

Міжнародний центр перспективних досліджень

РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ¹

Kiїв 2011

Зміст

Головне	3
Мета	4
ПРОБЛЕМИ	5
ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ	7
Рішення	8
АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН	11
Позиція уряду	11
Позиція опозиційних сил (опозиційний уряд)	11
Позиція проєвропейських неурядових організацій	11
Позиція проросійських неурядових організацій	12
Науковці	12
Бізнес	13
Проекти міжнародної допомоги	13
Європейський Союз	13
Російська Федерація	14
Туреччина	14
ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РІШЕНЬ	15
КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН	16
ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА	17
Вплив громадянського суспільства	20
РЕКОМЕНДАЦІЇ	22



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Цей документ підготовлений Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) на замовлення PACT, Inc., який фінансується Агентством США із міжнародного розвитку (USAID). Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст дослідження є винятковою відповідальністю МЦПД і не обов'язково відображає точку зору USAID, Pact або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Мета дослідження — оцінити вплив організацій громадянського суспільства на формування державної політики щодо проведення реформи у сфері регіональної інтеграції. Цей документ є частиною проекту, який передбачає проведення подібних досліджень в шести секторах, зокрема щодо земельної реформи, пенсійної реформи, реформи в сфері освіти, захисту прав споживачів і трудового законодавства.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам неурядових організацій, державних органів влади, незалежним експертам, а також представникам міжнародної донорської спільноти за участь в обговоренні та наданні порад, під час підготовки цього документу.

Керівник проекту: Ігор Шевляков

Автор публікації: Ігор Шевляков

Консультант: Вадим Трюхан

Літературне редагування: Надія Цісик

Дизайн і верстка: ТОВ Видавництво "Оптіма"

Головне

Українське громадянське суспільство та більшість політичних сил усвідомлюють: Україна належить до Європи і заслуговує на те, щоб стати повноправною державою — членом ЄС, коли буде до цього готова. Український народ та уряд також виступають за взаємовигідні, дружні, стабільні та передбачувані відносини стратегічного партнерства з Росією. Ці два вектори інколи видаються суперечливими, проте завдання уряду та громадянського суспільства — зробити їх доповнюючими один одного у такий спосіб, який би дав змогу отримувати вигоду від обох як усій Україні, так і регіонам, до яких вона належить².

Залучення України до інших проектів регіональної інтеграції також могло б потенційно відповідати її національним інтересам. Поступово Україна стає ініціатором і активним гравцем розвитку інтеграційних процесів не лише у політичній і торгово-економічній сферах, а й у гуманітарній, екологічній, безпековій та інших.

Проте складність викликів, які постають перед нею, потребують ефективних реформ і вдосконалення підходів до інтеграційних проектів за її участю. У Росії є план стосовно України, сутність нашого плану щодо Росії мало кому відома³. З ЄС необхідно вийти на формулу відносин, яка дасть змогу пожвавити динаміку інтеграції до його внутрішнього ринку. Розробка стратегій активізації ролі України в інших регіональних інтеграційних проектах має початися невідкладно.

Громадянське суспільство неоднорідне. Існують проєвропейські неурядові організації, достатньо також і проросійських. За оцінками експертів, інтересам України більшою мірою відповідає створення Зони вільної торгівлі з ЄС, а не вступ до Митного союзу⁴.

"Зміни в зовнішньому середовищі визначають потребу в глибокому переосмисленні перспектив розвитку України як середньої за розмірами та потенціалом регіональної держави"⁵. Україна належить до кількох регіонів, від активності в яких потенційно вона може посилитися. Дедалі більший вплив на розвиток країни вже відіграють українські прикордонні регіони⁶. Це означає, що Україна повинна брати участь у проектах регіональної інтеграції і на макро- (державна), і на мікрорівні (місцеві громади).

¹ "Під міжнародною інтеграцією варто розуміти об'єктивне, складне й суперечливе явище, як складну багаторівневу систему, що розвивається у протистоянні з дезінтеграційними тенденціями у світосистемі, характеризується процесами об'єднання держав і народів з метою спільного розв'язання проблем та реалізації спільних цілей/завдань, супроводжується посиленням взаємозалежності між ними, що в результаті приводить до злиття в єдине ціле, виникненням спільних інститутів та правових норм, що забезпечують функціональну ефективність процесів взаємодії". Докладніше див. статтю Н.В. ПАТРАТІЙ "Поняття регіональна інтеграція" у вітчизняній та зарубіжній думці", http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Grani/2011_3/P-32.pdf.

² Україна належить як мінімум до шести регіонів: 1) Європа, включаючи держави — члени ЄС, країни-кандидати на вступ до ЄС, партнери СхП, держави-члени СЕП; 2) СНД або Євразія, за виключенням Європи; 3) Чорноморський регіон, який включає країни з виходом до Чорного моря; 4) Євроатлантичний регіон, який включає держави-члени НАТО та ОБСЄ; 5) Дунайський регіон, який включає країни з прямим виходом до Дунаю; 6) ГУАМ, до якого входять Грузія, Україна, Азербайджан і Молдова.

³ Див. докладніше дослідження МЦПД "Нова зовнішня політика: Україна має план", www.icps.com.ua.

⁴ <http://www.unian.net/ukr/news/news-435144.html>

⁵ Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К., 2011. — 416 с.

⁶ На кордонах України вже функціонує 8 євро регіонів, формується євро регіон "Чорне море" та кілька інших.

Мета

“Реформи у сфері міжнародної інтеграції та співпраці спрямовано на вироблення цілісної та збалансованої зовнішньоекономічної політики, підвищення конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості економіки України” – саме таку мету визначено у Програмі економічних реформ.

Водночас це радше загальна рамка, яка потребує деталізації. Україна мусить мати всеосяжні і достатньо деталізовані стратегічні та/або програмні документи, присвячені по-справжньому системним і орієнтованим на досягнення конкретних результатів реформ у цій сфері. Україні необхідно досягти таких цілей:

- **З ЄС** – визначення майбутньої Угоди про асоціацію (УА) як основи для модернізації країни. Усі реформи мають узгоджуватися з нею. Європейська політика сусідства разом зі Східним партнерством, “Чорноморською синергією” та “Дунайською стратегією” мають стати допоміжними інструментами для реформ.
- **З Росією** – вироблення узгодженого із суспільством плану дій, побудованого на європейських принципах, проактивна інтеграційна позиція, зокрема в рамках СНД. Максимальне зближення скрізь – там, де є спільні інтереси, – до рівня, який не суперечить євроінтеграційному курсу.
- **В інших регіонах** – забезпечення лідерства, спільні дії з іншими потужними гравцями, які мають стати не опонентами, а партнерами. Об’єднавчі чинники – Чорне море і річка Дунай. Ключові партнери – Росія, Румунія, Туреччина. Зона першочергових інтересів – колишні радянські республіки. Об’єднавчий чинник – спільне минуле. Головні партнери – Азербайджан, Грузія, Молдова, у перспективі – Білорусь. Партнерство з Молдовою може сприяти досягненню кращих результатів у діалозі з ЄС і сусідніми державами – членами ЄС.
- **У безпековій сфері** – гарантування незалежності та суверенітету України через наповнення конкретним змістом статусу позаблоковості, використання всіх можливостей співпраці з НАТО, зокрема через виконання річних національних програм, а також активну участь у формуванні та реалізації Спільної безпекової та оборонної політики (СБОП)⁷.
- **На мікрорівні** – активізація транскордонної співпраці. Інструменти досягнення цілі – активізація єврорегіонів і використання всіх можливостей у рамках інших прикордонних програм співпраці, зокрема з ЄС, Молдовою, Росією та іншими сусідніми країнами.

Україна загалом має по-новому себе позиціонувати в Європі і світі, використовуючи найефективніші методи відстоювання своїх національних інтересів.

⁷ Колишня Європейська політика безпеки та оборони (СПБО).

Проблеми

У Програмі економічних реформ визначено: "успішній інтеграції України у світовий економічний простір перешкоджають такі проблеми:

- відсутність системного підходу до міжнародної інтеграції та співпраці;
- недостатній рівень доступу українських товарів і послуг до зовнішніх ринків;
- низька диверсифікованість українського експорту (товарна й географічна);
- низька ефективність підготовки до інтеграції України в ЄС;
- недостатнє використання потенціалу торгово-економічного співробітництва з країнами СНД, іншими перспективними торговельними партнерами й регіональними інтераційними об'єднаннями;
- низька ефективність залучення і використання зовнішньої допомоги".

Водночас у Програмі перелічено проблеми, що становлять лише верхівку айсберга. У його ж основі є набагато фундаментальніші речі, зокрема:

- "Адміністративна" реформа не стала чинником посилення ключових інституцій. Наприклад, МЗС отримало функцію забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, проте досі не підсилено кадрово чи фінансово, а навпаки перебуває під загрозою скорочення 30% персоналу.
- Рівень взаємодії влади з громадянським суспільством залишає бажати кращого, адже наявну донедавна систему громадських експертних рад фактично зруйновано, натомість нової не створено⁸. Крім того, експертизи та рекомендації, які пропонують уряду провідні неурядові організації, часто ігнорують. Простої відповіді на запитання, чому так склалося, немає. Водночас, треба зважати на те, що попередній уряд заохочував громадянське суспільство брати участь у виробленні рішень і часто був задоволений якістю підготовлених рекомендацій. Пояснити цю ситуацію можна лише відсутністю політичної волі. Для того, щоб змінити цю несприятливу практику, необхідно застосовувати нові підходи у використанні лобіювання зусиль громадянського суспільства.
- Відсутність інституцій, відповідальних за координацію політики європейської інтеграції. Відхід нинішнього уряду від напрацювань попередників призвів до погіршення показників виконання домовленостей, досягнених з ЄС⁹, і до тотальної неготовності до підготовки Національної програми виконання УА¹⁰.
- Низька ефективність використання технічної допомоги ЄС та інших донорів, яка призводить до втрати її для реформ.
- Споживча філософія у відносинах з Росією робить Україну заручницею ситуації. Вимагаємо нижчих цін за газ замість його заміщення та впровадження енергозбереження. Натомість свої переваги — транзитні, технологічні, інтелектуальні тощо — не використовуємо. Єдиний спосіб змінити ситуацію — секторальна інтеграція з ЄС (належна імплементація *aquis* ЄЕС, заснування САП тощо). Крім того, трикутники Україна — Росія — ЄС в енергетичній сфері та з інших економічних питань потенційно можуть слугувати цій меті.

⁸ Див., наприклад, Ірина Бекешкіна: Вибори глави громадської ради МЗС — це рейдерство!, <http://www.europexxi.kiev.ua/pod%D1%96%D1%97-gromadskogo-zhittya/%D1%96rina-bekeshk%D1%96na-viboriglavi-gromadsko%D1%97-radi-mzs-tse-reiderstvo>

⁹ Див., наприклад, Звіт громадського моніторингу результатів виконання 2010 року пріоритетів Порядку денного асоціації Україна — ЄС, www.ucipr.kiev.ua.

¹⁰ Див. докладніше на сайті http://www.icps.com.ua/files/articles/57/51/PB_6_April_2010_UKR.pdf

- Ігнорування інших перспективних напрямків регіональної інтеграції України (наприклад, євроатлантичний простір, Чорноморський і Дунайський виміри) призводить до перетворення України в аутсайдера в цих регіонах.
- Неочікуване запізнення уряду з розробкою стратегічних та/або оперативних документів гальмує реформи та виконання досягнених домовленостей з партнерами. Наприклад, Національний план заходів з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму затверджено лише через п'ять місяців після отримання самого Плану дій¹¹.
- Невідповідність законодавства про транскордонне співробітництво нормам і стандартам РЄ та ЄС і відсутність стратегічних документів щодо його розвитку¹².
- Обговорення окремими чиновниками визначених законом пріоритетів¹³, а не напрямів їх ефективного виконання. Як наслідок, у суспільстві немає єдності щодо вектора розвитку держави — інтеграція до ЄС чи реінтеграція на теренах колишнього СРСР. Впливові опоненти євроінтеграційному курсу досі зберігаються серед політиків, науковців, НУО та простих громадян.

¹¹ Указ Президента № 494 від 22 квітня 2011 року, <http://www.president.gov.ua/documents/13479.html>

¹² Наприклад, Постанова КМ № 587 від 29 квітня 2002 року "деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро регіонів" втратила чинність на підставі Постанови КМ № 397 від 02.06.2010, замість неї інших рішень не ухвалено.

¹³ Див., наприклад, інтерв'ю Валерія Мунтяна "Без Митного союзу можна, але не вийде...", <http://economics.unian.net/ukr/detail/54405>

Ціна нероблення

В Україні не існує розрахунків ціни нероблення реформ у сфері регіональної інтеграції.

Головна загроза, яка дотепер гіпотетично стоїть перед Україною як державою, — повна чи часткова втрата суверенітету та незалежності, як це вже не раз було в її історії. Постійні кризові ситуації у відносинах Білорусь — Росія, особливо остання, незважаючи на або навіть завдяки¹⁴ членству цієї країни в Митному союзі, можна розглядати як дуже добрий приклад прихованих намірів та інтересів Росії й російського бізнесу отримати повний контроль над економікою, безпековою сферою та політикумом — мета, яку не може прийняти українське суспільство.

Водночас до першорядних невідворотних наслідків належить:

- Втрата на невизначений термін перспективи членства в ЄС через неспроможність виконувати УА, відстрочення запровадження безвізового режиму через невиконання Плану дій щодо лібералізації візового режиму, стагнація відносин з ЄС загалом.
- Неспроможність укласти або укладення не вигідних для України угод про зону вільної торгівлі в рамках СНД і з іншими ключовими для України торгово-економічними партнерами.
- Продовження в українському суспільстві безплідних дискусій на кшталт *quo vadis?* — “ЄС чи Росія” (не важливо: Митний союз (МС) чи інше інтеграційне утворення за її участю). Як наслідок — зміцнення тенденції щодо недовіри до України як надійного і прогнозованого партнера, невпевненість суспільства у завтрашньому дні.
- Втрата позицій на зовнішньоекономічних ринках¹⁵. На жаль, тенденції на підтвердження цієї тези вже є. Останній приклад — закриття Росією свого ринку для карамелі з України.
- Упущена вигода в Чорноморському та Дунайському регіонах, зокрема остаточне перетворення України на аутсайдера в цих регіонах.
- “Закриття” ГУАМ — єдиного інтеграційного проекту, ініційованого поки що Україною.

¹⁴ Див., наприклад, інтерв'ю колишнього Посла України в Білорусі Романа Безсмертного 16 червня 2011 року, <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/06/15/242023>

¹⁵ Негативне торговельне сальдо з СНД за перші п'ять місяців 2011 року становило більш як 4,6 млрд дол. США, з Європою — більш як 1,3 млрд дол. США, джерело — <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Рішення

Нормативно-правові

Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава"¹⁶, затверджений Указом Президента України від 27 квітня 2011 року № 504, містить такі рішення та заходи на 2011 рік:

- створення зовнішньоекономічної ради при уряді;
- схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної та фінансової допомоги;
- затвердження плану заходів щодо збільшення переваг і мінімізації негативних наслідків для національної економіки, створення зони вільної торгівлі з Європейським Союзом;
- завершення переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС;
- підготовка акта Кабінету Міністрів України про заходи щодо розвитку та реалізації експортного потенціалу України, розширення зовнішніх ринків збуту товарів вітчизняних виробників;
- участь у підготовці до підписання в установленому порядку Договору про зону вільної торгівлі держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав;
- розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення проекту Програми довгострокового торгово-економічного співробітництва з Російською Федерацією на 2011 – 2020 роки.

Більшість перелічених рішень уже ухвалено, проте два ключові – "завершення переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі з ЄС" та "участь у підготовці до підписання Договору про зону вільної торгівлі з ЄС" досі в процесі реалізації. Сказати напевне, чи вдасться їх реалізувати до кінця 2011 року, поки що складно. Проте вони по-справжньому визначають вектор розвитку України на найближчі 10 – 15 років.

Водночас жодних рішень щодо інших, крім ЄС та Росії/СНД, напрямків регіональної інтеграції Програмою економічних реформ не передбачено.

Крім визначених Програмою рішень, необхідно підготувати:

- Стратегію національної безпеки та Стратегічних пріоритетів зовнішньополітичної діяльності до 2020 року, як це визначено, зокрема Рішенням РНБО від 17 листопада 2010 року "Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році". Саме цими документами мало б бути визначено ключові напрямки регіональної інтеграції та механізми наповнення їх конкретним змістом.
- Зміни до Закону "Про транскордонне співробітництво" (в частині його увідповіднення до норм і стандартів ЄС і РЕ).
- Закон "Про зовнішню допомогу", який би містив прозорий і зрозумілий механізм залучення і використання технічної та фінансової допомоги ЄС та інших донорів.

¹⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=504%2F2011>

- Чорноморську стратегію, спрямовану на підвищення ролі України в регіоні, зокрема через проактивну діяльність у рамках ОЧЕС, розширення функцій BLEACKSEAFOR, формування євро регіону "Чорне море" тощо.
- Дунайську стратегію, яка була б націлена на перетворення річки Дунай на об'єднаний чинник для ЄС та України.
- Концепцію та план головування України в ОБСЄ, приділивши особливу увагу реформуванню цієї організації.
- План дій щодо посилення ГУАМ.

Крім того, прискорити приєднання до Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, яким уніфікуюються стандарти для створення та діяльності об'єднань євро регіонального співробітництва (євро регіонів).

Інституційні

Жодних інституційних рішень у Програмі економічних реформ не передбачено. Проте без них неможливо буде досягти прогресу в інтеграції України до ЄС, а також в її відносинах у рамках СНД і в інших інтеграційних напрямках і проектах. Першочерговими інституційними змінами доцільно вважати такі:

- Створення Державної ради з питань європейської інтеграції.
- Створення центрального органу виконавчої влади з питань європейської інтеграції (міністерство чи агентство).
- Кадрове посилення МЗС і підрозділів з питань європейської інтеграції в ЦОВВ і місцевих органах влади.
- Формування міжвідомчих комісій (робочих груп), відповідальних за чорноморський і дунайський напрямки, а також щодо діяльності ГУАМ¹⁷.
- Сприяння євро регіонам у створенні української Асоціації євро регіонів¹⁸ і заохочення їх до активної участі в роботі відповідних міжнародних неурядових організацій, таких як, наприклад, Асоціація європейських прикордонних регіонів.

Україна з ЄС підписала Меморандум про взаєморозуміння щодо рамкового документа програми Всеосяжної інституційної розбудови (СІВ)¹⁹, мета якого — інституційна підготовка України до виконання УА. Незважаючи на назву, цей документ не є всеосяжним, оскільки спрямований на реформування лише трьох сфер — міграційної, фітосанітарної та державної допомоги, а не на перебудову всієї державної служби. Натомість ЄС має бути залученим до реформування всіх інституцій, які відповідатимуть за реалізацію ключових пріоритетів УА.

Фінансові

На цей момент фінансові рішення не передбачено. Для здійснення інституційних змін постає необхідність у внесенні відповідних змін до Державного бюджету України.

¹⁷ За прикладом робочої групи, створеної згідно з Розпорядженням Президента України № 190/2011-рп від 6 червня 2011 року "про Робочу групу з питань розвитку взаємодії України з Митним союзом Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та Російської Федерації", <http://www.president.gov.ua/documents/13658.html>.

¹⁸ Ідея, яку достатньо тривалий час прощтовхує Секретаріат євро регіону "Карпатський", але поки що не знаходить підтримки керівництвом усіх євро регіонів (підконтрольні ОДА). З виступу директора АОМС "Євро регіон Карпати — Україна" Г. Литвин під час Конференції "Транскордонна співпраця та Східне партнерство як інструменти інтеграції України в Європейську спільноту", 3—4 червня 2011 р., Львів.

¹⁹ www.center.gov.ua/golovna/download-document.html?gid=1342

Альтернативні

Традиційно опонентами євроінтеграційного курсу та апологетами реінтеграції пострадянського простору є комуністи²⁰. Жодна інша політична сила, представлена в парламенті, не виступає проти обраної Президентом та урядом і визначеної Законом "Про засади внутрішньої та зовнішньої політики" моделі міжнародної інтеграції та співробітництва України. Показовим прикладом у цьому сенсі стали парламентські слухання на тему "Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом", за результатами яких Постановою Верховної Ради України від 19 травня 2011 року № 3400 було схвалено відповідні рекомендації, за які проголосувало 290 народних депутатів²¹.

Єдиним "урядовим" лобістом вступу до МС, хоча вже й не так категорично, як це звучало в його попередніх інтерв'ю, став Валерій Мунтіян, Урядовий уповноважений з питань співробітництва з Російською Федерацією, державами – учасницями Співдружності Незалежних Держав, Євразійського економічного співтовариства та іншими регіональними об'єднаннями, який виступав з трибуни парламенту²². Проте його позицію, сутність якої полягає в тому, що існує можливість інтегруватися "і туди, і сюди", народні депутати не врахували.

²⁰ Див., наприклад, "Петр Симоненко: Вступление в зону свободной торговли с ЕС – это удар по независимости Украины", <http://www.eastkorr.net/politics/petr-simonenko-vstuplenie-v-zonu-svobodnoi-torgovli-s-es-eto-udar-po-nezavisimosti-ukrainy>.

²¹ Поіменні результати голосування на сайті http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radac_gs09/g_frack_list_n?ident=20470&krit=66.

²² Стенограма слухань на сайті http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl110511.htm.

Аналіз позицій зацікавлених сторін

Позиція уряду

Офіційна позиція Президента та уряду України полягає в необхідності інтеграції до ЄС і розвитку співробітництва з Росією та в рамках СНД. Для посилення євроінтеграційного напрямку Президент доручив Першому віце-прем'єр-міністру України Андрію Ключеву особисто координувати переговори щодо ЗВТ з ЄС для прискорення їх завершення. Андрій Ключев відповідає також за переговори в рамках СНД щодо ЗВТ. Той факт, що ці два вектори поєднано в одному політичному центрі, безумовно, позитивні.

Загалом офіційно позиція Президента та уряду щодо інтеграційних процесів за участю України видається консолідованою. Проте відсутність реакції на публічні заяви щодо доцільності вступу до МС, які не раз оприлюднював Валерій Мунтіян, свідчить про наявність окремої групи проросійськи налаштованих високопосадовців у владі, які зацікавлені у згортанні євроінтеграційного курсу на користь реінтеграції з Росією, або про занадто витончену гру, покликану зробити ЄС поступливішим на завершальній стадії переговорів щодо ЗВТ. Якщо останній варіант надто фантастичний, то перший цілком імовірний, оскільки бізнес-інтереси окремих олігархічних груп залежать від доступу до російського ринку. Завершення будь-яких дискусій з цього приводу можливе лише з моменту укладення Угоди про асоціацію з ЄС. Вибір на користь ЄС давно вже зроблено. Україна повинна брати участь в інших інтеграційних проектах, зокрема тих, які ініціює Росія, тією мірою, наскільки вони не суперечать її євроінтеграційному курсу.

Позиція опозиційних сил (опозиційний уряд)

Більшість опозиційних сил зайняли категорично негативну позицію щодо вступу до МС. Навіть більше, зазнала критики й ініціатива щодо співробітництва з ним за формулою "3 + 1", озвучена в Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України. Натомість євроінтеграційний курс, як і "конструктивні" відносини з Росією та СНД, підтримують усі політичні сили, які зараховують себе до опозиційних. Інші напрямки регіональної інтеграції практично не коментують. Проте подекуди представники "Нашої України" та "Батьківщини" заявляють про необхідність повернення до євроатлантичного курсу, цілком логічно зазначаючи, що статус позаблоковості по суті зробив Україну незахищеною.

Позиція проєвропейських неурядових організацій

Ця позиція збігається з офіційною позицією уряду. Водночас наростає критика дій і рішень влади, які не відповідають задекларованим цілям у сфері європейської інтеграції.

В останні два-три роки спостерігається об'єднання таких НУО в асоціації, консорціуми, ради тощо. У 2008 – 2009 роках найвпливовішою платформою була Громадська експертна рада при Українській частині комітету з питань співробітництва Україна – ЄС (УЧК), проте її діяльність практично зійшла нанівець після того, як новий уряд втратив інтерес до УЧК і ліквідував Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, а також Урядовий комітет європейської інтеграції та міжнародного співробітництва. Упродовж останніх місяців Рада намагається по-

вернути собі доступ до уряду, проте отримані результати набагато нижчі, аніж у минулі роки.

29 січня 2011 року було також засновано Національну платформу Форуму громадянського суспільства Східного партнерства²³. Європейська Комісія щорічно проводить Форуми громадянського суспільства Східного партнерства, участь у яких беруть понад 200 громадських організацій з країн — партнерів Східного партнерства, держав — членів ЄС, міжнародних організацій і третіх країн. Саме Національна платформа поступово стає найактивнішим лобістом дій і рішень влади, які відповідали б задекларованим в євроінтеграційній сфері цілям. Як приклад, саме від імені платформи 22 квітня 2011 року оприлюднено заяву із закликом до влади пришвидшити європейську інтеграцію України і не вводити в оману суспільство щодо можливості вступу до МС²⁴.

Позиція проросійських неурядових організацій

Окремі неурядові організації виконують роль своєрідних замірів суспільної думки через свої заяви та дії. Та якщо в Одесі та Криму вони доволі агресивні, то в Києві навпаки — толерантні та професійні у своїй діяльності (наприклад, Центр міжнародних і порівняльних досліджень²⁵). У 2004 — 2005 роках уперше в новітній історії України об'єдналися всі діючі проросійські організації, серед яких: "Російська рада України", "Російська громада Криму", Всеукраїнське об'єднання "Російська співдружність" та ін. Мета цього об'єднання — проголошене проведення "масштабних культурних загальноукраїнських акцій". У реалізації проросійських інформаційних атак в Україні беруть участь більш як 60 інформаційних структур РФ. Проросійські НУО намагатимуться популяризувати ідеї реінтеграції спільного культурного простору країн СНД і поглиблення відносин з РФ²⁶. Аналогічні тенденції можна спостерігати і в останні роки, хоча й без інституціоналізації таких НУО в ради чи інші платформи, подібні до тих, які утворюють проєвропейські НУО. Традиційна підозрливість українського суспільства та правоохоронних органів гальмують ці процеси.

Науковці

Переважає більшість українських науковців з провідних вищих навчальних закладів і наукових інститутів (Києво-Могилянська академія, Національний університет ім. Тараса Шевченка, Інститут держави і права ім. Корецького, Львівський державний університет і багато інших) виступають за прискорення інтеграційних процесів з ЄС. Водночас деякі представники так званої старої радянської школи обґрунтовують недоцільність чи принаймні недалекоглядність такого курсу, виступаючи за інтеграцію тільки на пострадянських теренах.

Наприклад, Юрій Пахомов, директор Інституту світової економіки та міжнародних відносин Національної академії наук, переконаний, що "Реально ми в Європу у видимому майбутньому не потрапимо, і в цьому наш порятунок. Порятунок у тому, що ми не будемо в статусі євровигнанців. Врахувати треба, що наше виробництво (за рідкісним винятком) не тільки ось уже 20 років деградує, а й геть позбавлено — стосовно Європи — ефектів сумісності і взаємодоповнюваності. Уже тільки через ці причини саме вхождення до ЄС обернулося б для країни катастрофою, і маса безробітних покинула б країну в пошуках бодай якоїсь зайнятості"²⁷.

²³ http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_02_02_1_en.htm

²⁴ http://parlament.org.ua/index.php?action=news&as=0&ar_id=2311#ar2311

²⁵ <http://www.cics.com.ua/>

²⁶ <http://www.politika.org.ua/?p=982>

²⁷ <http://www.from-ua.com/politics/b1d13d427de7e.html>

Натомість Андрій Єрмолаєв, директор Інституту стратегічних досліджень, вважає: про жодний вступ до МС не може бути й мови, оскільки "пропозиції Росії конфліктні і неперспективні"²⁸.

Бізнес

Великий бізнес зацікавлений в європейському ринку, оскільки там лежать перспективи росту. Натомість ринки Росії та інших держав — членів СНД для українських підприємців традиційні, вони практично освоєні і зрозумілі, можливості росту майже вичерпані.

Від інтеграції України з Росією нічого б не змінилося. Водночас конкуренція потужного російського бізнесу, який зазвичай підтримує держава, є реальною загрозою.

ЗВТ і доступ до внутрішнього ринку ЄС — бажані інструменти для виходу на поки що слабо освоєний ринок ЄС із майже 500 млн споживачів. Якщо на початку переговорів щодо УА бізнес-асоціації були неспроможними сформулювати свій бізнес-інтерес у вигляді запиту до уряду, як це, наприклад, ще до переговорів зробив європейський бізнес, то за останні два роки українська переговорна команда перебуває під постійним тиском українських бізнес-лобістів.

Український бізнес є найбільш зацікавленою стороною в ефективному впровадженні євроінтеграційного курсу та освоєнні нових ринків, проте тільки за умови збереження конструктивних взаємовигідних відносин з Росією та іншими традиційними партнерами.

Проекти міжнародної допомоги

В Україні працюють сотні міжнародних проектів та організацій, які тим чи іншим чином проявляють активність у питаннях регіональної інтеграції.

Беручи до уваги обсяги затрачених коштів, кількість реалізованих проектів, підготовлених досліджень і залучених учасників і партнерів, найбільш ефективними є USAID, Британська Рада, ПРООН, Німецькі фонди, "Українсько-Європейський до радчий центр з питань законодавства (UEPLAC) Етап V"²⁹ і проект "Національний Конвент України щодо ЄС"³⁰.

Проблема для громадянського суспільства та уряду полягає в тому, що більшість інших фондів працюють непрозоро та на свій розсуд змінюють стратегію своєї діяльності і пріоритети. Крім того, окремі фонди самостійно "освоюють" ресурси, виділені іноземними донорами, самоусуваючись від підтримки українських НУО.

Російські фонди і проекти мають чітку стратегію роботи з українським громадянським суспільством. Головний акцент — нав'язування російських політичних цінностей, ідеології та політичного порядку денного громадянам України.

Європейський Союз

"Втома" брюссельських чиновників від Києва стає справжньою загрозою. Україна є жертвою відсутності в ЄС системного бачення її майбутнього та амбітних цілей, які стояли, наприклад, щодо колишніх країн-кандидатів.

ЄС має виділити основні пріоритети для себе у відносинах з Україною. Умовно легітимний Основний Закон і радянська системи державного управління, яка зазнала

²⁸ З матеріалів круглого столу "Україна — 2020: чи знайдеться місце під сонцем? Зовнішньополітичні виклики та можливості наступного десятиріччя", 18 травня 2011 р., Київ, готель "Київ".

²⁹ Фінансує Європейська Комісія, <http://ueplac.kiev.ua/>.

³⁰ Фінансує МЗС Словаччини, <http://www.euconvention.org.ua/>. Цей проект є засобом підтримки та подальшого розвитку загальнонаціонального обговорення способів просування України до Європейського Союзу.

лише декоративних змін, не сприяє розбудові європейської України і не дає жодних вигод Євросоюзу. На наш погляд, має йтися про такі три пріоритети:

- Ухвалення Конституції та запровадження публічної служби європейського зразка за підтримки і під тиском ЄС. Це — запорука майбутнього зміцнення Євросоюзу за рахунок України. Як найбільш корисні приклади, які вже імплементовані в ЄС і конче необхідні Україні, можна навести принцип субсидіарності (більше рішень на місцевому рівні), публічні консультації у прийнятті рішень і рівне ставлення судової системи до всіх.
- Підготовка України до виконання майбутньої УА.
- Зміцнення громадянського суспільства та місцевого самоврядування як локомотивів євроінтеграції України. Для того, щоб досягти цієї мети, потрібна координація Представництвом ЄС, яка включала б проведення щомісячних зустрічей з найактивнішими НУО та представниками місцевого самоврядування³¹, та більші обсяги фінансової допомоги ЄС, можливо, замість програм бюджетної підтримки.

Концентрація саме на цих трьох пріоритетах — це те, що перетворить Україну з пасивної жертви на активного гравця в регіонах, до яких вона належить, а головне — набагато посилить Європу.

Російська Федерація

Росія пройшла період зосередження і вже активно працює над тим, як знову стати ключовим геополітичним гравцем у Європі і світі. Ключові виклики — глобальна конкуренція, загроза дезінтеграції, нові демократії на кордонах.

Україна — єдина, хто може посилити Росію. Тому вона перед тиском і загрозою бути втягнутою в "російський світ" через поступове поглинання Росією окремих галузей економіки і максимально тісне зближення аж до заснування нового державного утворення чи союзу на кшталт поки що (!) невдалого експерименту із Союзною державою Росії та Білорусі.

Росія робитиме все можливе для зриву переговорів України щодо УА, а потім, після її підписання, для затягування набуття нею чинності. Водночас продовжуватимуться намагання втягнути Україну в інтеграційні проекти, локомотивом яких є Москва. Наразі це СНД, ЄврАзЕС, ЄСП, МС. У майбутньому ж можуть з'явитися й інші. У Росії добре усвідомлюють, що без України всі вони приречені на поразку. Саме тому регулярно виникають торговельні війни з Росією, а останнім часом російське політичне керівництво ставить прямі ультиматуми щодо вибору між ЄС і спонсорованими Росією інтеграційними проектами³².

Туреччина

Туреччина поступово стає незаперечним лідером Чорноморського регіону і ключовим гравцем на перехресті Європейського та Близькосхідного регіонів. Щодо України вона займає чітку позицію — підтримка євроінтеграційного курсу, намагання включити її у свою зону впливу через запровадження зони вільної торгівлі та безвізового режиму.

Водночас Туреччина врівноважує вплив Росії і є природним союзником України у переговорах з ЄС.

³¹ Єдина зустріч Української національної платформи громадянського Форуму "Східного партнерства" з Головою Представництва ЄС навряд чи може забезпечити ефективну координацію. Представники ж інших НУО мають великі складнощі в організації зустрічей з Представництвом ЄС.

³² Див., наприклад, <http://m-ns.org/economy/dmitrij-medvedev-stavit-ukraine-ultimatum-003658>.

Перешкоди для рішень

На наш погляд, для впровадження ефективних реформ у сфері регіональної інтеграції потрібно подолати такі перешкоди:

- Пострадянську інституційну інерцію. Одна з характерних її рис — відсутність диференціації та чіткого алгоритму дій у розробленні та ухваленні рішень, як це робиться, наприклад, в ЄС (Зелена книга — Біла книга — публічні консультації — рішення).
- Неефективний розподіл публічних фінансів. Досі бюджет радше орієнтований не на розвиток, а на задоволення першорядних потреб правоохоронних органів та окремих державних діячів³³.
- Невідповідність окремих внутрішніх рішень і дій влади задекларованим зовнішньополітичним цілям. Як уявляється, за цим стоять окремі політики та державні діячі, які не зацікавлені у впровадженні європейських норм і стандартів в Україні.
- Непослідовність в участі в перспективних проектах регіональної інтеграції³⁴ через зациклення на ЄС і Росії.

³³ Див., наприклад, коментар А. Павловського, <http://www.ut.net.ua/News/24609>.

³⁴ Наприклад, під час третьої Конференції процесу дунайського співробітництва глава української делегації запропонував провести наступну Конференцію 2009 року в Україні — шанс для отримання додаткової підтримки євроінтеграційних амбіцій держав — учасниць ПДС, передусім Німеччини та Австрії. Проте Конференція не відбулася до цього часу.

Календарний план

Чіткого затвердженого календарного плану здійснення реформ, які стосуються регіональної інтеграції, не існує. Натомість у Програмі економічних реформ вміщено загальні часові рамки щодо окремих заходів, які стосуються інтеграції з ЄС і співробітництва з Росією та СНД.

Незважаючи на те, що такий календарний план видається цілком реалістичним, він потребує деталізації та розширення в частині участі України в інтеграційних процесах з інших напрямків, передбачення інституційних змін і фінансових видатків.

З огляду на швидкоплинність геополітичних і регіональних змін реформи у сфері регіональної інтеграції мають бути проведені в якомога стисліше терміни – оптимально впродовж 2012 – 2014 років, до набуття чинності УА.

Європейська рамка

Унаслідок виконання майбутньої УА відносини Україна – ЄС набудуть ознак політичної асоціації та економічної інтеграції. Проте наразі існує розрив між сутністю укладених угод та очікуваннями обох сторін. Питання визначення політичної мети УА має бути вирішено. Подвійна гра, яку вже досить тривалий час веде ЄС у відносинах з Туреччиною³⁵, навряд чи пройде у випадку з українським суспільством, яке, згідно з останніми опитуваннями громадської думки³⁶, втрачає терпець.

Згідно з Угодою про партнерство та співробітництво (УПС) Україна взяла зобов'язання вживати "заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства"³⁷. Жодних обмежень щодо вступу в будь-які інші політичні, економічні чи безпекові союзи Україна не мала.

Приєднуючись до Європейського енергетичного співтовариства, Україна вперше взяла зобов'язання щодо перенесення в національне законодавство конкретного переліку директив ЄС, що потребує вкладення мільярдних інвестицій³⁸.

Після укладення УА та Угоди про спільний авіаційний простір обсяг *acquis* ЄС, які мають бути інкорпоровані у правову систему України, стане безпрецедентним для неї, хоча ще й не відповідатиме тому обсягу зобов'язань, який беруть на себе країни – кандидати на вступ до ЄС. Єдиними способами "маневрування", якими Україна може користуватися під час погодження та виконання настільки амбітних зобов'язань, є лише узгоджені на переговорах перехідні періоди, які зазвичай становлять від 1 до 10 років, та обсяги технічної допомоги ЄС³⁹. На думку українських експертів, УА за своїм змістом "не матиме аналогів серед уже наявних угод про асоціацію, укладених ЄС з іншими країнами"⁴⁰.

25 травня 2011 року було оприлюднено спільну Комунікацію Європейської Комісії та Високого представника ЄС у закордонних справах і політиці безпеки "Нова відповідь сусідству, що змінюється"⁴¹. За своїм змістом цей документ є серйозним викликом для України. Вперше в історії відносин ЄС з третіми країнами задекларовано фундаментальну "модернізацію" підходів ЄС щодо його сусідів. Зокрема, згідно з Комунікацією, – "для посилення партнерства між ЄС та країнами і суспільствами сусідства потрібен новий підхід: розбудова консолідованих здорових демократій, забезпечення сталого економічного росту та управління транскордонними зв'язками. Новий підхід має базуватися на взаємній відповідальності та спільних зобов'язаннях щодо універсальних цінностей — прав людини, демократії та верховенства права". Більш як 1,2 млрд євро, які впродовж трьох років планує додатково виділити ЄС як

³⁵ Див., наприклад, дослідження ECFR "What does Turkey think?", June, 2011, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR35_TURKEY_AW.pdf.

³⁶ Див., наприклад, опитування громадської думки Центру Разумкова. 2009 року лише 44,4% респондентів виступали за вступ до ЄС – чи не найнижчий показник з 2002 року, коли цю ідею підтримувало 65% опитаних, http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=387.

³⁷ Див. статтю 51 УПС.

³⁸ Наприклад, Директива 2001/80/ЄС, яка вимагає зменшення викидів діоксиду сірки, оксидів азоту та пилу тепловими електростанціями, за експертними оцінками, "потребує від 5 до 17 млрд дол. США інвестицій". Див. докладніше на сайті <http://www.icps.com.ua/files/articles/64/68/NL%20494-%20UKR.pdf>.

³⁹ Наприклад, Туреччина отримала більш як 650 млн євро технічної допомоги ЄС на адаптацію свого законодавства до законодавства ЄС лише 2010 року, а для України бюджет нової Національної індикативної програми (НІП) на 2011 – 2013 роки становить всього 470,1 млн євро.

⁴⁰ Див., наприклад, Транспозиція "acquis" Європейського Союзу в правові системи третіх стран / Р.А. Петров. – К.: "Истина" – . 2011. – С. 305.

⁴¹ Повний текст див. на сайті http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf

допомогу своїм партнерам, будуть розподілятися не пропорційно до території, розміру населення тощо, а "відповідно до досягнутого прогресу у здійсненні реформ".

Позиція ЄС щодо регіонального співробітництва за участі країн – учасниць ЄПС (ENP), держав – членів ЄС і третіх країн отримує стратегічне скерування. До 2007 року ЄС впроваджував окремі двосторонні та багатосторонні програми партнерства й підготовки до членства⁴², які зазвичай не були сумісними між собою. Із започаткуванням Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) вперше з'явилася програма під назвою "Чорне море"⁴³, учасниками якої є держави-члени⁴⁴, держави – учасниці ЄПС⁴⁵, країна-кандидат (Туреччина) та Росія, яка не бере участі в реалізації ЄПС. Достатньо незначний бюджет цієї програми, порівняно з іншими трьома програмами прикордонного співробітництва⁴⁶, свідчить про певні сумніви ЄС в ефективності такого механізму взаємодії. Проте перші результати виконання цієї програми⁴⁷, а також масштабність проблем, спільних для ЄС та інших країн Чорноморського регіону, свідчать, що такі формати регіонального співробітництва будуть використовувати дедалі частіше.

Під час започаткування Східного партнерства позиція України *inter alia* полягала в тому, що воно не посилює двосторонній вимір відносин Україна – ЄС і додатковою вартістю для неї може стати лише багатосторонній вимір. Натомість інші країни – партнери ЄПС можуть отримати додаткові вигоди і від багатостороннього виміру, і від двостороннього, який за їхньої участі розвинений набагато слабше порівняно з Україною. Водночас санкції ЄС до Білорусі після останніх президентських виборів призвели до згорання двосторонніх відносин між ними. У результаті багатосторонній вимір постає надзвичайно принциповим елементом Східного партнерства для забезпечення його успішності. Хоча й тут участь Білорусі в офіційних заходах буде обмежено. Задля справедливості варто згадати, що під час другого засідання міністрів закордонних справ Східного партнерства (13 грудня 2010 року, Брюссель) у висновках головуючого вже було відзначено прогрес в імplementації заходів у рамках багатостороннього виміру⁴⁸.

Від самого початку ЄС розглядав Україну як модель для інших п'яти країн Східного партнерства, адже вона вже реалізувала більшість його ініціатив. Активізація відносин ЄС зі своїми східними партнерами призвела й до започаткування співробітництва ЄС з ГУАМ та ОЧЕС. Проте перспективи у цих двох форматів співпраці різні. Якщо ГУАМ досі ніяк не може знайти своє місце під сонцем, то ОЧЕС поступово набирає обертів. Відповідно й відносини ЄС з цією організацією будуть поживляватися, зокрема й з огляду на те, що частина її членів є державами – членами ЄС (Болгарія, Греція, Румунія) та країнами-кандидатами (Туреччина). Оскільки позиція

⁴² Наприклад, Phare, MEDA, Tasis.

⁴³ 1997 року ЄК підготувала документи "Регіональне співробітництво у Чорноморському регіоні: стан, перспективність дій ЄС, спрямованих на заохочення його майбутнього розвитку" (14.11.97) та Доповідь Раді щодо регіонального співробітництва в Європі (19.12.97), які характеризують Чорноморський регіон як, стратегічно важливий для ЄС зважаючи на його суттєвий економічний потенціал. Рада ЄС наголосила, що ОЧЕС може відігравати вагомий роль. Проте фінансово ці документи підкріплено не було.

⁴⁴ Болгарія, Греція, Румунія.

⁴⁵ Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна.

⁴⁶ 17,3 млн євро на 2007 – 2013 рр. порівняно з бюджетами ППС "Україна – Польща – Білорусь" у розмірі 186,2 млн євро, "Україна – Румунія – Молдова" – 126,7 млн євро, "Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія" – 68,6 млн євро.

⁴⁷ Докладніше див на сайті www.blacksea-cbc.net.

⁴⁸ Докладніше див. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118435.pdf.

Росії щодо такого формату досить специфічна⁴⁹, роль України за подальшого просування відносин у цих форматах стає однією з провідних.

Поглиблення інтеграційних процесів з ЄС накладає на Україну вищу ступінь відповідальності та певні обмеження. Відповідальність стосується передусім приєднання до Заяв і позицій ЄС⁵⁰, які ухвалюються в рамках Спільної зовнішньої та безпекової політики⁵¹, участі в операціях і місіях ЄС у рамках Спільної безпекової та оборонної політики, а також виконання документів, які укладаються з ЄС. А обмеження стосуються ухвалення зовнішньополітичних рішень чи дій, які суперечили би позиції чи діям ЄС⁵².

Водночас з'являються й нові можливості. Наприклад, роль посередника у відносинах ЄС з Білоруссю та в трикутнику ЄС – Росія – Україна. Якщо до кінця 2008 року цей формат був практично неможливим, то невдовзі він може стати по-справжньому перспективним, адже питання енергоносіїв залишається каменем спотикання для всіх трьох його суб'єктів.

Таким чином, динаміка інтеграційних процесів між Україною та ЄС зростає. Україна може брати участь в інших політичних та економічних інтеграційних процесах і проектах лише в межах та обсягах, які не суперечать погодженим міжнародно-правовим зобов'язанням і досягненим політичним домовленостям з ЄС, про що не раз заявляли й офіційні представники ЄС⁵³. У випадку з СНД, ЄврАзЕС, ЄЕП і МС максимальна ступінь інтеграції для України – зона вільної торгівлі. Те саме стосується і відносин з будь-якою іншою країною чи об'єднанням країн. У безпековій сфері Україна має всі підстави для нарощування своєї участі в реалізації СБОП.

⁴⁹ Наприклад, під час першої в історії ОЧЕС зустрічі міністрів закордонних справ ОЧЕС – ЄС (14 лютого 2008 р., Київ) Росія не підписала Заключну заяву зустрічі, оскільки сторонам, на її думку, не вдалося досягти формули "рівноправних відносин між ОЧЕС та ЄС".

⁵⁰ Україна отримала право приєднуватися до заяв і виступів ЄС з регіональних і міжнародних питань 17 травня 2005 року.

⁵¹ 2010 року Україна приєдналася до 26 із 44 заяв ЄС, а загалом на 20 грудня 2010 року – до 2746 заяв. Повний перелік див. на сайті МЗС <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/51108.htm>.

⁵² Вперше Україна зіткнулася з такою ситуацією на початку 2000-х рр., коли США запропонували їй укласти двосторонній протокол про вилучення з юрисдикції Міжнародного кримінального суду громадян США – позиція, яка суперечила узгодженій позиції ЄС. Такий Протокол підписано не було.

⁵³ Останнього разу – представник ЄС в Україні Посол Жозе Мануел Пінту Тейшейра на прес-конференції, присвяченій презентації згаданої Комунікації, яка відбулася 26 травня 2011 року.

Вплив громадянського суспільства

Окремі громадські організації мають обмежений вплив на владу та ухвалювані нею рішення⁵⁴. Єдиний спосіб змінити цю ситуацію — запровадити європейські процедури публічних консультацій, згідно з якими кожна думка має бути почутою. Проте об'єднання НУО часто досягають поставлених цілей у відносинах з урядовими структурами, принаймні їхні заяви та звернення вже не ігнорують, як це було до 2005 року. Яскравий приклад — участь Громадської експертної ради при УЧК у підготовці урядових рішень зі створення централізованого механізму горизонтальної координації політики європейської інтеграції впродовж 2008 року. Варто зазначити, що проросійські неурядові організації, незважаючи на всі свої потуги, не є конкурентами проєвропейським НУО у впливі на державну політику.

Для того, щоб уряд прислухався до громадянського суспільства, можна запропонувати такі заходи:

- Започаткування універсального координаційного механізму між проєвропейськими НУО та їхніми асоціаціями. Для цього потрібна модерація Представництва ЄС та/або інших посольств держав — членів ЄС і фондів, що фінансуються урядами держав — членів ЄС.
- Підготовка пропозицій ЄС українському уряду щодо залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень та участі в різноманітних дво- та багатосторонніх форумах (саміт Україна — ЄС, секторальні міністерські зустрічі тощо).
- Внесення змін до законодавства про Громадські ради при міністерствах та інших органах виконавчої влади⁵⁵.
- Залучення українського громадянського суспільства до підготовки стратегічних та/або операційних документів щодо України. Це зробить такі документи більш реалістичними та збалансованими⁵⁶.

Без належної підтримки міжнародної донорської спільноти проєвропейських НУО ситуація може докорінно змінитися. Багато НУО зупинять свою діяльність. Деякі з них будуть змушені шукати фінансову підтримку в інших донорів, щоб вижити, навіть змінюючи для цього свою позицію з принципових політичних питань. У результаті на уряд чинитиметься набагато менший тиск громадянського суспільства в процесі прийняття рішень з питань регіональної інтеграції. Ці тенденції ще не висвітлюють у ЗМІ, проте останнім часом про це надходить чимало неформальних сигналів, особливо від представників місцевих НУО.

⁵⁴ Див., наприклад, коментарі щодо спільного Звіту Європейської Комісії та Верховного представника ЄС у справах зовнішньої та безпекової політики щодо реалізації Європейської політики сусідства в Україні 2010 року, підготовлені Українською національною платформою Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, <http://eu.prostir.ua/library/248551.html>.

⁵⁵ Ірина Бекешкіна: Вибори глави громадської ради МЗС — це рейдерство!, <http://www.europexxi.kiev.ua/pod%D1%96%D1%97-gromadskogo-zhittya/%D1%96rina-bekeshk%D1%96na-vibori-glavi-gromadsko%D1%97-radi-mzs-tse-reiderstvo>

⁵⁶ Наприклад, реформу освіти, яку широко критикували українські НУО, згадано в останньому звіті в рамках ЄПС щодо України як одну з найуспішніших, що фактично розв'язує руки Міністерству освіти, http://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/euroclubs/enp_report_2010_ukraine_en.pdf.

Таблиця 1. Вплив громадянського суспільства на реформи у сфері регіональної інтеграції

Суб'єкти громадянського суспільства	Бізнес-асоціації	НУО та науковці	Проекти міжнародної допомоги
Група інтересів	Підприємці	Експерти, аналітичні центри, групи активістів	Міжнародні партнери уряду та НУО
Позиція щодо регіональної інтеграції	Переважаю виступають за інтеграцію до ЄС зі збереженням добросусідських конструктивних відносин з Росією. Зацікавлені в освоєнні інших ринків	Існують яскраво виражені проєвропейські та проросійські НУО та науковці. Перші виступають за вступ до ЄС, останні – за інтеграцію з Росією, аж до створення новітньої союзної держави	Фонди та інституції, які фінансуються з Росії, виступають виключно за інтеграцію з нею і проти євроінтеграційного курсу України. Решта (з ЄС, держав – членів ЄС, США, Канади, Японії тощо) підтримують інтеграцію України до ЄС, а подекуди також діяльність, спрямовану на розбудову конструктивних відносин з Росією та іншими партнерами України
Спосіб впливу	Лобіювання, фінансування НУО	Консультавання влади, аналітична робота, публічна діяльність, лобіювання	Консультавання, адвокація, фінансування
Інституційний механізм впливу	Соціальний діалог	Участь у робочих групах, активна позиція у розробленні проєктів, рішень тощо	Робочі групи, активна позиція у розробленні проєктів, рішень тощо

Рекомендації

Здійснений аналіз дає підстави запропонувати донорській спільноті у роботі з НУО зосереджуватися на таких пріоритетах у сфері регіональної інтеграції:

- Європейський алгоритм забезпечення суспільного розуміння і підтримки реформ через публічні консультації. Для цього доцільно ініціювати співпрацю уряду з громадянським суспільством щодо підготовки публічних стратегічних та/або програмних документів з регіональної інтеграції: Зелені книги, в яких викладено проблеми, і Білі книги, які пропонують способи їх вирішення.
- Координація політики європейської інтеграції (з урахуванням досвіду нових держав – членів ЄС). Бажано надати підтримку проєвропейській мережі або платформі НУО для досягнення прогресу в цій сфері.
- Підготовка до виконання УА (включно із ЗВТ) через розробку Національної програми виконання УА та зв'язки з громадськістю. Всеосяжний проєкт щодо підтримки зусиль уряду в цьому напрямі потрібно реалізувати якомога швидше. Крім того, потрібно провести низку семінарів для державних службовців, бізнесу, представників ЗМІ та НУО, щоб повідомити про зміст майбутньої УА та наслідки її укладення для розвитку України.
- Спільні проєкти за участю представників України, Росії та ЄС. Це спосіб об'єднання суспільств і перетворення суперечливих питань на взаємодоповнювальні. Такі проєкти можна здійснювати переважно в секторальних сферах, передусім у галузі енергетики, контактів між людьми та у сфері безпеки.
- Розробка інших інтеграційних напрямків (Чорноморський і Дунайський регіони, ГУАМ, європейська система безпеки).
- Інституційна підтримка Національної платформи Форуму Східного партнерства та інших проєвропейських НУО. Цей форум може стати об'єднаною ланкою між українським урядом та інституціями та урядами ЄС. Крім того, він заслуговує на те, щоб бути провідним компонентом Форуму Східного партнерства, а також модерувати залучення Білорусі до процесу демократизації.
- Активізація діяльності єврорегіонів та інших форм транскордонної співпраці. Донорська спільнота повинна зробити особливий наголос на цій діяльності, оскільки мікро- чи місцевий рівень регіональної інтеграції інколи навіть ефективніший, аніж макро- або державний. Єврорегіони потребують особливої уваги, щоб донести з місцевого до центрального рівня європейські цінності, норми та практики.