від добору та вишколу професійних суддів. Їхній досвід роботи у правовій сфері мусить бути набагато більшим, аніж нинішня вимога трирічного стажу. Необхідно також назагал підвищити рівень освіти суддів та адвокатів. Із цією метою треба:

- підвищити вимоги щодо акредитації юридичних факультетів та інститутів;
- законодавчо обумовити підготовку правників лише у спеціалізованих вищих закладах та на університетських факультетах;
- розробити програми післядипломної освіти належного рівня.

Зрештою, подальший розвиток правової та судової реформи вимагає більшої уваги до міжнародного і європейського права та юридичної практики. Необхідно також вивчити та застосовувати ті методи, до яких вдаються судді з Європейського суду прав людини; потрібно дотримуватися Конвенції прав людини та інших міжнародних договорів, які Україна підписала та ратифікувала. Тому варто заснувати організації юристів-консультантів, що спеціалізуються на європейському праві та правах людини. Верховний суд України повинен активізувати свою діяльність щодо роз'яснення та визначення своєї участі у цих сферах.

### 3.2.6. Розвиток громадянського суспільства

Протягом останнього десятиріччя в Україні швидкими темпами розвивається громадянське суспільство. Станом на 2003 рік у країні зареєстровано 35 000 неурядових організацій (НУО), тоді як у 1995 році їх було 4000. Проте цей третій сектор так і не досяг належного рівня, щоб відігравати справді впливову роль у громадському житті. Чимало перешкод усе ще обмежує його розвиток та діяльність в Україні.

Уряд зазвичай занадто сильно контролює діяльність НУО. Філантропія та добродійність не дуже розвинені і здебільшого пов'язані з наближенням виборів. Це пояснюється почасти тим, що активні особи мають кращі можливості самореалізуватися через НУО, впливаючи звідти на місцеве життя та прийняття рішень. Певний інтерес до НУО почала виявляти й місцева влада, зокрема до тих аспектів їхньої діяльності, що пов'язані з допомогою бідним, дітям та інвалідам.

Водночас влада не цурається використовувати НУО для легітимізації власних рішень. Деякі з цих організацій, підтримувані виконавчою владою чи пов'язаними з владою олігархічними групами, діють як GONGO («створені урядом неурядові організації») або QANGO (квазі-НУО).

Правова основа діяльності НУО застаріла, оскільки вона базується на Законі про громадські об'єднання 1992 року та Законі про благодійність та благодійні організації 1997 року, а також різних урядових постановках. Проект Закону про неприбуткові організації пройшов перше читання у жовтні 2000 року, проте відтоді парламент його більше не розглядав. Реєстрація НУО залишається й далі доволі складним процесом. Тому прийняття нового закону – нагальна потреба. Іншим важливим для громадянського суспільства питанням є відсутність закону про лобювання, внаслідок чого різноманітні групи інтересів не мають практичної змоги брати легальну участь у політиці.

Не існує також чітких правил фінансового управління діяльністю НУО. Подвійна бухгалтерія виявляється поширеним засобом уникання непомірних українських податків. Хоча статuti НУО передбачають одержання прибутку за деякі види діяльності, податкові органи часто відмовляються визнати їх некомерційною діяльністю, навіть якщо гроші витрачено на неприбуткові потреби чи на загальне утримання організації. Тому необхідно прийняти та впровадити нові правові акти, які б стимулювали благодійництво та зменшували податковий тягар НУО.

Уряд повинен розробити спеціальні програми на підтримку НУО (скажімо, залучити їх до дослідження важливих питань самоврядування). Водночас необхідно організувати прозорі тендери на використання урядових коштів та залучити незалежних експертів, авторитетних у своїх галузях, до діяльності тендерних комісій.

Більшість ресурсів неурядових організацій зосереджені в столиці та деяких обласних центрах. Ці ресурси варто використати на підтримання діяльності НУО на місцевому рівні, особливо у Східній та Південній Україні. Об'єднання різних НУО може стати визначальним у розвитку третього сектора. Особливо важливою є тристороння співпраця між владою, комерційними структурами та НУО на місцевому рівні, за умови, звичайно, що це не загрожуватиме незалежності НУО.

Районні та обласні ради можуть стимулювати громадську діяльність, затвердивши норми щодо громадських зборів, слухань, місцевих ініціатив НУО тощо.

Особливо важливою є кампанія проти корупції. Українські НУО поширюють матеріали про антикорупційні заходи й організують публічні обговорення. Проте відносно малі бюджети таких проектів (які підтримуються переважно західними спонсорами) та брак інтересу з боку влади не дають їм можливості вийти на широку аудиторію. Існують, проте, і позитивні приклади. Хоча вступні іспити в університети вважаються сильно корумпованими, ефективність комп'ютеризованого оцінювання відповідей абітурієнтів у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» широко визнана.

Українські НУО здатні відігравати важливу роль у відстоюванні демократичних стандартів. Вони були дуже активними під час виборів 2002 року. Заснований у грудні 2001 року Всеукраїнський моніторинговий комітет інформував громадськість про законність перебігу виборчої кампанії. Напередодні президентських виборів 2004 року спостережна роль НУО в цьому процесі заслуговує на особливу підтримку. Доречно було б також заснувати раду правозахисних груп як консультативний та координаційний орган, що співпрацюватиме з парламентським омбудсменом та владою. Після парламентських виборів 2002 року кілька парламентських комітетів та міністерств створили дорадчі групи за участю представників НУО. Ці кроки збільшують роль НУО та загальну прозорість у громадському обговоренні та приготуванні законів. Однією з найбільших проблем українського третього сектора є відсутність внутрішніх джерел фінансування. Тому західна підтримка українського громадянського суспільства та незалежних ЗМІ залишається життєво важливою.

### 3.2.7. Свобода ЗМІ

Незалежні засоби масової інформації мають вирішальне значення у процесі демократичної трансформації посткомуністичних держав і тому привертають велику увагу з боку ЄС та інших міжнародних організацій. Свобода ЗМІ є одним із найбільш важливих політичних питань в Україні.

Важливість цієї проблеми істотно зросла за останні роки, коли в Україні було вчинено низку злочинів проти журналістів (включно з убивствами). В Україні існує

свобода слова, але не свобода ЗМІ. У щорічному звіті про свободу мас-медій у світі за 2002 рік міжнародна організація „Freedom House” перевела Україну до групи «невільних» країн із групи «частково вільних» (до яких Україна належала в попередні роки). Основною причиною цього стали нові злочини проти журналістів та розсилання по ЗМІ неофіційних урядових вказівок («темників»).

В Україні сектор приватних мас-медій становить найбільшу частку національних та регіональних ЗМІ. Проте власники зазвичай залежать від своїх зв'язків із владою, тому контрольовані ними ЗМІ не здатні виражати погляди, які не збігаються з думкою влади. Водночас невелика частина справді незалежних мас-медій продовжує працювати і на національному, і на регіональному рівні. Доступними – особливо у великих містах – є кілька опозиційних газет, як-от «Свобода» та «Вечерние вести». Попри те, що у багатьох випадках ці газети слугують партикулярним політичним цілям, вони залишаються єдиним джерелом критичної інформації про дії влади. 2003 року було засновано новий приватний канал НБМ (тепер це П'ятий канал). Його власниками є представники опозиційного блоку «Наша Україна». Цей канал покриває Київ та кілька великих міст. Його новини – «Експрес-інформ» – наближаються до європейського стандарту. Попри деяке зменшення тиску на ЗМІ після 2002 року, влада й далі чинить перешкоди діяльності незалежних телерадіокомпаній та газет.

Як наслідок, на українському телебаченні існує гостра нестача живого коментаря щодо політичних питань. В ефірі немає енергійних дискусій між політиками при владі та їхніми супротивниками з опозиції. На найпопулярніших телеканалах (особливо тих, які контролює теперішній голова президентської адміністрації Віктор Медведчук) очевидною є глибока й систематична тенденційність на користь влади.

Останнім часом, завдяки зусиллям Парламентського комітету з питань свободи слова та інформації, було зроблено кілька важливих кроків у розвитку українського законодавства відповідно до європейських стандартів. Зокрема, 2003 року закон чітко визначив поняття «цензури», яка начебто суворо заборонена українською Конституцією. Та все ж головною проблемою залишається виконання наявних законів щодо мас-медій.

Для забезпечення свободи ЗМІ необхідно зробити наступні кроки:

- завершити розслідування вбивств журналістів та порушень прав ЗМІ;
- перетворити державне телебачення та радіо на справді громадські теле-радіокомпанії;
- надати сили законодавству, яке передбачає прозорі правила ринку ЗМІ;
- відхилити законопроекти (що їх, як правило, подають до парламенту органи безпеки), котрі передбачають обмеження прав журналістів або покарання за репортажі-розслідування;
- гарантувати прозорість власництва, справжні імена власників ЗМІ повинні бути відомими;
- припинити розсилання інструкцій засобам масової інформації із органів влади (так званих «темників», існування яких журналісти неодноразово підтверджували в 2002–2003 роках);
- скасувати чинні обмеження на продаж українських мас-медій іноземним власникам.

### 3.2.8. Верховенство права

Хоча принцип верховенства права начебто передбачений статтею 8 української Конституції та рядом інших законодавчих актів, його суть так і не була визначена до кінця ані в теоретичному плані, ані на практиці. Однією з найгостріших проблем в Україні є визнання верховенства прав та свобод людини над інтересами держави та пряма дія статей Конституції, що визначають права та свободи індивідів. Українські суди повинні безпосередньо втілювати принцип верховенства права.

Правова та правоохоронна системи повинні відповідати принципам правової достовірності та пропорційності, які лежать в основі правового устрою ЄС та його країн-членів. Для забезпечення ефективної реалізації прав та обов'язків громадян існує очевидна потреба підвищити суспільний рівень правової свідомості. Важливу роль повинні відіграти освітні інституції, НУО та засоби масової інформації. Індивіди повинні бути поінформовані про свої права та мати можливість їх захищати. Зокрема, мусить гарантуватися доступ до судів та правової допомоги, включно з адвокатською допомогою малозабезпеченим.

Застосування принципів верховенства права також залежить від правоохоронних органів. З огляду на це, є потреба реформувати органи внутрішніх справ з метою виконання рекомендацій Ради Європи щодо передачі іншим установам прав на паспортне обслуговування та деяких інших функцій міністерства внутрішніх справ.

Корупція є, серед іншого, результатом неадекватного функціонування державних та соціальних інституцій і правової й економічної системи, вона свідчить про реакцію суспільства на невідповідне функціонування держави. Щоб зарадити цим негативним явищам, варто вжити наступних заходів:

- встановити належну платню державним службовцям;
- проводити інформаційні кампанії проти корумпованих інстанцій;
- впровадити досконаліші процедури працевлаштування, які б забезпечували вищі фахові та моральні якості державних службовців;
- зробити прозорим процес прийняття рішень державними органами, особливо в економічній сфері;
- знизити оподаткування і спростити податкові процедури;
- впровадити засади прозорості та змагальності в процедури державних замовлень та приватизації;
- вдосконалити систему економічного та фінансового контролю та протидіяти узаконенню нелегальних доходів.

### 3.2.9. Наближення українського законодавства до правової системи ЄС

Процес засвоєння українським законодавством процесуальних норм та положень ЄС та *acquis communautaire*, має ключове значення для європейської інтеграції України. Він повинен стосуватися правової системи загалом і чинного законодавства, нових законопроектів, процесу впровадження законів та процедурних правил зокрема. Щоб досягнути ефективного процесу адаптації необхідно залучити всі гілки влади: на стадії законопроекту мусять бути задіяні структури законодавчої та виконавчої влади, а на стадії впровадження закону – правові інституції. Процес адаптації не може відбуватися сам по собі і мусить супроводжуватися правовою, судовою, адміністративною, економічною та іншими реформами.

Близька співпраця між Україною та країнами-кандидатами в ЄС є вкрай важливою на кожній стадії. «Біла книга» країн-кандидатів може стати основним провідником для України через процес адаптації (див. розділ «Експорт прикладних знань» [«ноу-гау»]).

Деякі ініціативи слід запровадити з метою вдосконалення співробітництва між інституціями та їхньої готовності до процесу переходу. Згідно з чинним законодавством, лише ті законопроекти, які розробив уряд, розглядаються нині на предмет їхньої відповідності законодавству ЄС. А тим часом конче слід передбачити такий самий розгляд і тих законопроектів, які ініційовані іншими сторонами. Нагляд за реалізацією цього процесу можна покласти на урядові органи, які відповідають за процес адаптації. За такою самою процедурою слід розглядати й поправки до законопроектів, пропонувані депутатами, з метою узгодження їх з *acquis communautaire* Євросоюзу. Цю функцію може виконувати Комітет з європейської інтеграції чи відповідний відділ парламентської канцелярії.

Щоб помітно вдосконалити інституційні можливості у різних аспектах адаптації, слід змінити саме ставлення до вишколу персоналу, поширення інформації та фінансової допомоги. Враховуючи значний дефіцит кадрів, які спеціалізуються з права ЄС, можна вдатися до таких кроків:

- розробити на національному рівні концепцію професійного навчання державних службовців у галузях європейського законодавства та європейської інтеграції;
- запровадити та/або вдосконалити вивчення європейського права та інтеграції у вузах України, запрошуючи професорів із провідних європейських університетів;
- запровадити вивчення європейських мов для тих державних службовців, котрі задіяні у процес адаптації;
- впровадити обов'язкову програму вивчення європейського права для суддів та адвокатів;
- обговорити з ЄС можливості розширення освітніх та обмінних програм для України за участі таких інституцій ЄС, як Європейська комісія, Європейський парламент та Європейський суд.

У сфері інформаційної підтримки адаптаційного процесу доречні наступні заходи:

- створити веб-сайт українською мовою, який би містив інформацію про європейську інтеграцію, розвиток відносин між ЄС та Україною, офіційну документацію ЄС та стан виконання Національної програми адаптації українського законодавства. Це забезпечить державні органи, освітні центри та широку громадськість України можливість доступу до законодавства ЄС та іншої відповідної інформації;
- державні органи, які беруть участь у процесі адаптації, повинні мати прямий та легкий доступ до документації ЄС, включно з базою даних ЄС – CELEX – та офіційними правовими документами;
- основні правові документи ЄС повинні публікуватися й розповсюджуватися українською мовою;
- варто виробити й запровадити єдині правила для перекладу правових документів ЄС та налагодити централізовану систему перекладу. Бажано укласти детальний український словник термінології ЄС за участю відповідних українських та європейських мовознавчих установ.

### **3.3. Завдання нових членів ЄС (Угорщини, Польщі, Словаччини та Чеської республіки) щодо розвитку взаємин між ЄС та Україною.**

#### **3.3.1. Основні аргументи**

Існує ряд аргументів на користь активної заангажованості нових країн-членів ЄС, зокрема країн Вишеградської групи у виробленні політики ЄС щодо України.

Насамперед, коли країни Вишеградської групи приєднуються до ЄС, східні кордони Угорщини, Польщі та Словаччини з Україною стануть частиною східного кордону Євросоюзу. Процес побудови цього кордону та пов'язані з ним можливості й ризики лягають на три вишеградські країни. Тому їм належить відігравати центральну роль у формуванні нового кордону ЄС; по суті, на них лягає відповідальність за те, чи цей кордон стане новою залізною завісою, чи місцем співпраці.

Найважливіші транспортні коридори – автотраси, залізниці, нафто- та газопроводи, які з'єднують Україну із Західною Європою, проходять через Польщу, Словаччину, Угорщину та Чехію. Україна розділяє транзитну систему нафто- та газопроводів із вишеградськими країнами, що має стратегічну важливість для енергетичної безпеки ЄС, оскільки вона переправляє енергоносії від виробників із Росії, Центральної Азії та Каспійського басейну до споживачів у Євросоюзі.

Україна налагодила виняткові зв'язки з країнами Центрально-Східної Європи, що зумовлені культурною, мовною та історичною близькістю та географічним сусідством. Угорські, польські та словацькі меншини в Україні, як і українська меншина в Польщі та Словаччині, є важливим чинником, що підсилює цю близькість. Наявні зв'язки дозволяють краще розуміти ситуацію в цих країнах та ефективніше співпрацювати, особливо на рівні місцевих громад та НУО.

Вишеградські країни поділяють з Україною спільне тоталітарне минуле радянського блоку. З огляду на це, вони мають змогу найефективніше з-поміж усіх членів розширеного ЄС поділитися з Україною досвідом посткомуністичної політичної трансформації та ринкових реформ. По-перше, вони є безпосередніми сусідами України, по-друге, вони близькі до України культурою та мовою і, нарешті, за останнє десятиліття вони успішно пройшли складний перехідний період та процес модернізації, який надалі залишається викликом для України.

Відносини між ЄС та Україною можуть стати одним із важливих завдань нового регіонального співробітництва для Вишеградської групи. Політичні цілі цієї групи від часу її заснування зосереджені на пропагуванні готовності цих країн до європейської та євроатлантичної інтеграції. Угорщина, Польща, Словаччина та Чехія співпрацювали та допомагали одне одному у приготуванні до вступу в ЄС та НАТО. Оскільки пріоритетних завдань регіонального співробітництва вже досягнуто, Вишеградська четвірка ставить перед собою нові цілі, реалізація яких забезпечить їхнім країнам політичну стабільність та економічний добробут, відкритість до співпраці з іншими країнами регіону, зокрема східно-європейськими сусідами. Відносини з Україною у контексті відносин Україна–ЄС можуть стати для вишеградських країн одним із нових визначальних завдань на наступні роки.

Ось основні проблеми у взаєминах між ЄС та Україною, які, з точки зору вишеградських країн, вимагають змін у підході ЄС до України. Для країни Вишеградської групи була б вельми бажаною:

- більша гнучкість у застосуванні Шенгенського режиму. Дотримання шенгенського законодавства вздовж східних кордонів нових членів ЄС, як цього вимагає процес приєднання до Євросоюзу, допомагає вирішувати основні проблеми, пов'язані із безпекою єдиної інтегрованої території, в межах якої безперешкодно переміщуються люди, товари, інвестиції та послуги. З іншого боку, воно має негативний вплив на двосторонні відносини між новими країнами-членами та їхніми східними сусідами. Шенгенський режим передбачає, що кордон Євросоюзу має бути закритим та забезпеченим від нелегальних дій третіх країн, проте водночас він повинен бути якомога відкритішим для економічного співробітництва та контактів між людьми по обидва боки зовнішнього кордону ЄС.
- активніша участь України у східній політиці ЄС. Україна має бути залучена до нинішніх переговорів між ЄС та Росією щодо створення Єдиного європейського економічного простору, що є, фактично, «дорожньою картою» для поступової лібералізації зовнішньої торгівлі між ЄС та Росією. Те саме стосується переговорів між Росією та ЄС у деяких інших галузях, зокрема енергетичній.
- більша підтримка процесів демократизації та розвитку громадянського суспільства в Україні. Досі політика ЄС щодо України обмежувалася контактами із владними структурами на центральному рівні. Однак, сподівання, що справні відносини з керівництвом країни забезпечуватимуть реальне наближення України до ЄС, виявилися ілюзорними. Важливі угоди, укладені з керівництвом, не змінили ментальності та поведінки населення, хоч для досягнення тривалого порозуміння саме такі зміни є konieczними. Допомогаючи Україні в її посткомуністичних перетвореннях, Євросоюз повинен змінити напрям цієї допомоги, зосередивши її насамперед на розвитку громадянського суспільства та місцевого самоврядування, замість підтримки урядових програм, чи, принаймні, зробити підтримку обох напрямків збалансованішою.

### 3.3.2. Експорт прикладних знань («ноу-гау»)

Першим найвідчутнішим вкладом вишеградських країн у приготування України до участі у процесі європейської інтеграції стало ознайомлення України з юридичним та практичним ноу-гау щодо процесу набуття асоційованого членства та вступу в ЄС, що його ці країни вже пройшли. В усіх вишеградських країнах розроблено певні схеми навчання державних службовців для приготування до цих процесів. Було б логічно й природно використати ці надбання для ознайомлення українських державних службовців з тим самим предметом, починаючи з добре відомого принципу – спершу навчи вчителів.

Відповідальні за процес європейської інтеграції адміністративні органи, які відають цим процесом у вишеградських країнах, мусять на національному рівні (як польське представництво Комітету з європейської інтеграції) організувати спеціальні відділення, відповідальні за передачу ноу-гау своїм українським аналогам, які теж мають бути засновані. Варто розглянути можливість проведення спеціальних міжнародних семінарів на рівні найвищого керівництва для державних службовців центральних адміністративних органів. Відділення, відповідальні за координацію європейської діяльності даного міністерства, існують у всіх міністерствах вишеградських країн. Працівники цих структур повинні зустрічатися на регулярних робочих конференціях зі своїми українськими колегами, щоб поділитися з ними досвідом.

У випадку нових членів ЄС із Центрально-Східної Європи розвиток місцевих та регіональних врядувань був основним компонентом переходу до сучасної європейської держави та суспільства. Як видно з попереднього розділу («Завдання України щодо ЄС»), Україна здійснила лише окремі кроки у цьому напрямку. Вишеградські країни можуть поділитися досвідом у цьому процесі. Проте коли йдеться про регіональні центри європейської інформації та навчання працівників місцевої адміністрації, найбільшою перешкодою у їхній діяльності може виявитися брак коштів. Тому фінансова допомога з боку ЄС була б дуже бажаною.

Досвід вишеградських країн у розвитку громадянського суспільства можна також перенести на Україну. НУО з країн Вишеградської групи вже налагодили

певні контакти зі своїми колегами в Україні, які варто розширювати (див. розділ «Співробітництво щодо розвитку громадянського суспільства»).

Поширення вищої освіти на нові суспільні групи є важливим чинником розбудови громадянського суспільства. Науковці та студенти – це завжди активні громадяни. У вишеградських країнах з 1989 року неймовірно зросла кількість студентів. Знання молодих людей є важливою передумовою для тривалого успіху в реформуванні. Вишеградські країни мусять розробити спеціальну програму для студентів, яка б дозволяла українцям навчатися у країнах Вишеградської групи. Звичайно, ці програми повинні передбачати, що бали, одержані в університетах вишеградських країн, будуть зараховуватися студентам в українських університетах, і можна буде продовжувати навчання, не втрачаючи семестру. Ця програма повинна також дозволяти студентам із вишеградських країн навчатися в Україні.

### 3.3.3. Інфраструктура

Транспортне сполучення між вишеградськими країнами та Україною є ключовим для зв'язку Євросоюзу з Росією, Центральною Азією та Каспійським басейном. Щоб полегшити міжособистісні контакти та економічну співпрацю між ЄС та Україною, слід істотно розширити й модернізувати сучасну комунікаційну та транспорту інфраструктуру між вишеградськими країнами та Україною.

Україна розділяє транзитну систему нафто- та газопроводів із вишеградськими країнами, що має стратегічну важливість для енергетичної безпеки ЄС, оскільки вона переправляє енергоносії від виробників із Росії, Центральної Азії та Каспійського басейну до споживачів у Євросоюзі. Тому безпека енергетичної інфраструктури на територіях України та вишеградських країн є стратегічно важливою для ЄС. Після створення єдиного для цілого Євросоюзу внутрішнього енергетичного ринку та, відповідно, запровадження єдиної політики у цій галузі, безпека енергопостачання стає першорядною справою для ЄС загалом. Вишеградські країни, проте, можуть відігравати тут окрему важливу роль, забезпечуючи диверсифікацію джерел та шляхів енергопостачання для ЄС. Вишеградські країни зацікавлені у розвитку трубопроводів через їхні території для перегону нафти та природного газу із Каспійського басейну. Нафтопровід

«Одеса–Броди» може стати важливим елементом цієї стратегії, незалежно від того, чи його продовжать до Плоцька і Гданська, чи приєднають до південної гілки нафтопроводу «Дружба». Тому він мусить стати одним із пріоритетів допомоги з боку ЄС зовнішнім партнерам у галузі енергетичного сполучення.

Транспортні мережі (автошляхи й залізниці), що поєднують Україну з ЄС, проходять через територію вишеградських країн. Проте наявна транспортна інфраструктура, особливо в прикордонних районах Східної Угорщини, Польщі, Словаччини та Західної України, застаріла і потребує інвестицій. З-поміж нових десяти європейських транспортних коридорів, доданих до наявних у зв'язку з розширенням ЄС, лише два з'єднують безпосередньо вишеградські країни з Україною. (Це коридор III: Берлін–Краків–Львів–Київ, та коридор V: Венеція–Любляна–Ужгород–Львів–Київ). Слаборозвинена транспортна інфраструктура у східних частинах Угорщини, Польщі та Словаччини може стати перешкодою на шляху економічних взаємин та гуманітарних контактів між Україною та ЄС. Євросоюз повинен розглянути можливість її оновлення в межах розвитку майбутніх проектів Трансєвропейського сполучення (ТЕС). Лише три з десяти коридорів з'єднують Західну Європу зі Східною, тоді як решта сім розраховані на покращення зв'язків по лінії північ–південь. Вишеградські країни зацікавлені, щоб ЄС звернув більше уваги на східно-західні сполучення, особливо ті, що поєднують ЄС з Україною.

#### 3.3.4. Сфера юстиції та внутрішніх справ (ЮВС)

Щоб забезпечити східні кордони розширеного ЄС від протизаконної діяльності, ЄС та вишеградські країни повинні вдосконалити засоби безпеки східних околиць ЄС, модернізувавши прикордонну інфраструктуру та якість і кількість прикордонних служб і поліції. В Євросоюзі необхідно організувати спільні навчальні програми з дотримання стандартів та правил охорони кордонів, залучаючи представників прикордонної служби з країн Вишеградського договору та України. Залучення представників поліції та правових органів полегшить співпрацю та скоординує зусилля у сфері юстиції та внутрішніх справ (ЮВС) між цими країнами. Вишеградським країнам варто підтримати пропозицію щодо делегування постійних представників України до відповідних загонів при-

кордонної служби на їхньому боці та навпаки, їхніх представників – до служб українських.

Вишеградські країни повинні розглянути пропозицію створення спільних для вишеградських країн загонів прикордонної служби на їхніх кордонах з Україною. Чеські, польські та угорські військові можуть бути запрошені на службу у прикордонні загони в Словаччину на українсько-словацьку частину кордону, словаки, чехи та угорці можуть служити у Польщі, а чехи, словаки та поляки – в Угорщині. Досвід країн Вишеградської групи міг би, таким чином, стати корисним для планів Євросоюзу щодо спільної для всього ЄС прикордонної служби на наступні роки.

У дальшій перспективі до цих об'єднаних вишеградських, а згодом – євросоюзівських загонів могли б долучитися й українські прикордонники, утворивши єдину прикордонну службу на польсько-українському, словацько-українському та угорсько-українському кордонах. Вишеградські країни повинні допомагати Україні тим більше, чим успішніше вона наближається до повноцінної участі у системі запобігання нелегальній міграції.

Паралельно до всіх цих заходів Євросоюз та, зокрема, вишеградські країни повинні докласти всіх зусиль, щоб зробити майбутній кордон між ЄС та Україною якомога відкритішим фізично, культурно та психологічно для українських громадян, які хочуть його перетнути легальним чином. Цей напрямок передбачає модернізацію консульської інфраструктури та системи інформування щодо візових процедур. Винятково важливим є забезпечення спеціальних навчальних програм для представників прикордонної служби в самих вишеградських країнах, щоб вони справедливо та ввічливо ставилися до осіб, які перетинають кордон. Адже для подорожніх працівники цих служб є представниками ЄС, тож і контакти з ними можуть вплинути на їхнє ставлення до цілого ЄС, витворюючи враження негативного ставлення Євросоюзу до сусідів.

Довгостроковим пріоритетом для Вишеградських країни має стати сприяння Україні в переході з євросоюзівського списку «країн із візовим режимом» до списку «безвізових країн». Хоча цей процес головним чином залежатиме від внутрішнього розвитку та реформ у самій Україні, можлива також певна діяльність та політика у сфері ЮВС, яку вишеградські країни могли б ініціювати, орієнтуючись

на максимальне пом'якшення візового режиму в середній чи навіть короткій часовій перспективі. Більше за те, вишеградським країнам варто зробити свої візи доступнішими для українських громадян, знизивши або й скасувавши візовий тариф та вдосконаливши роботу консульств. Поки українські громадяни потребують віз для в'їзду в ЄС, вишеградські країни можуть ініціювати співпрацю консульських служб країн-членів ЄС на території України з тим, щоб уможливити отримання шенгенських віз у якомога більшій кількості регіональних центрів. Іншою можливістю полегшення доступу до віз для українських громадян, що проживають далеко Києва та заходу України, є перенесення процесу отримання віз на пункти перетину кордону, за умов подання аплікацій заздалегідь, у належні терміни.

Вишеградським країнам варто дозволити видавати свої довгострокові візи громадянам третіх країн (річні візи багаторазового в'їзду з можливістю шестимісячного перебування в країні) навіть після їхнього приєднання до Шенгенської зони. Це потрібно для підтримки транскордонної співпраці та руху громадян із прикордонних територій, де налагоджена тривала економічна співпраця та міжособистісні контакти.

З березня 2001 року Словаччина послабила свій візовий режим з Україною (введений у червні 2000 року) та вдалася до деяких інших заходів. Для прикладу, жителів 83 сіл по обидва боки кордону було звільнено від загальних умов візового режиму. Мешканцям тих сіл безплатно видали візи багаторазового в'їзду (дійсні протягом року з правом шестимісячного перебування в країні). Інші вишеградські держави повинні ретельно обдумати такий варіант з огляду на його можливе застосування для українських громадян, що проживають на близьких до майбутнього східного кордону ЄС територіях. Проте цей варіант буде життєздатним лише тоді, коли українська влада доведе, що документи, які засвідчують належність до відповідних територій, видаються українським громадянам належним чином та без зловживань. Водночас спільна робота вишеградських країн у межах ЄС мусить переконати, що такі рішення не становлять жодної загрози для внутрішньої безпеки Шенгенської зони. Європейська комісія недавно запропонувала заходи, які б полегшили такий транскордонний рух (див. розділ «ЮВС»).

Вишеградським країнам варто розглянути можливість розробки спільної візової політики щодо східних сусідів у межах Шенгенського режиму, як це зробила Польща (візи для українських громадян безплатні) чи Словаччина (виокремивши жителів прикордонних територій, про що йшлося вище).

Вишеградські країни повинні активно брати участь у дебатах ЄС щодо ЮВС у наступні роки. Їм варто розвінчувати деякі досі поширені в країнах ЄС «шенгенські стереотипи», що відбивають радше громадські настрої та уявлення, ніж реальний стан речей. Адже головна ціль візових процедур – як її розуміють в ЄС та, відповідно, Шенгенському асquis – усунути небезпеку нелегальної імміграції. Тим часом словацько-український досвід трьох «візових років» вказує на відсутність будь-якого зв'язку між візовим режимом та захистом кордонів від нелегальної міграції. Це різні речі, які слід розглядати під різним кутом зору і вдаватися до різних стратегій. Візовий режим від часу його запровадження у червні 2000 року сильно вплинув на легальний рух осіб через словацько-український кордон, зокрема на поїздки людей одне до одного. Проте він майже не подіяв на потік нелегальної імміграції з третіх країн через словацько-український кордон. Країни Вишеградської групи спільно зацікавлені в тому, щоб подібний досвід був належним чином донесений до громадськості ЄС, оскільки це може стати підґрунтям для можливих змін у візовій політиці Євросоюзу, яка повинна стати гнучкішою та відповіднішою до реалій.

Вишеградські країни нестинуть велику відповідальність за ситуацію на зовнішньому кордоні розширеного ЄС. Але оскільки вони виконуватимуть це завдання на благо всього ЄС, то й фінансові та інші зобов'язання мусять рівномірно розподілитися між усіма його членами. ЄС повинен забезпечити додаткову допомогу вишеградським країнам у виконанні цього завдання та підтримати їх у впровадженні вищезгаданих заходів.

### 3.3.5. Зовнішня політика та політика безпеки й оборони

Утворення багатонаціональних військових одиниць для здійснення міжнародних операцій є важливим чинником розвитку європейської військової спроможності – як у контексті НАТО, так і в європейській політиці безпеки й оборони (ЄПБО), здійснюваній Євросоюзом. Вишеградські країни та, до певної

міри, Україна причетні до цього розвитку. Ближча співпраця між вишеградськими країнами та Україною щодо створення багатонаціональних військових одиниць може стати важливим доповненням до європейських зусиль у цій сфері.

Миротворча співпраця між двома вишеградськими країнами (Угорщиною і Польщею) та Україною вже відбувається. Українсько-польський миротворчий батальйон (Укрпольбат, чисельністю приблизно 750 осіб) діяв у Боснії та Косово. Існує також українсько-угорський батальйон «Тиса». 2001 року Польща, Словаччина та Чеська республіка погодилися утворити польсько-словацько-чеську бригаду, яка до 2005 року складатиметься з трьох батальйонів, чисельністю 2500 осіб.

Франція, Італія, Іспанія та Португалія заснували регіональні середземноморсько-європейські військові угруповання, відомі як „Eurofor” (для наземних бойових дій) та „Eurotafor” (для морських операцій). Тож модель для співпраці вишеградських країн та України вже існує. Ці країни можуть заснувати „Centreurofor” як регіональну складову в межах ЄПБО.

До військової співпраці між Україною та вишеградськими країнами слід також долучити країни Прибалтики. Вже утворено польсько-литовський батальйон (Літпольбат), а литовський взвод (30 солдатів) уже брав участь у польсько-українській діяльності в Косово 2000 року. Польський, український, угорський, словацький, латвійський та литовський контингенти, що ввійшли у багатонаціональну бригаду в Іраку, стали першим практичним прикладом такої співпраці у постконфліктній стабілізації. Загони проходять вишкіл у реальних умовах, і цей досвід, завдяки системі подвійної підлеглості (і НАТО, і ЄС) оперативних сил Євросоюзу, може стати корисним для майбутніх військових операцій під проводом ЄС. Такий розширений „Centreurofor” може стати істотним внеском у ЄПБО.

„Centreurofor” міг би, як мінімум, складатися з 2000 польських вояків, 1800 українських, польсько-чесько-словацької бригади з 2500 осіб, Літпольбату (780 осіб), угорського батальйону (приблизно 600 осіб) та латвійської військової одиниці, що складається із 100 загонів. Максимально „Centreurofor” може налічувати усю польську бригаду з 4000 вояків (яку Польща пообіцяла як свій вклад у ЄПБО), українського контингенту з 1800 осіб, Укрпольбату з його 750 солдатами, польсько-чесько-словацької бригади із 2500 осіб, Литпольбату (750 осіб), латвійської роти (100 осіб) та угорського батальйону (600 осіб). Таким чином, „Centreurofor”

налічуватиме, як мінімум, 7800 вояків, а з чималим українським контингентом – 10 530. Це стане вагомим внеском у сили швидкого реагування ЄС, які за первісним задумом мали налічувати 60 000 солдатів.

### 3.3.6. Вишеградська допомога для України

Поряд із наданням допомоги для України від Євросоюзу, вишеградським країнам варто обміркувати можливість використання власних ресурсів для підтримання та розширення співпраці і міжособистісних контактів у відносинах з Україною. Це можна робити як через двосторонні угоди, так і спільно – наприклад, через Міжнародний вишеградський фонд.

Від часу свого заснування у травні 2000 року Вишеградський фонд підтримує чимало проектів, які розвивають міжрегіональну співпрацю в країнах Вишеградської групи у сфері культури, науки, освіти, молодіжних обмінів, транскордонного співробітництва. Хоча невеликі проекти – знані як «Вишеград Плюс» – були розпочаті з метою залучення не-вишеградських країн, все ж переважна частина коштів спрямовується на країни Вишеградської групи. Програми Вишеградського фонду, зокрема проект «Вишеград Плюс», повинні розширюватися з метою стимулювання співпраці й гуманітарних контактів між вишеградськими країнами та Україною. Ці програми повинні насамперед зосереджуватися на співробітництві між НУО, а також місцевими й регіональними урядами, доповнюючи програми допомоги з боку ЄС.

Хоча підтримка розвитку України фінансується безпосередньо національними урядами і здійснюється на основі двосторонніх взаємин, існує можливість істотної координації відповідних зусиль між вишеградськими країнами. Така координація могла б запобігти дублюванню програм допомоги і навіть, більше за те, витворити певну синергію, здатну помножити ефективність загалом скромної, з огляду індивідуальні можливості, допомоги з боку країн Вишеградської групи.

## 4. Основні сфери інтеграції

### 4.1. Економіка

#### 4.1.1. Торгівля

ЄС є важливим торговим партнером України. Майже 25% експорту України йде в ЄС, тоді як імпорт з Євросоюзу становить близько 20% усього імпорту України<sup>1</sup>. Проте Україна має невелике значення для ЄС як торговий партнер, оскільки на неї припадає лише 0,3% всієї зовнішньої торгівлі ЄС. Експорт України в ЄС складається переважно з сільськогосподарських продуктів та напів-фабрикатів, зокрема металургії, що виробляється на підприємствах, які не були реструктуризовані після радянських часів і є пережитками старої економіки. З іншого боку, з ЄС в Україну експортуються готові вироби, переважно продукція машинобудівної, хімічної, транспортної та текстильної промисловості.

Розширення ЄС значно збільшить його значення для української зовнішньої торгівлі. Хоча СНД й надалі залишиться головним постачальником імпорту в Україну (насамперед – через енергоносії), розширений ЄС стане для України головним експортним ринком, приймаючи близько 40% українського експорту. Оскільки торгівля з Україною є важливою для нових членів ЄС, можна сподіватися, що значення України як торгового партнера ЄС зросте, хоча на її долю й далі припадатиме лише незначна частка всієї зовнішньої торгівлі ЄС. Приєднання

---

<sup>1</sup> Згідно з даними Державного комітету статистики України та Європейської комісії.

країн Центрально-Східної Європи до Євросоюзу, правдоподібно, розширить торгівлю між Україною та ЄС, оскільки тарифні бар'єри буде знижено до рівня ЄС. Втім, це зростання буде частково зрівноважене падінням українського експорту у зв'язку з запровадженням у нових країнах-членах виробничих стандартів ЄС, яким далеко не всі вироби українських експортерів відповідають.

Основні торгові проблеми у відносинах між ЄС та Україною стосуються визнання з боку ЄС за українською економікою ринкового статусу, прийняття України до СОТ та, в далекій перспективі, створення зони вільної торгівлі, як це передбачає Угода про партнерство та співробітництво.

У короткій часовій перспективі пріоритетним завданням має бути визнання за Україною статусу ринкової економіки та прийняття її в СОТ. Останнім часом намітився певний прогрес у напрямку приєднання до СОТ, хоча важливі питання залишаються нерозв'язаними. Для відносин між ЄС та Україною СОТ є передумовою подальшої лібералізації торгівлі, тож обидві країни зацікавлені, щоб процес переговорів про СОТ швидко завершився.

Досягнення «статусу ринкової економіки» стало основним спільним завданням для ЄС та України. Поки що ЄС визнає статус ринкових лише за окремими українськими компаніями. Це дозволяє таким компаніям використовувати власні статистичні дані у випадках, коли ЄС вдається до антидемпінгових розслідувань. Надання такого статусу українській економіці в цілому мало б обмежений вплив на економіку ЄС, однак було б політично важливим для України. Небажання ЄС визнати за Україною цей статус ослаблює позиції проєвропейських реформаторів в Україні та посилює враження відторгненості. Рішення ЄС у 2002 році визнати такий статус за Росією лише загостило такі враження.

Хоча митні тарифи на імпорт з України є дуже низькими, у таких сферах, як сталеливарна, текстильна та сільськогосподарська, де Україна має відносні переваги, введено значні обмеження. Останнім часом спостерігається прогрес у лібералізації цих сфер, для прикладу, було знято квоту на український експорт текстилю в ЄС. Цей процес мусить пришвидшуватися та поширюватися і на сільське господарство. Вплив цього кроку на ЄС, як і у випадку з наданням Україні статусу ринкової економіки, був би незначним, натомість для України це мало б величезне значення.

Такий процес лібералізації повинен бути асиметричним, оскільки українська економіка в цілому й зокрема такі галузі, як автомобілебудування, сільське господарство, машинобудування та радіоелектроніка, не зможуть витримати конкурентного тиску з боку ЄС. У середній та довготривалій перспективі цей асиметричний торговельний режим мусить поступово скасуватися в рамках поступового створення зони вільної торгівлі.

Договір про узгодження кроків у межах ЄЕП із Росією, Білоруссю та Казахстаном, схоже, сповільнить процес створення зони вільної торгівлі з ЄС. Тому доречніше було б будувати економічні відносини в рамках «четвірки» на засадах СОТ. Такий підхід дозволив би зменшити побоювання «двовекторної інтеграції».

Одним зі шляхів розвитку структури торгівлі є збільшення частки сфери послуг. Ця сфера має вагомий потенціал зросту, оскільки Україна є потенційним експортером туристичних, транспортних, будівельних та інформаційних послуг. До того ж ці види економічної діяльності мають куди менші шанси потрапити під антидемпінгові розслідування та інші обмежувальні процедури.

Розвиток торгових відносин є важливою передумовою політичного зближення. Сюди входить узгодження законодавчої бази, встановлення й зміцнення сталих контактів між представниками бізнесових еліт, взаємне розуміння спільних інтересів, а також єдиний погляд на шляхи спільного розвитку.

#### 4.1.2. Інвестиції

На сьогодні Україна не зуміла залучити значної кількості іноземних інвестицій. Це пояснюється порівняно несприятливим інвестиційним кліматом, який тут панує, високими політичними ризиками та затяжною трансформаційною рецесією. Всі іноземні інвестори наражаються в Україні на приблизно ті самі проблеми, тому важко визначити специфічні проблеми інвесторів із ЄС чи з інших країн-кандидатів. Щодо походження прямих іноземних інвестицій (ПІІ), то до сьогодні Україна одержала досить великі суми ПІІ з країн ЄС і досить незначні з країн-кандидатів – як в абсолютному, так і відносному значенні. Це можна пояснити тим, що зовнішні ПІІ країн-кандидатів є назагал незначними.

У принципі іноземним інвесторам подобаються режими сприяння, а тим більш – особливого сприяння. Крім того, українське законодавство передбачає

спеціальні пільги для іноземних (як і для українських) компаній, котрі інвестують у так звані «Спеціальні економічні зони» та «Території пріоритетного розвитку».

Україна останнім часом зробила помітні кроки у напрямку системного поліпшення інвестиційного клімату. Проте залишається ще чималий ряд невирішених проблем. Покращення інвестиційного клімату мусить розглядатися як невід'ємна частина подальших реформаторських зусиль. Щоб поліпшити ситуацію, Україна повинна докласти значних зусиль, спрямованих на вдосконалення економічної політики загалом та поліпшення регулятивного середовища в окремих секторах.

Існує нагальна потреба чітко окреслити дві основні функції визначення політики у сфері ПІІ. Це, по-перше, забезпечення для ПІІ чітких правил через створення відповідних законодавчих та регулятивних актів і норм, а по-друге, налагодження та підтримка безпосередніх взаємин із дійсними та потенційними інвесторами, включно з допомогою у вирішенні проблем, пов'язаних із відкриттям, діяльністю та припиненням бізнесу в Україні. Таке розрізнення потрібне для того, щоб розподілити відповідні ролі між різними урядовими структурами і в разі потреби створити нові інституції, відповідальні за виконання згаданих двох функцій.

Україна повинна розробити цілісну і послідовно втілювану стратегію залучення інвестицій. Ця стратегія мусить базуватися на зваженій оцінці сучасного стану української економіки й тенденцій міжнародного інвестування. Вона повинна включати такі завдання:

- розвиток послідовної стратегії залучення інвестицій, обов'язкової для всіх представників української влади;
- спрощення взаємовідносин між іноземними інвесторами та українською владою через створення, скажімо, «єдиного вікна» – уповноваженої агенції, котра б забезпечувала іноземних інвесторів необхідними ліцензіями, довідками та дозволами від відповідних органів влади;
- надання допомоги іноземним інвесторам у разі виникнення проблем з українською владою;
- забезпечення тривалого та систематичного діалогу щодо інвестиційної політики між іноземними інвесторами та особами, відповідальними за інвестиційну політику в Україні;

- створення за кордоном іміджу України як привабливого місця для інвестицій, а також створення в Україні привабливого іміджу іноземних інвесторів як агентів економічного зростання;
- пропагування за кордоном інвестиційних проектів в Україні;
- заохочення зв'язків між іноземними інвесторами та українськими постачальниками

#### 4.1.3. Україна в енергетичній політиці ЄС

Енергопостачання з Росії та Каспійського басейну є дедалі важливішим для ЄС, оскільки його внутрішні запаси енергоносіїв вичерпуються, а попит на зовнішні джерела постачання зростає. Географічне розташування та наявна інфраструктура України роблять її невід'ємним елементом забезпечення надійного енергопостачання для ЄС. Втім, енергетична політика країн СНД має свої геополітичні розрахунки. До того ж інтереси країн-постачальників, транзитників та споживачів можуть подеколи суперечити одне одному. Тому бажано налагодити двосторонній, а в окремих випадках – тристоронній діалог між цими країнами з метою посилення безпеки постачання.

Відносини між ЄС та Україною в енергетичному секторі треба будувати на умовах, передбачених Енергетичною хартією, тобто на принципах узгодження енергетичної політики та відмови від дискримінації. Енергетичний діалог між ЄС та Росією мусить відповідати цій Хартії та програмі INOGATE, мета якої – розвиток регіональних стратегій для нових незалежних держав у модернізації наявної енергетичної мережі нафто- та газопроводів та узгодження законодавства країн-партнерів з відповідними енергетичними стандартами ЄС. Подібно до діалогу в енергетичній сфері між Росією та ЄС, програму INOGATE варто зробити інтенсивнішою, зосередивши її у найближчі роки на конкретній ділянці співпраці, а саме – визначенні оптимальних шляхів енерготранзиту з Центральної Азії та Каспійського басейну на ринок ЄС через територію України та вишеградських країн.

Три пріоритети Індикативної програми *Tacis* на 2002–2003 роки у сфері енергетичних мереж стосувалися постачання російського газу та нафти в ЄС. Вишеградські країни, Україна та ЄС спільно зацікавлені в тому, щоб такі поста-

чальники енергоносіїв, як країни Центральної Азії та Каспійського басейну теж досягли статусу стратегічних енергетичних партнерів розширеного ЄС.

Транспортування нафти з Каспійського басейну в Європу: роль України

Збільшення добування нафти у Каспійському басейні ставить питання про оптимальний шлях її транспортування. За кілька років занадто вузька Босфорська протока не зможе пропустити додаткової кількості нафти як через перевантаженість, так і з огляду на побоювання турків за безпеку довкілля.

Після завершення трубопроводу «Одеса–Броди» Україна має необхідну інфраструктуру для транспортування каспійської нафти в Європу. Каспійські країни-постачальники нафти проявили інтерес до помпуння нафти цим шляхом, який дає змогу оминати Босфор і який має додаткові переваги з огляду на:

- перевантаженість Босфорської протоки, що унеможлиблює транспортування додаткової нафти з Чорного моря до Середземного;
- нові постанови ЄС, які передбачають істотне зростання затрат на транспортування нафти танкерами через море;
- визнання Європейською комісією загальноєвропейського значення цього трубопроводу.

Росія обстоює інший варіант і лобіює використання трубопроводу Одеса–Броди для постачання російської нафти у протилежному напрямку – до Одеси і через Босфор. Хоча помпуння російської нафти у південному напрямку збільшить на короткий період транзитні збори на користь українського уряду, у тривалішій часовій перспективі це спричинить колосальні втрати. Конкуренція довкола транзиту каспійської нафти надзвичайно висока, тож навіть тимчасове реверсне використання трубопроводу Одеса–Броди у південному напрямку прискорить, найімовірніше, розвиток інших шляхів, які обходять Босфор, – через Болгарію та Румунію.

Україна повинна пропагувати трубопровід Одеса–Броди як засіб транспортування каспійської нафти в Європу, що диверсифікує шляхи постачання і таким чином поліпшує енергобезпеку ЄС. Євросоюз має стати основним споживачем каспійської нафти, аж ніяк не зацікавленим у російській монополії на її транзит. З метою зміцнення своєї енергетичної безпеки й, зокрема, безпеки нових країн-членів, Євросоюз повинен і далі підтримувати ідею транзиту каспійської нафти

через трубопровід Одеса–Броди і його продовження до польського Плоцька, як це пропонують Україна та Польща і підтримує Єврокомісія.

У сьогоденній ситуації Євросоюз та Польща могли б посприяти з рекламою трубопроводу серед європейських та американських компаній, які мають контракти на добування нафти в Каспійському басейні. Перша вістка про підписання контракту про транспортування між нафтопостачальником та європейськими споживачами буде вагомим кроком до успіху проекту.

#### *Транзит природного газу в Європу*

Дедалі більша частка природного газу імпортується в Європу з Росії, переважно через українську територію. Україна довела, що є надійною транзитною країною. Втім, хоч нелегальний відбір газу було припинено ще в 2000 році, а питання українських газових боргів розв'язане, бажано вжити ще ряд додаткових заходів. Відсутність порушень в останні роки не обов'язково означає, що втручання у постачання природного газу не трапиться й у майбутньому.

ЄС може допомогти Україні у підвищенні надійності газового транзиту через її територію. Технічний аудит української газотранспортної системи, фінансований ЄС у рамках програми INOGATE, став надзвичайно корисним кроком у цьому напрямку. Проте результати таких аудитів мусили б бути прозоріші, а політичні наслідки – далекосяжніші. Результати останнього технічного аудиту не були оприлюднені ні для ЄС, ні для української громадськості, хоча мали б стати «дорожньою картою» для відновлення та розвитку системи. Повне включення результатів технічного аудиту в українські інвестиційні рішення підтвердило б репутацію України як надійного транзитного партнера. Ось чому європейська та українська громадськість має бути широко поінформована щодо таких досліджень та їхніх наслідків.

Створення міжнародного газового консорціуму, який управлятиме українськими трубопроводами, можна вважати кроком у правильному напрямку. Проте процес його створення залишається непрозорим, що обмежує залучення надійних західних інвесторів. А тим часом їхнє залучення підвищило б рівень фінансування проекту й переконало б споживачів у надійності постачання природного газу з країн СНД. Щоб запевнити енергобезпеку та диверсифікувати постачання природного газу, а також щоб уникнути можливого тертя між парт-

нерами, Україні варто включити до статутних документів консорціуму додаткові положення щодо газового транзиту через українську та російську територію, згідно з Енергетичною хартією. Більше за те, у договорі про консорціум слід обумовити тривалість контракту на право управління, інвестиційні зобов'язання членів консорціуму, тарифи за транзит та імпорт російського газу та їхні можливі зміни, а також гарантії для співробітників та докладну процедуру виключення з консорціуму в разі невиконання зобов'язань.

ЄС мусить далі порушувати в рамках Енергетичного діалогу з Росією питання про недискримінаційний газовий транзит із Росії та Каспійського басейну. Як основний торговий партнер Росії, Євросоюз має серйозну можливість вести переговори з нею на основі положень Енергетичної хартії – як щодо шляхів транзиту природного газу, який постачають російські компанії, так і щодо газу, який надходить із Каспійського басейну.

#### 4.1.4. Транспорт

Україну включено лише в два з десяти загальноєвропейських транспортних коридорів, і лише в одну з трьох загальноєвропейських транспортних зон. Лише три з десяти коридорів поєднують Західну Європу зі Східною, а решта сім забезпечують сполучення по осі північ–південь. Щоб тісніше інтегрувати Україну до розширеного ЄС, слід звернути більшу увагу на сполучення між Сходом і Заходом загалом і на ті, що безпосередньо пов'язують Україну з ЄС зокрема.

Останній звіт Європейської комісії називає «вартими уваги» кілька транспортних проектів, що мають сполучають країни-члени ЄС із Росією, Білоруссю, Україною та Молдовою. Проте ЄС насамперед має на меті поліпшення транспортного сполучення в межах єдиного ринку між країнами-членами ЄС, тож жоден зі згаданих проектів не включений до списку пріоритетних, що мають бути реалізовані до 2020 року. ЄС визначив принцип, за яким «вибрані проекти мають бути розташовані на основній трансєвропейській осі розширеної Європи». Важко проте уявити собі «основну трансєвропейську вісь розширеної Європи» без таких міст, як Київ, Москва та Мінськ. Тому Євросоюзові варто переглянути свої пріоритетні проекти, включивши до них і транспортні мережі в Україні.

Для розширення транспортних коридорів між Європою, Південним Кавказом та Центральною Азією, яке з 1995 року підтримує програма TRACECA, паралельна програма для ЄС та України була б дуже важливим чинником підтримання економічного співробітництва та міжособистісних контактів.

Метою програми, яка сполучатиме коридор TRACECA з Центральною та Західною Європою, мало би бути:

- визнання потреб України у транспорті та сполученнях;
- визначення тих інвестицій, які найкращим чином сприятимуть поліпшенню сполучень між країнами-членами ЄС та їхніми східними сусідами;
- забезпечення окремим проектам експертної підтримки;
- допомога в пошуку інвесторів (зокрема й серед фінансових інституцій).

Така програма відповідала б ідеї збільшення можливостей євразійських транспортних коридорів, передбачених Євросоюзом.

## 4.2. ЮВС та доступ до ринку праці

### 4.2.1. Дружня політика кордонів

Юстиція та внутрішні справи (ЮВС) мають дедалі більше значення для ЄС, а також для інтеграції України до Євросоюзу. Узгодження багатьох правових, адміністративних і технічних заходів між ЄС та Україною повинні відбуватися за схемою дружньої політики кордонів, що має на меті зміцнити зв'язки, відкривши, серед іншого, кордони для руху людей та посиливши водночас засоби безпеки. Ця політика вимагає певної відданості та узгоджених зусиль із обох сторін, без чого неможлива взаємна довіра.

Україна потребує внутрішніх реформ, спрямованих на зміцнення її внутрішньої безпеки та виконання зобов'язань перед ЄС і здобуття репутації надійного партнера. Для цього Україна повинна звернути особливу увагу на безпеку своїх кордонів та вдосконалення правоохоронної системи. Україна повинна також продемонструвати свою готовість до асиметричного розв'язання проблем із ЄС, де це можливо. Наприклад, Україна могла б переглянути свою візову політику щодо ЄС та в односторонньому порядку зняти візові вимоги до громадян Євросоюзу. Крім того, Україні варто здійснити наступні заходи: укласти угоди про реадмісію

(тобто повернення нелегальних мігрантів) із Шенгенською групою, активніше застосовувати чинні угоди про реадмісію з Угорщиною, Польщею та Словаччиною та докладати більших зусиль до боротьби з транскордонною злочинністю, зокрема торгівлею людьми та контрабандою зброї, наркотиків і нелегальних мігрантів. Важливо також, щоб українські прикордонні служби стали ефективнішими та доброзичливішими щодо клієнтів, спростовуючи поширене враження про Україну як відсталу пострадянську державу, що вважає приїжджих за зайвий клопіт.

Прагнення зробити Євросоюз спільнотою з високим рівнем «внутрішньої безпеки» змушує посилити охорону зовнішнього кордону. Це створює певну невідповідність між політикою захисту кордонів та здійсненням Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, яка має на меті налагодити ближчі зв'язки з такими країнами, як Україна. Тому, щоб уникнути протиріч, управління зовнішнім кордоном та імміграційною політикою, що зачіпає інтереси багатьох пересічних громадян із сусідніх країн, мусить стати пріоритетом, який потребує вдумливого перегляду. Результати такого перегляду повинні допомогти чітко сформулювати зміст дружньої політики кордонів. Це буде надзвичайно символічним і справді відчутним прагненням розширеного Європейського союзу налагодити особливі відносини зі своїми безпосередніми сусідами.

Запровадження дружньої політики кордонів серед іншого передбачає застосування різних правових, адміністративних та технічних заходів, які полегшать подорож до країн ЄС та забезпечать швидкі та ефективні процедури на зовнішньому кордоні. Важливим і відповідальним завданням є здійснення дружньої політики кордонів – поряд із одночасним виконанням кінцевих для зовнішнього кордону функцій безпеки. Цей компроміс зазвичай вважають бажаним, але неможливим для практичного виконання без зниження рівня безпеки. Для досягнення обох цілей Євросоюз повинен знайти продуманіший підхід до питань імміграції, зменшуючи вагу традиційних антиімміграційних компонентів у захисті зовнішнього кордону.

#### 4.2.2. Рух людей – візові питання

Найважливішою метою у відносинах між Україною та ЄС мусить стати скасування обмежень щодо руху людей. У близькій перспективі це вимагає

пом'якшення негативних наслідків від запровадження візового режиму нових країнами-членами ЄС та полегшення вимог щодо в'їзду. Безвізовий перетин кордону між Україною та ЄС мусить стати стратегічною метою інтеграції. Наприклад, питання безвізового в'їзду як далека перспектива постійно піднімається у контексті відносин між ЄС та Росією починаючи з 2002 року, і мусить так само обговорюватися й щодо України. Хоча ЄС не може у цьому випадку визначити конкретних термінів, він повинен сформулювати перелік умов, які Україна мусить виконати, щоб її викресли з «чорного» візового списку Шенгенських країн, подібно до того, як ЄС зробив у випадку Румунії та Болгарії. Тимчасом Євросоюзові та Україні варто здійснити ряд заходів у короткій та середній часовій перспективі. Ці заходи окреслені у наступних підрозділах.

#### *Переосмислення віз*

Широкий загал та урядовці вважають, що візи рятують від небажаної імміграції та транскордонної злочинності. І хоча цей інструментарій насправді виявляється в більшості випадків неефективним, переконання у протилежному стало настільки поширеним, що будь-які альтернативи відразу ж відкидаються. У випадку ЄС та України труднощі, які породжує візова процедура, є суттєві для обох сторін. Країни-члени ЄС потребують значних адміністративних та фінансових ресурсів для забезпечення ефективної діяльності консульських служб в Україні, котрі мусили б, з огляду на розмір країни, діяти не лише в столиці, а й у деяких інших містах, дбаючи про належний рівень сервісу для українських громадян. А оскільки сьогодні цього немає, то тривалий і обтяжливий процес отримання віз є одним із істотних чинників, що формують в українських громадян відчуття дискримінованості та європейської другосортності.

Запровадження віз новими країнами-членами – необхідний крок у межах Шенгенських охоронних заходів – сприймається українським суспільством як чи не найголовніший наслідок розширення ЄС, підсилюючи й без того амбівалентне ставлення українців до цього процесу. Безвізовий перетин кордону у 2002 році між Україною та її західними сусідами відбувався майже у десять разів частіше, ніж відвідини сьогоднішніх країн-членів ЄС. Пом'якшення негативних наслідків візового режиму та нейтралізація постійних побоювань ізоляції повинні, зважа-

ючи на практичне і символічне значення цих заходів, стати ключовим елементом політики ЄС щодо України. Якщо скасування віз для України може стати одним із довготермінових стратегічних завдань ЄС, то на коротший термін важливим завданням є полегшення до них доступу.

#### *Подача та перевірка візових анкет*

Зменшення черг та середнього проміжку часу між моментом подачі анкет та одержання візи мусить стати одним із практичних пріоритетів дружньої політики кордонів. Ці питання повинні стати предметом професійної консульської співпраці. Для спрощення візової процедури варто вдатися до таких організаційних та технічних засобів:

- можливість отримати візові анкети з вебсайтів консульства;
- можливість відіслати анкету поштою або передати через туристичну агенцію;
- «одне візове вікно»: можливість подати документи й одержати візу в той самий день;
- встановлення часових обмежень для службовців консульства щодо опрацювання візових анкет (наприклад, два дні);
- запровадження, в разі потреби, черги за номером або призначення співбесід на конкретний час, із метою зменшення черг.

Здійснення таких заходів вимагатиме вдосконалення Шенгенської інформаційної системи (ШІС) та інших систем збору даних, щоб можна було негайно перевірити та порівняти інформацію. Особисті співбесіди та вимагання додаткових документів не повинні бути загальним правилом, а радше винятком. У принципі, такі «формальні» процедури доречно здійснювати лише тоді, коли особа подає документи на шенгенську візу вперше, але тоді варто видавати візу одразу ж після співбесіди. В інших випадках візу можна видавати за спрощеною процедурою, якщо нема даних про попереднє нелегальне перебування особи на шенгенській території, про її злочинну діяльність чи інших очевидних протипоказань.

#### *Візовий режим на прикордонних територіях*

Недавні пропозиції Єврокомісії полегшити рух через кордони (для громадян, які проживають на прикордонних територіях і підлягають візовим вимогам) є обнадійливим відступом від сьогоденної шенгенської жорсткості.

Розвиток *acquis* щодо руху через кордони з такими сусідами, як Україна, може стати не лише практичним засобом, який набагато полегшить життя людей, що проживають у прикордонних районах, а й виявитися важливим політичним жестом, позитивним внеском у відносини між Україною та ЄС. Щоб уповні використати цей потенціал, прикордонний рух мусить бути законодавчо оформлений і практично налагоджений відразу ж після запровадження віз Польщею та Угорщиною восени 2003 року. Доречно було б від імені всього ЄС задекларувати таку політику щодо прикордонних територій, підтверджуючи тим самим бажання реалізувати її практично. Для розвитку майбутніх взаємин між ЄС та Україною, місцевий транскордонний зв'язок не повинен обмежуватися 50-кілометровою прикордонною зоною, а має охоплювати цілі прикордонні області. Такий підхід краще відповідатиме ймовірним потребам і мінімалізуватиме зловживання. Його ефективне втілення допоможе розв'язати поширені нині серед членів ЄС побоювання й дасть підставу для полегшення процедури видачі стандартних шенгенських віз Україні в рамках дружньої політики кордонів. Подібний підхід до видачі довгострокових віз сприятиме скасуванню віз у майбутньому.

#### *Інфраструктура європейських консульств*

Мережа консульств країн ЄС у результаті його розширення стане більшою, але й попит на візи одночасно зросте, тому що їх тепер вимагатимуть від українців усі їхні західні сусіди. У межах ініціативи «ширшої Європи» і для старих, і для нових членів ЄС було б доречно і правомірно продумати інфраструктуру консульств Євросоюзу вздовж зовнішнього суходільного кордону ЄС. Цю політику можна розробляти поступово. Першим кроком може стати співробітництво між консульствами країн-членів ЄС, що дозволило б українським громадянам звертатися за візами у найближче консульське представництво, незалежно від основної країни призначення (згідно з шенгенським *acquis* тепер це можливо лише за виняткових умов). Другим кроком було б заснування євроконсульств як наочне свідчення добросусідської політики. Пілотний проект євроконсульства можна відкрити у Львові, найбільшому місті Західної України, розташованому лише за 70 км від кордону з розширеним ЄС. Таке консульство не лише надаватиме ефективні послуги від імені усіх країн-членів, а й може правити за інформаційно-ресурсний центр ЄС, доступний для студентів, місцевих службовців, НУО,

бізнесменів та широкого загалу. Воно, крім усього, могло б стати ще й своєрідним тестом для національних консульських служб країн ЄС щодо їхньої здатності до безпосереднього співробітництва та потенційної інтеграції.

Мережа консульств повинна поступово ставати спільною відповідальністю країн ЄС. Розподіл фінансових зобов'язань не повинен обмежуватися лише майбутнім проектом євроконсульств, а й має передбачати підтримку нових країн-членів ЄС, які нестимуть першочергову відповідальність за впровадження дружньої політики кордонів, надаючи зокрема належні консульські послуги.

#### *Зміцнення уваги від віз до прикордонної перевірки*

Технологічні та організаційні досягнення вже дозволяють перейти у середній перспективі від захисту кордонів до прикордонної перевірки. Це передбачатиме поліпшення інформаційного забезпечення в межах ШІС, широке застосування переносних комп'ютерних терміналів зі сталим доступом до ШІС, зручних для використання магнітних зчитувачів паспортів із магнітним кодом, технічно досконаліше друкування візових наліпок – усе це стане частиною процесу перевірки паспортів. Такі досягнення можуть звести потребу у традиційних візах, що їх видають консульства, лише до двох випадків: для осіб, котрі виїжджають уперше і мусять пройти стандартну візову процедуру, а також для тих, хто хоче знизити ризик відмови, а відтак витрати на дорогу, і тому воліє звернутися за візами у традиційний спосіб. Перевірка документів за допомогою зчитувача при перетині кордону в обидва боки, дозволила б одразу ж побачити, чи не порушено термін перебування.

#### *Відповідні заходи з боку України*

Спрощений доступ до віз, який вимагає певних нормативних та інституційних змін з боку ЄС, передбачає так само відповідні кроки з боку України, які підтверджували б її правдиве зацікавлення у співробітництві. Українські політики мусять погодитися самі і пояснити населенню, що базовані на повній симетрії традиційні взаємини неможливі у ряді випадків між Євросоюзом та Україною – на відміну, скажімо, від сфери торгівлі. Перший обнадійливий крок уже зроблено: Польща та Україна уклали договір, за яким польські громадяни далі їздитимуть без віз в Україну, а українці отримуватимуть багаторазові польські візи безкоштовно.

Такі домовленості можуть правити за взірць для відносин між країнами ЄС та Україною. Оскільки ЄС вимагає віз від українських громадян, то й Україна вимагає віз від громадян Євросоюзу, хоча об'єктивно такі запобіжні заходи навряд чи потрібні. Тим часом, відповідно до принципу асиметрії, Україні варто було б скасувати візові вимоги щодо громадян ЄС в односторонньому порядку, як це вже зробили деякі балканські держави. Так, наприклад, хоча ЄС не скасував поки що візового режиму для громадян Сербії та Чорногорії, ця країна вже скасувала візові вимоги щодо громадян ЄС. Подібне рішення могло б стати важливим кроком до встановлення у майбутньому безвізового режиму між Україною та ЄС.

Крім того, Україні слід вжити ряд інших заходів у межах приготування до безвізового режиму з ЄС. Українські паспорти мусять бути технологічно вдосконалені, щоб зменшити ризик успішного підроблення та фальсифікації. Хоча стандарти охорони кордону з Росією та прикордонного нагляду не стосуються безпосередньо потенційних привілеїв для власників українських паспортів, вони все ж мають вирішальне значення для загальної довіри до України як партнера у запобіганні та боротьбі з такими новими загрозами, як нелегальна міграція, транскордонна злочинність та тероризм. Бажано розробити план розвитку прикордонної інфраструктури з Росією і суворо його дотримуватись. У контексті поліпшення стосунків між ЄС та Росією це не повинно спричинити напруги у російсько-українських взаєминах. Більше за те, Євросоюз повинен підтримувати інвестиції в північні та східні кордони України, щоб підтвердити їхню важливість для безпеки всієї Європи.

#### 4.2.3. Допуск робочої сили

Легальне працевлаштування громадян із країн, які не є членами ЄС, у країнах Євросоюзу є можливим, але обмеженим. На сьогодні регулювання міграцій робочої сили залишається прерогативою окремих країн-членів ЄС, тимчасом як вищі органи ЄС мають обмежений вплив на цю сферу. На майбутнє, однак, передбачено вироблення спільної політики ЄС щодо зовнішньої міграції робочої сили, тож наявні регулятивні механізми будуть перенесені з рівня двосторонніх взаємин між Україною та окремими членами ЄС на взаємини між цілим ЄС та Україною.

У взаєминах між ЄС та країнами, що до нього не входять, існує ряд прецедентів, коли проблему тимчасового працевлаштування громадян цих країн вдавалося вирішити. Це могло б стосуватися й України. Як Україна, так і ЄС повинні прийняти такі постанови, котрі відповідали б ситуації на ринках праці ЄС та України.

Україна та ЄС мусять розробити й підписати угоду про двосторонній захист ринку праці. Угода передбачатиме прозорі та стабільні можливості для легально-го працевлаштування громадян України, а також зобов'язання сприяти вчасному поверненню тимчасових працівників в Україну та дотриманню всіх положень контракту. Для полегшення трудової міграції варто створити спільними зусиллями базу даних стосовно організацій та підприємств, котрі діють як посередники (з обох боків) між шукачами роботи з України та працедавцями з ЄС. Слід узгодити правові терміни, а також укласти двосторонню угоду про уникнення подвійного оподаткування.

Країни ЄС повинні створити умови для легального тимчасового працевлаштування громадян України, визначивши квоту для кожної країни-члена з урахуванням потреби відповідних сегментів ринку праці. Ці квоти можуть бути сезонними, галузевими та/або загальними. Розмір квот може стати темою переговорів, які вестимуть експерти, з подальшим поданням цих квот на затвердження урядові.

Українська влада мусить розробити та представити комплексний підхід до міграції виїзної робочої сили. Він повинен передбачати: збір та публікацію перевірених статистичних даних про виїзну робочу силу; визначення тих регіонів України, де така міграція найбільша; боротьбу зі злочинністю, пов'язану з організацією нелегальної виїзної міграції, зокрема з підробленням віз, запрошень, фальшуванням контрактів; створити можливості для використання позитивного досвіду працівників-мігрантів, які повертаються в Україну, заснувавши, скажімо, інноваційно-підприємницькі центри, які допомагатимуть їм відкрити власний бізнес, вкласти гроші, знайти партнерів тощо. Зі свого боку Україна повинна полегшити доступ для громадян ЄС до свого власного ринку праці, пом'якшуючи бюрократичні вимоги, такі як, наприклад, реєстрація тощо.

УО в Євросоюзі та Україні можуть відігравати важливу роль у цій справі, привертаючи увагу через відповідні інформаційні кампанії до можливостей

легальної міграції робочої сили в країни ЄС та до потенційних загроз, на які наражаються нелегальні мігранти. Захист прав українських працівників у ЄС теж може стати важливою справою для НУО.

Збільшення можливостей тимчасової міграції робочої сили знизить постійну міграцію та поширене серед українських громадян зловживання візовою системою. Чимало українських громадян одержують візи начебто для туризму, навчання, службового чи приватного візиту, а насправді їдуть на заробітки. У більшості випадків вони не прагнуть емігрувати в країни ЄС, а їдуть у пошуках тимчасового працевлаштування (переважно у неформальних секторах економіки з огляду на обмеження щодо міграції робочої сили). Це специфічна риса міграції в Європейський союз із сусідніх до нього країн. Якщо українці отримають можливість працевлаштування на визначений період часу з можливістю періодично повертатися додому, вони навряд чи прагнутимуть стати емігрантами, навпаки – вони докладатимуть усіх зусиль, щоб зберегти за собою право періодичного легального виїзду. Таким чином, полегшивши доступ до віз, країни ЄС зроблять для більшості українців нелегальну міграцію небажаною і непотрібною.

#### 4.2.4. Управління кордоном

##### *Розвиток та вдосконалення пунктів перетину кордону*

Результати вкладених у кордон між ЄС та Україною інвестицій (часто з фондів ЄС) здебільшого незначні, бо не доповнюються відповідними зусиллями з боку української прикордонної інфраструктури. Недостатнє фінансування породжує феномен контрасту: широкі під'їзди й модерне обладнання з «європейського» боку кордону і радянська архаїка – з українського. Застаріла інфраструктура у поєднанні із не надто сумлінним ставленням прикордонних службовців до своїх обов'язків є причиною довгого очікування та поганого обслуговування на українському кордоні, незалежно від рівня інфраструктури по другий бік.

Додаткове фінансування, яке виділяє Євросоюз країнам-кандидатам для зміцнення зовнішніх кордонів і яке зросло після самміту в Копенгагені (грудень 2002), майже повністю спрямоване на поліпшення прикордонного догляду та стандартів безпеки. Пропускна здатність прикордонних пунктів, тобто кількість

людей, які можуть перетнути кордон за певний проміжок часу, традиційно не є предметом уваги європейських чиновників, відповідальних за шенгенський *acquis*.

Вдосконалення пунктів перетину та зниження часу очікування на кордоні має стати головною метою дружньої політики кордонів. Досягається ця мета за допомогою трьох засобів: встановлення нового обладнання з українського боку, відкриття нових пунктів перетину та істотне підвищення ефективності українських охоронців кордону. Розширений ЄС мусить фінансово підтримати розвиток інфраструктури на наявних пунктах перетину кордону з українського боку і допомогти в створенні нових пунктів.

Спільний паспортний і митний контроль у пунктах перетину кордону мусить стати нормою, оскільки це зменшуватиме загальний час очікування на кордоні, спонукаючи партнерів не затримувати перевірку, і назагал допомагатиме змінювати ментальність. Зрештою, це впливатиме й на зменшення корупції. На основі успішної моделі польсько-німецького співробітництва, де польські та німецькі прикордонники тісно співпрацюють, можна налагодити подібні контакти і на майбутньому кордоні між ЄС та Україною. Окремі заходи дружньої політики кордонів повинні передбачати також усунення елементів радянського стилю з прикордонних процедур, зокрема залізних шлагбаумів, що їх і досі використовують українські прикордонники для регулювання руху.

#### *Відповідальність ЄС за зовнішні кордони*

Активна політика на європейських кордонах, яка розумно поєднує елементи контролю з загальним сприянням транскордонному рухові, мусить стати обов'язком цілого ЄС, а не лише країн із зовнішнім кордоном. Ідея створення Європейської прикордонної служби може стати позитивним кроком уперед. Відрядження військових з окремих країн ЄС у прикордонні загони на зовнішні кордони Євросоюзу може зміцнити й поглибити відчуття спільної європейської відповідальності та взаємної довіри між країнами-членами ЄС. Відрядження на кордон між ЄС та Україною прикордонників з тих країн ЄС, які безпосередньо з Україною не межують, матиме тривалий виховний ефект, відкриваючи ширшу «сусідську» перспективу прикордонним службовцям з усього ЄС.

#### 4.2.5. Співробітництво між правоохоронними органами

Торгівля людьми, особливо жінками для проституції та дітьми для сексуальної експлуатації, відмивання грошей, контрабанда зброї й наркотиків є тяжкими міжнародними злочинами в ЄС, деякі з них походять з України та/або стосуються українських громадян.

Протистояння цим небезпекам вимагає інтенсивної співпраці між ЄС та Україною. Організовані злочинні групи дедалі активніше працюють на кордонах і творять міжнародну мережу підтримки своєї злочинної діяльності. Це спонукає поглибити співробітництво між правоохоронними органами Євросоюзу та України з метою вироблення належної протидії.

Ефективний підхід до цих проблем передбачає спільний нагляд, а також протидійні та запобіжні заходи, що базуватимуться на взаємному доступі до інформації та постійному узгодженні дій, зокрема:

- зміцненні співпраці щодо ідентифікації, замороження, захоплення, конфіскації та можливого розподілу чи повернення вилученої власності, запобігання і контролю за відмиванням грошей, підробленням документів та валюти, торгівлею та контрабандою людей, нелегальною імміграцією, нелегальною торгівлею ліків, торгівлею краденим (автомобілями, пам'ятками культури), комп'ютерних злочинів, зокрема через Інтернет, високотехнологічних злочинів, корупції та економічних злочинів;
- контролю за «ризикованою» комерційною діяльністю, зокрема за посередництвом у працевлаштуванні, під яким часто криється торгівля людьми;
- співпраці щодо виявлення «ланцюжків», через які переправляють жінок для сексуальної експлуатації – як безпосередньо з України в ЄС, так і через Балкани й Туреччину, а також жінок із третіх країн, яких переправляють через українську територію;
- продовженні фінансового та законодавчого моніторингу, що має на меті підштовхувати Україну до європейських стандартів у боротьбі з відмиванням грошей, із чіткою перспективою повного членства України у FATF;

- зміцненні співпраці в межах таких міжурядових організацій, як ООН, Інтерпол, Світова митна організація, Балтійська оперативна група проти організованої злочинності та Будапештська група.

Крім того, ЄС повинен передбачити такі заходи:

- залучення України в діяльність багатосторонніх органів ЄС у правоохоронній сфері – таких, як Європол (обмін оперативною інформацією); Оперативна група керівників європейської поліції (міжособистісна комунікація на вищому рівні); Коледж європейської поліції (вишкіл персоналу).
- включення України в новостворені мережі – такі, як Європейська мережа запобігання злочинності та Форум запобігання злочинності, засновані 2001 року, – з метою поширювати найкращу поліцейську методичку та об'єднувати всіх зацікавлених у боротьбі зі злочинністю по цілій Європі.
- запрошення України до сталих програм поліцейської співпраці – таких, як програма OISIN, що має на меті розширення співробітництва між правоохоронними органами; програма STOP II, що має на меті збільшення контактів між професіоналами, які протидіють торгівлі людьми; схема «Сокил», створена для навчання та обміну фахівцями в галузі боротьби з організованою злочинністю, та програма «Спрут», яка існує для протидії корупції в Центральній-Східній Європі.

На додаток до рекомендацій, викладених у розділах «Правові та судові реформи» та «Верховенство права», Україні слід виконати такі вимоги:

- повністю запровадити законодавство, необхідне для вступу у FATF;
- реалізувати антикорупційні програми у правоохоронній та судовій системах;
- створити та втілити урядову програму боротьби з торгівлею людьми та сексуальною експлуатацією;
- рішучіше протидіяти злочинам, пов'язаним з організацією нелегальної міграції, зокрема з продукуванням фальшивих віз, запрошень та контрактів;
- створити адаптаційні центри для жертв торгівлі людьми, які повертаються в Україну з-за кордону.

### 4.3. Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП) і європейська політика безпеки й оборони (ЄПБО)

#### 4.3.1. Діалог між ЄС та Україною щодо зовнішньої політики та політики безпеки й оборони

Зовнішня політика ЄС зазнала помітного розвитку від того часу, як було ухвалено основні засади відносин між Євросоюзом та Україною у першій половині 1990-х років. Хоча у цій сфері, порівняно з іншими сферами політики, інтеграція припізняється, розвиток СЗБП Євросоюзу за останні роки свідчить про великі можливості для тіснішої співпраці між ЄС та Україною. Справді, зовнішня політика та політика безпеки й оборони є тими сферами, де Україна може зробити істотний внесок у політику ЄС.

Перше (помірне) посилення СЗБП було заявлене Амстердамським договором та передбачало заснування Вищого представництва СЗБП із підрозділом, який забезпечуватиме раннє попередження та планування політики, новий політичний інструментарій ЄС, Спільні стратегії та залучення Західноєвропейського союзу у сферу діяльності ЄС. Продовженням цього стало створення ЄПБО, ключовим елементом якої мають бути збройні сили Євросоюзу чисельністю 60 000 вояків, призначені насамперед для так званих «петерберзьких» завдань (миротворчі та гуманітарні операції тощо). Проект Конституції ЄС передбачає створення міністерства закордонних справ Євросоюзу; варто зауважити також, що останнім часом ЄС виробив свою першу стратегію безпеки.

У межах ЄПБО був розроблений механізм консультацій та діалогу між ЄС та третіми країнами. Такий механізм розрахований насамперед на членів НАТО, які не входять у ЄС, та кандидатів на вступ до ЄС, хоча окремий переговорний механізм був налагоджений також з Росією. Структурований діалог із питань безпеки відбувається у двох форматах: 15+6 та 15+15<sup>2</sup> (у першому з них консультації дещо ширші). Консультації з Росією відбуваються частіше, проте лише на рівні вищого керівництва й лише за участю євросоюзівської «трійки». 2002 року було

<sup>2</sup> 15+6 стосується 15 країн-членів ЄС та 6 країн, які не входять до ЄС, але є членами НАТО – це Польща, Угорщина, Чеська республіка, Ісландія, Норвегія та Туреччина. 15+15 включає ще 9 кандидатів на вступ у ЄС.

досягнуто домовленості щодо відрядження українського представника до Військового штабу ЄС у Брюсселі.

Україну слід залучити до структурованого діалогу ЄС із третіми країнами щодо питань безпеки. Наявний нині формат діалогу так чи так доведеться переглянути після розширення ЄС і НАТО у 2004 році. Два різні формати, в яких нині відбуваються переговори, виявляться, скоріш за все, зайвими, оскільки конфігурація в обох випадках буде тією самою: 25+5<sup>3</sup>. У зв'язку з цим можна було б включити Україну до чисельно меншої групи партнерів ЄС.

Країни-кандидати, як і інші європейські країни, часто приєднуються до декларацій ЄС із питань зовнішньої політики (так звані заяви СЗБП), додаючи їм тим самим більшої ваги. Тому ЄС радиться з потенційними партнерами перед проголошенням декларацій, поглиблюючи таким чином діалог із ними. Україну слід теж залучити до консультацій з приводу подібних заяв, даючи їй можливість щоразу виявляти ставлення до декларацій зовнішньої політики ЄС. Варто передбачити також консультації та узгодження позицій у таких міжнародних організаціях, як ООН, ОБСЄ та Рада Європи.

#### 4.3.2. Участь України в діяльності ЄПБО

Хоча до кінця 2002 року країни ЄС показали лише відносний прогрес у досягненні так званих «Програмних цілей», ЄПБО була проголошена «дієюю» з 1 січня 2003 року. Це сталося після того, як в останню хвилину було укладено договір про відносини ЄС–НАТО та участь третіх країн – так званий договір «Берлін Плюс» – перед Копенгагенським саммітом у грудні 2002 року. Тоді було започатковано три операції, дві з яких ще тривають (станом на кінець 2003 року):

Перша операція ЄПБО – поліцейська місія ЄС у Боснії – почалася 1 січня 2003 року і, перебравши естафету у поліцейської оперативної групи ООН, була спершу розрахована на трирічний період. Метою стало налагодження чітких правоохоронних механізмів у Боснії і Герцеговині через проведення наглядової, дорадчої та інспекційної діяльності. До операції було залучено понад 500 поліцейських із понад 30 країн – 15 членів ЄС та 18 інших держав. В операції взяли участь п'ять українських правоохоронців.

<sup>3</sup> 25 стосується країн-членів ЄС після 1 травня 2004 року. Ще 5 – це Ісландія, Норвегія, Туреччина, Румунія та Болгарія.

Друга операція – під назвою Конкордія – почалася в Македонії 31 березня 2003 року. Спершу вона була розрахована на шість місяців, але цей термін довелося продовжити до середини грудня 2003 року. До операції залучено 350 військових із 27 країн. У цій місії взяли участь усі члени ЄС, крім Данії та Ірландії, а також 14 країн, які до ЄС не входять.

Операція Артемід відбувалася у Східному Конго з 12 червня до 1 вересня 2003 року під проводом Франції як «країни-організатора». В операції взяло участь близько 1800 вояків із тринадцяти членів ЄС (за винятком Люксембургу та Данії) та чотирьох інших країн.

Україна могла б запропонувати значний потенціал для проведення операцій ЄПБО, крім п'яти своїх правоохоронців, відряджених до Боснії. По-перше, Україна має важливий досвід у міжнародних миротворчих операціях. Вона брала участь у миротворчих місіях на Балканах від самого їхнього початку. Українські військові залучалися до міжнародних місій у Хорватії, Боснії, Македонії та Косово (KFOR). Сьогодні українські миротворці є частиною міжнародного корпусу в Лівані та Сьєрра-Леоне, сформованого ООН. Україна бере участь у військовій операції в Іраку, де має там п'ятий за чисельністю військовий контингент.

По-друге, Україна може надати вагому військово-технічну підтримку в тих галузях, де Євросоюз не має достатніх власних ресурсів чи засобів. Досить згадати у цьому контексті внесок України у військову операцію в Афганістані 2001–2003 років. Українські військові транспортні літаки переправляли європейські (переважно німецькі) військові загоны та вантажі в Афганістан. Успіх цих зусиль став причиною того, що дев'ять європейських країн-членів НАТО вирішили у червні 2003 року орендувати українські транспортні літаки «Антонов» на постійній основі. Ключова роль українського авіатранспорту під час афганської операції заслуговує на політичну оцінку та має бути використана для пропаганди іміджу України як партнера ЄПБО та НАТО.

Що ж до операцій у колишньому Радянському Союзі – як, наприклад, у випадку придністровського конфлікту, – то політичне становище України дає їй змогу відігравати центральну роль, або навіть стати «містком» у випадках, коли участь Росії є політично проблемною, а участь самого лише Євросоюзу наражається на російську упередженість. Активніша політика ЄС щодо конфлікту

в Грузії (Абхазії) могла б, скажімо, бути ефективнішою завдяки тіснішій співпраці з Україною. У цих випадках Україна має ще й мовні переваги перед ЄС. Українське географічне розташування теж робить її потенційно корисною з точки зору матеріально-технічного забезпечення в разі проведення операцій, скажімо, на Кавказі чи в Середній Азії.

Хоча Україна вже сьогодні здатна зробити цей внесок, потенціал для співпраці між ЄС та Україною з питань ЄПБО міг би значно зрости за умови швидкої трансформації та модернізації збройних сил України. Схоже, що цей потенціал поступово зростатиме у найближчі роки, проте повною мірою буде реалізований лише у віддаленій чи середній часовій перспективі.

#### 4.4. Громадянське суспільство

##### 4.4.1. Допомога ЄС українському громадянському суспільству

Окрім програми Tacis, неурядові організації та наукові інституції можуть одержати допомогу від Європейської комісії, відповідно до Європейської ініціативи за демократію та права людини (ЄІДПЛ). З 1993 року в Україні було реалізовано 55 мікропроектів та 70 макропроектів – майже всі гранти розподілені між НУО.

Проте, порівняно з фондами США, які працюють в Україні, підтримка від ЄС для українського третього сектора набагато менш доступна. Конкурс ЄІДПЛ відбувається лише раз на рік, а його процедури тривають занадто довго (від моменту ознайомлення з проектами до підписання контрактів минає близько восьми місяців). Урядові та приватні американські організації працюють в Україні у різних напрямках, тимчасом як пріоритети програм ЄС, якими можуть скористатися українські НУО, менш різноманітні за назвами, а їхні правила менш гнучкі. Це одна з причин, чому міжнародна співпраця українських НУО зорієнтована переважно на США, а підтримка з боку ЄС та його членів має менше значення. Навіть ініціативи, спрямовані на співробітництво між Україною та ЄС і популяризацію Євросоюзу в Україні, нерідко фінансуються американськими, а не європейськими фондами.

Міжнародне співробітництво українських НУО мусить розширюватися та урізноманітнюватися. Різні проекти, здійснені у минулі роки українськими не-

урядовими організаціями за підтримки американських інституцій, збігаються з пріоритетами ЄС щодо України (захист прав людини, свобода ЗМІ, контроль за процесом виборів) і могли б підтримуватися в межах ЄІДПЛ. Якщо участь США, спрямована на підтримку громадянського суспільства в Україні, особливо тих ініціатив, які стосуються політичних (чи політизованих) питань, сприймається деколи підозріливо, участь ЄС виглядає радше нейтрально. Вимоги програм Європейської комісії можуть теж мати позитивний вплив на український третій сектор, оскільки неурядові організації, прагнучи задовольнити ці вимоги, поглиблюватимуть своє знання та розуміння Євросоюзу.

Щоб зробити допомогу ЄС доступнішою та підвищити здатність українських НУО ефективно її використовувати, слід здійснити наступне:

- узгодити інформаційну політику Представництва Єврокомісії в Україні з діяльністю країн-членів ЄС в Україні (таких, як посольства, консульства та культурні інститути). Наприклад, мережа представництв Британської ради у чотирьох містах України могла б використовуватися також для інформаційних зустрічей та поширення матеріалів про програми допомоги ЄС;
- поширювати інформацію про програми ЄС через різні європейські фонди та організації, що діють в Україні. Всі вони можуть співпрацювати щодо розповсюдження інформації про програми ЄС та про результати проектів, реалізованих в Україні за підтримки Євросоюзу;
- використовувати Інтернет-ресурси українських НУО: сторінки на інформаційних порталах НУО та на веб-сторінках ресурсних центрів, спеціально присвячених темі співпраці між ЄС та українським третім сектором;
- створювати бази даних проектів, які підтримуються програмами ЄС, поширювати результати цих проектів в інформаційних бюлетенях НУО та у цей спосіб давати можливість НУО, які успішно брали участь у програмах ЄС, поділитися з іншими власним досвідом;
- виробити спеціальні навчальні програми для НУО, які сприятимуть зросту їхнього потенціалу;
- забезпечити інформацію про Україну та її третій сектор, розраховану зокрема на європейських спонсорів та зарубіжні НУО, через українські посольства в країнах ЄС і навпаки.

#### 4.4.2. Участь українських НУО у співпраці на загальноєвропейському та регіональному рівнях

Українські НУО не дуже активно залучені до міжнародної співпраці. Незважаючи на численні контакти з західними партнерами, здебільшого йдеться про стосунки грантодавець-отримувач.

Необхідно узгодити роботу між урядовими та неурядовими структурами, які надають допомогу Україні. Кожна країна мусить забезпечити чітку та скоординовану інформаційну політику стосовно всіх можливостей одержання підтримки для НУО, інформаційних організацій, наукових інституцій та окремих осіб. Прикладом добре скоординованої співпраці можуть бути відносини між Британським посольством, Департаментом міжнародного розвитку та Британською радою в Україні.

Враховуючи сучасні потреби України, потрібна подальша підтримка програм, спрямованих на розвиток демократичних інституцій і процедур та політичної освіти. Німецький приклад показує, що цю роль можуть успішно відігравати європейські фундації, залучаючи до своїх проєктів українських політиків, експертні групи та академічні кола.

Іншою сферою співпраці має бути налагодження ефективнішого зв'язку між третім сектором та рештою суспільства. Незважаючи на збільшення кількості НУО в Україні та розвиток третього сектора, поінформованість про НУО та їхню діяльність залишається в суспільстві низькою, й існує загроза самоізоляції цих організацій від середовища, в якому вони знаходяться. Європейські НУО можуть забезпечити своїх українських партнерів зразками та методами функціонування НУО у суспільстві і для суспільства та посприяти підвищенню професійних стандартів у третьому секторі.

Регіональна співпраця розвивається особливо успішно між українським третім сектором та польським і словацьким. Із цими двома країнами легше налагоджувати й підтримувати контакти завдяки географічній та мовній близькості. За понад десять років співпраці між українським третім сектором та сусідніми країнами було налагоджено контакти між організаціями, інституціями й окремими особами. Партнери з Центрально-Східної Європи важливі

для українського третього сектора не лише через близьке розташування чи посередництво у взаємодії із Заходом, а й через те, що вони мають унікальний досвід трансформації, який можна застосувати в українських умовах. Тому розширення співпраці між східноєвропейськими країнами у грантових програмах є для України дуже важливим. Деякі форми та практики україно-польської та україно-словацької співпраці можна активно рекомендувати як такі, що мали справді значні результати:

- стажування в кількох невеликих місцевих організаціях, координованих єдиним, досвідченим НУО. В результаті налагоджених таким чином контактів була започаткована міжнародна співпраця місцевих НУО та подальші проекти з українськими партнерами;
- співпраця між університетами та НУО. Стипендії та стажування, які пропонуються українським студентам, повинні передбачати знайомство з третім сектором даної країни. Це сприятиме налагодженню зв'язків, які студенти зможуть використати в майбутній професійній та громадській діяльності.
- спільні проекти в країнах СНД. Використання результатів україно-польських та україно-словацьких двосторонніх проектів виявилось особливо успішним у наступній співпраці з організаціями країн Середньої Азії. Українські НУО можуть відігравати також важливу роль у розвитку співпраці з Білоруссю.
- залучення українських НУО до двосторонніх проектів із західноєвропейськими партнерами. Польські організації відіграли у цьому плані важливу роль посередників між українськими НУО (які не завжди мають належний досвід самостійного налагодження міжнародних контактів) та німецькими організаціями (які часом не надто зацікавлені в налагодженні прямих контактів з Україною).

#### 4.4.3. У пошуках моделей ефективної співпраці НУО

Організаційні структури, які вже існують на регіональному рівні, можуть бути вдосконалені для зміцнення міжнародного співробітництва. Є дві такі структури, чий досвід можна використати: Інститут відкритого суспільства (ІВС) та Регіональні екологічні центри (РЕЦ) у Центральній та Східній Європі з осеред-

ками в Польщі, Україні, Угорщині та Словаччині (а також в інших країнах СНД). ІВС має мережу організацій у країнах Центральної та Східної Європи, здатну забезпечити співпрацю між Україною та її сусідами, подібним чином і РЕЦ можуть забезпечити мережу для міжнародного співробітництва. Деякі європейські фундації теж представлені в регіоні (наприклад, Фонди Конрада Аденауера та Фрідріха Еберта), хоча, на відміну від ІВС чи РЕЦ, вони не мають регіональних програм. Проте вони можуть:

- координувати свою роботу в Києві, Варшаві, Братиславі та Угорщині,
- вести проекти під егідою представництва у двох чи більше країнах (спільні семінари, дослідницькі проекти), залучаючи партнерів із регіонів,
- організовувати (регулярні) зустрічі (конференції тощо) для розгляду регіональних проблем.

Українські організації можуть використовувати ефективніше деякі загальноєвропейські структури НУО. Зокрема, існують три проекти Центру європейських фундацій (ЦЄФ): Східна група надавачів ґрантів, Проект громадянського суспільства «Орфей» та Оперативна група з розширення. Як один із найголовніших європейських координаторів, ЦЄФ надає можливість українському третьому сектору заявити про себе на європейському рівні. На сьогодні існує лише одна спонсорська організація з України – Міжнародний фонд «Відродження», – яка відповідає критеріям членства у ЦЄФ і бере участь у мережі. Проте українські НУО можуть активно використовувати структуру ЦЄФ для встановлення діалогу з європейськими партнерами, створивши коаліцію третього сектору, яка зможе співпрацювати з українськими представниками в ЦЄФ (принаймні як дорадчий орган). Членство України у ЦЄФ є бажаним, оскільки воно дозволило б брати участь у дискусіях стосовно спонсорських стратегій у Новій Європі та репрезентувати інтереси українського третього сектора.

На регіональному рівні українські НУО мають активніше застосовувати інформаційні та комунікативні можливості, які їм надає Проект громадянського суспільства «Орфей», та залучати інші організації до мережі. Більше за те, ресурсним центрам бажано постаратись набути статусу центрів ПГС «Орфей» чи інформаційних пунктів. Для досягнення цього статусу необхідно відповідати певним технічним та загальним критеріям.

Формування місцевих українських грантодавців є довготерміновим пріоритетом. Міжнародна співпраця українських НУО була б інтенсивнішою, коли б українські партнери збільшили свій внесок у двосторонні проекти. Це особливо важливо для майбутнього розвитку співпраці з країнами Центрально-Східної Європи, тому що після їхнього вступу в ЄС і скорочення американських фондів їхні можливості співпраці з Україною значно зменшаться.

#### 4.4.4. Освіта

Допомога вищим навчальним закладам в Україні надається в рамках програми Tempus, яка підтримує партнерські зв'язки та обмін між університетами ЄС та країнами СНД. На сьогодні в Україні реалізовано 20 спільних з Європою проектів. Нова стратегія програми Tempus під назвою «Структурні та доповнюючі заходи» відкриває з 2004 року додаткові можливості. Вона розрахована на короткотермінові проекти (до одного року) і передбачає спрощену процедуру подачі заяв. Ці можливості варто використати для поглиблення співпраці та розширення обміну між академічними колами України та ЄС. Регіональна співпраця в рамках освітніх програм була розвинута в різних формах, особливо – з польськими університетами та НУО.

Для підтримки освіти бажано:

- поширити на Україну діяльність таких освітніх програм ЄС, як «Сократ» та «Еразм»;
- здійснювати обміни між університетами (за підтримки програми «Структурні та доповнюючі заходи», заснованої для групової співпраці);
- заохочувати стажування, особливо короткотермінові та спеціалізовані, щоб запобігти «відтоку мізків» з країни;
- надавати підтримку партнерським проектам між університетами в ЄС та Україні для розвитку освітніх програм. Проекти мають здійснюватися у співпраці з міністерством освіти, щоб забезпечити запровадження цих програм в українську освітню систему. Особливу увагу потрібно звернути на розвиток партнерських зв'язків із меншими університетами (в регіонах).

- пропонувати малі гранти на підтримку освітніх ініціатив, започаткованих НУО (інновації в освіті, навчання на відстані, школи для невеликих громад, багатокультурна освіта в прикордонних регіонах).
- підтримувати центри європейських студій. Складення навчальних програм з європейських студій в університетах має стати завданням для Представництва Європейської комісії в Україні, Молдові та Білорусі.

#### 4.5. Транскордонна співпраця

Прикордонні регіони часто потерпають від того, що розташовані на політичній периферії, мають порівняно низьку густоту населення, низький соціально-економічний рівень та обмежену інфраструктуру. Все це стосується зокрема прикордонних регіонів між розширеним ЄС та Україною. Південно-Східна Польща, Східна Словаччина, Східна Угорщина та Західна Україна є найменш розвиненими регіонами своїх країн. Цей чинник є однією з перешкод для ефективної співпраці між відповідними прикордонними регіонами.

Іншим важливим чинником є відмінність політичних систем цих країн: централізована система в Україні та децентралізована – у західних сусідів. Реальний вплив місцевих органів врядування в Україні є мізерним. Навіть обласні органи мають обмежені права порівняно зі своїми угорськими, польськими та словацькими аналогами. Наприклад, за пункти перетину кордону в Польщі відповідають воєводства, а в Україні за них відповідають лише вищі органи влади. Ці відмінності у повноваженнях регіональної влади є суттєвою перешкодою для організації будь-якої транскордонної співпраці (ТКС). Ця форма співпраці зазвичай важлива на регіональному рівні й посідає основне місце у регіональному самоврядуванні, проте не є пріоритетною для вищих органів влади. Україні потрібні розробка та здійснення територіально-адміністративної реформи для чіткого розподілу обов'язків на різних рівнях врядування. Треба запровадити стратегію регіонального розвитку, спрямовану на заохочення транскордонної співпраці.

Розширення ЄС та впровадження Шенгенського режиму матимуть дуже великий вплив на регіони вздовж східного кордону ЄС. На жаль, поки що мало хто усвідомлює нові можливості, які у зв'язку з цим відкриваються. Щоб подолати цей

брак розуміння та підвищити інтерес до регіонів уздовж нового розширеного кордону, Євросоюзові варто відкрити свої представництва в прикордонних регіонах нових країн-членів та України. Ці регіональні представництва мусили б:

- забезпечити прямиий канал зв'язку з відповідальними органами ЄС;
- стати осередком для контактів із регіональними органами та іншими місцевими силами;
- вести постійну інформаційну кампанію, спрямовану на ближче ознайомлення з ЄС та з можливостями, які випливають з розширення (тобто, щодо співпраці з партнерами з країн-членів та можливостей одержати фінансування).

#### 4.5.1. Розвиток єврорегіонів

За зразком західноєвропейських єврорегіонів було створено кілька східноєвропейських аналогів за участю України: Карпатський єврорегіон, куди входять також території Угорщини, Польщі, Словаччини та Румунії, та єврорегіон «Буг», який охоплює прикордонні території України, Польщі та Білорусі. Попри певні досягнення, єврорегіони не сповнили поки що покладених на них сподівань, насамперед через брак фінансування та повноважень, а також через недосвідченість місцевих органів врядування.

А проте єврорегіони залишаються головним осередком транскордонної співпраці між Україною та розширеним ЄС. Вони сприяють діалогові між регіональними політичними елітами, відкривають можливість обміну прикладним досвідом («ноу-гау»), який своєю чергою підвищує інституційний потенціал, підтримують розвиток і роблять свій внесок у майбутнє процвітання краю, який усе ще змагається з наслідками соціально-економічної недорозвиненості та політичної маргіналізації. Втім, весь потенціал єврорегіонів у цих ключових питаннях ще належить розвинути.

Карпатський єврорегіон, щоб стати дієвішим та ефективнішим, мусить зменшитися або поділитися на кілька менших єврорегіонів. Львівська область, наприклад, має досить мало спільного з Мармароським регіоном у Румунії, хоча вони обидва належать до Карпатського єврорегіону. Єврорегіон «Буг» виглядає більш пристосованим і має кращу інституційну структуру для ефективної співп-

раці. Євросоюзіві варто використовувати потенціал єврорегіонів уздовж свого майбутнього кордону через:

- сприяння у прикордонних країнах розвитку структур місцевого врядування, здатних прилучитись і здійснювати транскордонну співпрацю;
- створення спеціальних інституцій для підтримки єврорегіонів шляхом координування різних заходів Євросоюзу та фінансових можливостей і програм (включно з опрацюванням «Інструменту нового сусідства»);
- заохочення багатокультурних освітніх програм для прикордонних спільнот (особливо в єврорегіонах з чисельними етнічними меншинами) з метою кращої обізнаності з сусідніми культурами та приготування до вивчення соціоекономічного розвитку;
- підтримку екологічних проектів по обидва боки майбутнього кордону ЄС–Україна, наприклад, проект очищення Бугу та Тиси.

#### 4.5.2. Співпраця щодо регіонального планування та підвищення здатності до співпраці

Для розвитку транскордонних відносин на місцевому рівні надзвичайно важливим є отримання представниками регіональної влади відповідних знань щодо процедур та інших нюансів по другий бік кордону. Ці знання мають передусім стосуватися правової системи сусідньої країни, нормативів ЄС та можливостей отримання фінансування для регіонального розвитку. Місцеві органи влади повинні бути підготовані до співпраці з неурядовими організаціями, які можуть надати безцінну допомогу щодо вироблення стратегій та пошуку коштів.

Заснування стипендійного фонду для місцевих урядовців чи представників з обох сторін майбутнього українсько-європейського кордону може стати дуже корисним, оскільки воно підвищить їхню кваліфікованість, навчить розпізнавати та спільно вирішувати свої проблеми. Така спільне навчання забезпечить також особисті контакти, вкрай важливі і цінні для невеликих місцевих спільнот.

Для підвищення ефективності транскордонної співпраці місцеві органи врядування з обох сторін кордону повинні мати подібні повноваження. Рішення мають прийматися на якомога нижчому рівні адміністративної ієрархії (див. розділ «Адміністративна реформа та реформа місцевого самоврядування»).

Міжнародне регіональне планування в країнах Центрально-Східної Європи перебуває на початковому рівні розвитку. Існують приклади подібного роду діяльності на словацько-угорському та польсько-словацькому кордонах, проте співпраця між Україною та новими членами ЄС далеко не задовільна. Єврорегіони видаються доброю інституційною базою для планування транскордонного простору. В єврорегіоні «Буг» працює Робоча група з питань просторового розвитку, комунікацій та транспорту (з представництвом у Любліні). Тим часом Карпатський єврорегіон навіть не має подібної структури.

Рекомендується створити транскордонні робочі групи з питань просторового розвитку на районному та обласному рівнях, які би займалися районним та обласним плануванням. Це планування мусило б узгоджуватися із загальнодержавним, тому існує потреба співпраці між міністерствами, які відповідають за просторове планування з обох сторін майбутнього українсько-європейського кордону. На тлі заяв ЄС про надання фінансової підтримки дво- чи багатостороннім транскордонним проектам із фондів Interreg/Tacis, особливо важливим є створення інституційної бази для такої співпраці. Такі новостворені інституції мають бути готові до подачі заяв у ці фонди та вміти ефективно й раціонально використовувати їхні кошти.

#### 4.5.3. Туризм

Прикордонні регіони України та нових країн-членів потенційно можуть стати дуже привабливою зоною для туризму. Природні багатства цих регіонів – це унікальні ландшафти, залишки первісних лісів, осередки рідкісної флори, прихисток для тварин та людей і частково збережена автентична народна культура та архітектура.

Одним із проєктів, спрямованих на використання туристичного потенціалу цих прекрасних регіонів, був Східнокарпатський природний заповідник. Проте він не став успішним ані як засіб приваблення туристів, ані як чинник розвитку інфраструктури. При плануванні розвитку туристичного потенціалу Карпатського регіону корисно використати досвід польсько-словацьких та польсько-чеських прикордонних регіонів: міжнародні туристичні маршрути на кордоні, чітко окреслені ділянки, в яких туристи можуть перебувати без проходження при-

кордонних формальностей тощо. Наприклад, Кременарош – гора, де сходяться три кордони (польський, словацький та український) – є чудовим місцем для створення подібного міжнародного туристичного прикордонного пункту. Для початку розвиток туризму в цьому регіоні потребував би не так інвестицій, як доброї волі та розуміння справи. Хоч згодом, звісно, інвестиції матимуть вирішальне значення для побудови, скажімо, мережі мотелів, шелтерів та іншої туристичної інфраструктури.

## 5. Дорожня карта для ЄС та України

Нижче ми пропонуємо схему («дорожню карту») інтеграції України з ЄС, розділену на кілька окремих етапів. Варто підкреслити, що це не є якимись графіком із конкретно визначеними датами, – адже просування вперед за цією схемою залежить головним чином від реформаторських зусиль самої України. По суті, це справа української влади – визначити, з якою швидкістю просуватися до кінця дорожньої карти, тобто сповняти всі необхідні передумови для серйозного розгляду її кандидатури як кандидата у члени ЄС.

### 1. Політична декларація

У рамках своєї ініціативи «Ширша Європа» Європейський Союз розробляє тепер план дій щодо розвитку своїх взаємин з Україною. Завершення цього плану, заплановане на весну 2004 року, має супроводжуватися з боку ЄС політичною декларацією. Для того, щоб Україна отримала виразний сигнал стосовно своїх європейських перспектив, цій декларації бажано з'явитися ще до осені 2004 року, себто до президентських виборів наприкінці жовтня. Розширення ЄС у травні 2004 року створює сприятливий момент для такої декларації. У крайньому разі, вона може бути зроблена на саміті Європейської Ради у жовтні.

Ця декларація у формі суто політичної заяви з боку ЄС повинна містити чітке, недвозначне визнання важливості України для Європи. У ній має бути чітко визнано, що Україна як європейська держава має, у принципі, право на членство

в ЄС. Але водночас має бути визнано з не меншою відвертістю, що, з огляду на сьогоднішній стан реформ, Україна радше віддаляється, ніж наближається до статусу кандидата.

План дій покликаний деталізувати дорожню карту майбутніх взаємин. Нова двостороння угода між Євросоюзом та Україною має стати центральним дороговказом на цій «карті». Угода повинна істотно підвищити рівень взаємин України з ЄС. Передумови початку переговорів стосовно нової угоди мають бути чітко окреслені у політичній декларації.

## 2. Виконання передумов для обговорення нової угоди

Згадані передумови мусять мати ширший, чіткіший і більш «політичний» характер, порівняно з переважно технократичними вимогами дотеперішньої Угоди про партнерство й співробітництво (УПС). Умови початку переговорів стосовно нової угоди повинні визначатися попереднім і нинішнім досвідом Євросоюзу в процесі його розширення та вимогами Ради Європи. Але оскільки кінцевою метою цього етапу не є ще членство в ЄС, то політичні вимоги до України варто окреслити дещо м'якше, ніж вимоги до кандидатів, – аби не ослаблювати їхнього мобілізаційного ефекту.

Вони повинні, для прикладу, бути меншими в економіці чи тих галузях, де реформи за самою своєю природою мають тривалий характер, – скажімо, в публічній адміністрації чи правовій системі. Центральну увагу слід приділити втіленню Україною основоположних європейських політичних засад та практик – як абсолютно конечній умові просування вперед «дорожньою картою». Це мусить включати серйозні заходи для забезпечення свободи засобів масової інформації, вільних і справедливих виборів, прав людини та вдосконалення правової системи.

Близькі президентські вибори дають добру нагоду для здійснення багатьох із цих пунктів, зокрема через надання опозиції рівного доступу до мас-медій, зменшення політичного контролю за державними засобами інформації, невикористання судової системи у політичних цілях та припинення тиску на пов'язаний з опозицією приватний бізнес через податкові й правоохоронні органи. В угоді

слід передбачити також сьгоднішні короткотермінові пріоритети, так як, наприклад, вступ до СОТ. Україну слід попередити, що так званий «Єдиний економічний простір», який вона прагне створити з трьома іншими країнами СНД, несумісний з перспективою членства в ЄС.

Варто підкреслити, що всі передбачені Декларацією можливості, які відкривають шлях до нової угоди, є жорстко обумовленими, тобто вони можуть утілитися лише за умови здійснення Україною необхідних кроків щодо реалізації політичних та економічних реформ. Чіткий і докладний перелік пріоритетів та відповідних умов сприятиме поступовій інтеграції України, якщо вона належно виконуватиме завдання та зобов'язання в умовах ефективного моніторингу.

### 3. Нова угода

Нова угода може взоруватися на угоди про асоціацію, укладені з країнами Центрально-Східної Європи на початку 90-х років, зважаючи зокрема на потребу інтенсивного «політичного діалогу». Запозичивши елементи недавніх угод із країнами Західних Балкан, новий договір з Україною повинен охоплювати питання юстиції та внутрішніх справ (ЮВС), спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП), а також враховувати нові обставини, як, наприклад, формування європейської політики безпеки й оборони (ЄПБО). Як і в згаданих вище випадках, поступова інтеграція повинна стати складовою частиною нової угоди між Україною та Євросоюзом, де мають бути докладно визначені всі умови подальшої інтеграції та включення України в політику ЄС.

Одним із таких кроків, наприклад, може бути поступове підключення України до зони вільної торгівлі, а відтак і до митного союзу та спільного ринку. Подібні кроки можна передбачити й щодо пересування людей, викресливши Україну з візового «чорного списку» та поступово лібералізуючи рух людей аж до включення України в Шенгенську зону. Угода повинна передбачати розширення української участі у програмах ЄС та включення України в різноманітні комітети, які допомагають Єврокомісії готувати нові закони.

#### **4. Статус кандидата й переговори про вступ**

Щоб отримати право вважатися кандидатом на членство в ЄС, Україна повинна продемонструвати наполегливість і рішучість у виконанні цієї нової угоди. Початок переговорів про вступ мусить залежати від повного виконання угоди – поряд із досягненням копенгагенських критеріїв.

## Abbreviations and acronyms

- CARDS** – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
- CBC** – Cross-Border Co-operation
- CES** – Common Economic Space
- CFSP** – Common Foreign and Security Policy
- CIS** – Commonwealth of Independent States
- EBRD** – European Bank for Reconstruction and Development
- EEA** – European Economic Area
- EFC** – European Foundation Centre
- EFTA** – European Free Trade Association
- EIB** – European Investment Bank
- EIDHR** – European Initiative for Democracy and Human Rights
- ESDP** – European Security and Defence Policy
- FATF** – Financial Action Task Force on Money Laundering
- FDI** – foreign direct investment
- IFIs** – international financial institutions
- IMF** – International Monetary Fund
- INOGATE** – Interstate Oil and Gas Transport
- ISPA** – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
- IVF** – International Visegrad Fund
- JHA** – Justice and Home Affairs
- KFOR** – Kosovo Force
- LITPOLBAT** – Polish-Lithuanian battalion
- NBU** – National Bank of Ukraine
- NGO** – non-governmental organisation
- OSCE** – Organisation for Security and Co-operation in Europe
- OSI** – Open Society Institutes
- PCA** – Partnership and Co-operation Agreement
- Phare** – Poland and Hungary: Action for the Restructuring the Economy (assistance programme for Central and East European countries)
- REC** – Regional Environmental Centres
- SAPARD** – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
- SIS** – Schengen Information System
- Tacis** – Technical assistance Programme for the Commonwealth of Independent States
- TRACECA** – Transport Corridor Europe Caucasus Asia
- UKRPOLBAT** – Polish-Ukrainian battalion
- WNIS** – Western Newly Independent States
- WTO** – World Trade Organisation

У серії **Про майбутнє Європи** на даний час друком вийшли:

**O przyszłości Europy. Głosy polityków** [Про майбутнє Європи. Голоси політиків] (2000), вибір текстів європейських політиків: голоси у публічній дискусії в країнах Європейського Союзу про майбутнє нашого континенту.

**Raport nr 1: Przewycięzanie obcości. Kaliningrad jako rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej** [Рапорт №1: Подолання відчуження. Калінінград як російська енклава в середині Європейського Союзу] (січень 2001), опрацювання Гжегожа Громадського та Анджея Вілька; підготований у співпраці з Товариством «Боруссія» та Центром міжнародних відносин. Опубліковано польською та англійською мовами.

**Raport nr 2: Uchylone drzwi: wschodnia granica rozszerzonej Unii Europejskiej** [Рапорт №2: Відхилені двері: східний кордон розширеного Європейського Союзу] (березень 2001); опрацювання Якуба Боратинського і Гжегожа Громадського; підготований у співпраці з Інститутом громадських справ. Опубліковано польською, англійською та російською мовами.

**Raport nr 3: Proeuropejscy atlantyści: Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej po wejściu do Unii Europejskiej** [Рапорт №3: Проєвропейські атлантисти: Польща та інші країни Центрально-Східної Європи після входу до Європейського Союзу] (червень 2001); опрацювання Гжегожа Громадського і Олафа Осіци; підготований у співпраці з Центром міжнародних відносин. Опубліковано польською та англійською мовами.

**Raport nr 4: Zapomniany sąsiad – Białoruś w kontekście rozszerzenia UE na wschód** [Рапорт №4: Забутий сусід – Білорусь в контексті розширення ЄС на схід] (вересень 2001); опрацювання Анни Наумчук, Євгенія Міроновича, Гжегожа Громадського і Павла Казанецького; підготований у співпраці зі Східноєвропейським демократичним центром IDEE. Опубліковано польською, англійською, російською та білоруською мовами.

**Raport nr 5: Wspólne wyzwanie – członkowie i kandydaci wobec przyszłej polityki migracyjnej UE** [Рапорт №5: Спільний виклик – члени та кандидати у стосунку до майбутньої міграційної політики ЄС] (грудень 2001); опрацювання Кристини Ігліцької, Славоміра Лодзінського, Даріуша Столи, Якуба Боратинського і Гжегожа Громадського; підготований у співпраці з Інститутом громадських справ та Інститутом суспільних досліджень Варшавського університету. Опубліковано польською та англійською мовами.

**Raport № 6: Нове сусідство – нове товариство. Україна та Європейський Союз на початку XXI століття (березень 2002)**; опрацювання Богуміли Бердиховської, Пжемислава Журавського вель Граєвського та Гжегожа Громадського; підготований у співпраці з факультетом міжнародних та політологічних досліджень Лодзького університету та Польсько-Українським форумом. Опубліковано польською, англійською, російською та українською мовами.

**Raport nr 7: Krajobraz (nie)bezpieczeństwa europejskiego** [Рапорт № 7: Пейзаж європейської (не)безпеки] (червень 2002); опрацювання Олафа Осіци та Гжегожа Громадського; підготований у співпраці з Центром міжнародних відносин. Опубліковано польською та англійською мовами.

**Raport nr 8: Między potrzebą a uzależnieniem. Rosyjski gaz w bilansie energetycznym rozszerzonej UE** [Рапорт № 8: Між потребою та залежністю. Російський газ в енергетичному балансі розширеного ЄС] (грудень 2003); опрацювання Гжегожа Громадського. Опубліковано польською, англійською та російською мовами.

**Polska w świecie: wyzwania, dokonania, zagrożenia** [Польща в світі: виклики, досягнення, загрози] (вересень 2003); виступ Владзімежа Цімошевіча, міністра закордонних справ РП, а також запис дискусії за участю Яна Кжиштофа Белецького, Єжи Єдліцького, Мацея Летовського, Тадеуша Мазовецького, Даріуша Росатті та Александра Смоляра. Опубліковано польською та англійською мовами.

**Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów** [Політика розширеного Європейського Союзу щодо нових сусідів] (2003); підсумкова публікація конференції, організованої Фондацією у співпраці з Міністерством закордонних справ, включає виступ Александра Квасневського і Владзімежа Цімошевіча, обговорення усіх сесій, а також поп-рарег, який представляє польські пропозиції щодо майбутньої схеми політики Союзу у стосунку до нових сусідів на сході. Опубліковано польською та англійською мовами.

Інші публікації, присвячені міжнародним відносинам:

**Białoruś. Scenariusze reform** [Білорусь. Сценарії реформ] (2003), розширене опрацювання білоруських експертів, що включає пропозиції реформ у цій країні в політичній, економічній та соціальній сферах, а також системі освіти. Опубліковано польською, англійською та білоруською мовами.

For more publications, please see [www.batory.org.pl/forum/ukraina\\_ue](http://www.batory.org.pl/forum/ukraina_ue).

Titles published to date under the project **The Enlarged EU and Ukraine** include

**More than a Neighbour. Proposals for the EU's policy towards Ukraine**, edited by Grzegorz Gromadzki, Oleksandr Sushko, Marius Vahl and Kataryna Wolczuk, Warsaw 2003. Available in English and Ukrainian.

**Йоанна Конечна, Поляки-українці, Польща–Україна. Парадокси стосунків між сусідами за даними соціологічних досліджень**, Варшава–Київ 2003. Published with the association with the Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine.

**European Integration of Ukraine as Viewed by Top Ukrainian Politicians, Businessmen and Society Leaders According to Standard Interviews**, Warsaw 2003. Available in English and Ukrainian, published with the association with the Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine.

**More than Neighbours. The Enlarged European Union and Ukraine – New Relations, Policy Paper**, edited by Jakub Boratyński, Igor Burakovsky, Boris Dodonov, Alexander Duleba, Grzegorz Gromadzki, Olexiy Haran, Małgorzata Jakubiak, Joanna Konieczna, Iryna Kravchuk, Wolodymyr Nahirny, Oleksandr Sushko, Marius Vahl, Kataryna Wolczuk, Anna Wróbel, Przemysław Żurawski vel Grajewski in collaboration with Michael Emerson, Zsuzsa Ludvig, Rostyslav Pavlenko, László Póti.

For more publications, please [www.batory.org.pl/forum/ukraina\\_ue](http://www.batory.org.pl/forum/ukraina_ue).

