



Александр Дулеба та ін.

ІНТЕГРАЦІЯ БЕЗ ЧЛЕНСТВА

Потенціал і межі асоціації
України з ЄС



Інтеграція без членства

Потенціал і межі асоціації України з ЄС

Александр Дулеба та ін.

ІНТЕГРАЦІЯ БЕЗ ЧЛЕНСТВА

Потенціал і межі асоціації України з ЄС

Александр Дулеба та ін.

Автори:

Владімір Білчік (1.2), Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики
Александр Дулеба (1.1), Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики; голова авторського колективу

Мартін Лачни (2.2), Інститут політичних наук Пряшівського університету у Пряшеві
Олександр Сушко (1.3), Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, м.Київ

Ярослав Жаліло (2.1), Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України

Рецензія:

Владімір Бенч, Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики
Владімір Данчишин, Інститут політичних наук Пряшівського університету у Пряшеві

(текст не був вичитаний)

© Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, 2017

© Автори

Publisher:



SFPA
Slovak Foreign Policy Association



Centrum pre strategické
PARTNERSTVO

Центр стратегічного
ПАРТНЕРСТВА

Ukrajinsko-slovenský inštitút
humanitných iniciatív



Co-financing:



Ця публікація є результатом проекту (по. СВС 01014), реалізованого у рамках Програми SK08: «Словаччина – Україна: співробітництво через кордон». Програма фінансується за рахунок Норвезького фінансового механізму та спів-фінансується за рахунок державного бюджету Словацької Республіки.

ISBN 978-80-89540-68-3

Зміст

ПЕРЕДМОВА.....	5
1.1 Угода про Асоціацію між Україною та ЄС в контексті диференційованої євроінтеграції: порівняльний аналіз	8
1.1.1 Асоціація України і динаміка європейської інтеграції: геополітичний контекст Інтеграція Заходу на противагу розпаду Сходу..... Розуміння шляху, яким ЄС наближається до своїх сусідів 1.1.2 Концептуалізація диференційованої та / або гнучкої інтеграції..... 1.1.3 Існуючі договірні рамки у порівняльній перспективі Європейський економічний простір Швейцарський білатералізм..... Митний союз з Туреччиною Інші типи угод про асоціацію 1.1.4 Замість висновку: асоціація України в порівняльній перспективі Діапазон наближення Юридична якість Нагляд і моніторинг Участь у формуванні політики Короткий виклад головних висновків	8 8 16 19 25 25 30 33 35 37 38 39 40 41 45
1.2 Процес асоціації Словаччини: політичні, економічні та інституційні наслідки.....	50
1.2.1 Європейські угоди: Політичні та економічні наслідки Політичні проблеми..... Наздогнати сусідів Економічні реформи..... 1.2.2 Процес асоціації: інституційні та правові наслідки Перехід та інтеграція Нові ролі державних установ..... 1.2.3 Від асиметрії асоціації до вступу..... Рада асоціації Асоціація та поступові зміни Асоціація і розширення.....	50 51 52 55 56 56 57 60 60 61 62

Зосередження на громадськості	63
Роздуми про асоціацію ЄС	64
1.3 Інституційні рішення в рамках Угоди про асоціацію та уроки попередніх форматів співпраці між Україною та ЄС	66
1.3.1 Угода про асоціацію та її двосторонні органи	56
1.3.2 Внутрішня інституційна координація	73
1.3.3 Парламентський вимір	75
1.3.4 Інституційне забезпечення громадської участі	76
Висновки.....	78
2.1 Угода про асоціацію як інституційний чинник структурних змін торговельних відносин України та ЄС	80
2.1.1 Зміна динаміки зовнішньої торгівлі України з ЄС.....	80
2.1.2 Вплив ПВЗВТ	86
2.1.3 Оптимізація потенціалу ПВЗВТ: пріоритетні напрямки співпраці	88
2.2 Словацька-українське економічне співробітництво і зовнішня торгівля: динаміка, інституційні чинники і перспективи	94
2.2.1 Економічне співробітництво і зовнішня торгівля	94
2.2.2 Регіон словацько-українського транскордонного співробітництва.....	102
ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	104
Процес асоціації.....	104
Економічне співробітництво й торгівля	107
БІБЛІОГРАФІЯ	109

Передмова

Метою даної публікації є вивчення можливостей удосконалення інституційних механізмів для співробітництва ЄС з Україною в рамках Угоди про асоціацію з глибокою та всеосяжною зоною вільної торгівлі (УпА / ГВЗВТ). Угода передбачає досягнення політичної асоціації і економічної інтеграції України з ЄС. Іншими словами, це означає інтеграцію України в єдиний ринок ЄС шляхом гармонізації відповідного національного законодавства та інститутів, однак, без надання Україні політичного членства. Проте, економічна інтеграція України та динамічний характер її УпА / ГВЗВТ, що включає гармонізацію з існуючими, а також новоприйнятими *acquis communautaire* Співтовариства, створюватиме постійний тиск на інституційні рамки співробітництва України з ЄС і здатність України працювати з Євросоюзом. У даній публікації розглядаються існуючі аналогічні договірні рамки між ЄС і третіми країнами, серед яких – Угода ЄЕЗ (Європейської економічної зони) з країнами ЄЗВТ (Європейська зона вільної торгівлі – Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн), договірна модель так званого швейцарського білатералізму, Митний союз з Туреччиною, Угоди про стабілізацію і асоціацію з західно-балканськими країнами і колишні угоди асоціації з країнами Центральної та Східної Європи, з метою виявлення уроків, які могли б бути корисними для України в реалізації Угоди про асоціацію, укладеної в рамках програми Східного партнерства.

У першому розділі (1.1) Александр Дулеба (директор Дослідницького центру Словацької асоціації зовнішньої політики) має на меті вивчити природу Угоди про асоціацію України, по-перше, в контексті розробки диференційованої політики інтеграції в ЄС з початку 1990-х років, а по-друге, у порівняльній перспективі з іншими існуючими договірними рамками для відносин ЄС з третіми країнами, які включають їх часткову інтеграцію в спільний простір чотирьох свобод, але без формального політичного членства. Зокрема, він розглядає досвід угод ЄЕЗ (Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн), а також Швейцарії, яка взаємодіє з ЄС у рамках близько 120 двосторонніх угод. І модель ЄЕЗ, і швейцарська модель диференційованої інтеграції забезпечують найвищий з існуючих рівень доступу третіх країн до інститутів ЄС, а також до процесу прийняття політичних рішень у Євросоюзі. Ще одна причина особливої уваги до досвіду країн ЄЗВТ та Угоди про ЄЕЗ полягає у тому, що модель диференційованої інтеграції ЄЕЗ є подібною до УпА / ГВЗВТ України, особливо коли йдеться про діапазон економічної інтеграції та обсяг законодавства ЄС, яке має бути перенесено на національний рівень. У той же час, між країнами Європейського економічного простору і Україною зустрічаються значні відмінності, коли мова йде про доступ до інститутів ЄС і процесу формування політики в рамках ЄС.

У другому розділі (1.2) Владімір Білчік (старший науковий співробітник Дослідницького центру Словацької асоціації зовнішньої політики) пропонує аналітичний огляд досвіду Словаччини у сфері гармонізації з *acquis communautaire*, фокусуючись на етапах, що передували процесу інтеграції Словаччини до ЄС, а це – асоціація (з 1993 року) і приєднання (2000-2004 роки). Дослідник ставить за мету викласти уроки Словаччини, що можуть стати корисними під час інтеграції України з ЄС, згідно положень відповідної Угоди про асоціацію. Нарешті, у третьому розділі (1.3) Олександр Сушко (науковий директор Інституту Євро-Атлантичного співробітництва, м.Київ) розглядає нові інституційні рамки співпраці України з ЄС, закладені поточного Угодою про асоціацію у порівняльній перспективі з колишнім інституційним механізмом УПС (Угоди про партнерство та співробітництво).

Друга частина даної публікації аналізує динаміку економічного співробітництва, зовнішньої торгівлі та ПІІ (прямих іноземних інвестицій) з 1993 року, по-перше, між Україною та ЄС (глава 2.1, автором якої є Ярослав Жаліло, старший науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування Національної академії наук України), а по-друге, між Україною та Словаччиною, і, нарешті, між сусідніми прикордонними регіонами, тобто Закарпатською областю України та Східною Словаччиною (глава 2.2., автором якої є Мартін Лачни, викладач Інституту політичних наук, Філософського факультету, Пряшівського університету у Пряшеві). Автори другої частини цієї публікації вивчають динаміку розвитку економічних відносин на цих трьох рівнях, досліджуючи економічні фактори. До уваги береться також розвиток договірних рамок на кожному з цих трьох рівнів, включно з впливом раніше укладених договорів (контракти, підписані до УпА / ГВЗВТ) з питань торгівлі, ПІІ та економічного співробітництва з 1993 року. Незважаючи на те, що поки що занадто рано аналізувати вплив ГВЗВТ на торгово-економічне співробітництво між Україною та ЄС, в тому числі між Словаччиною і Україною, автори цієї частини публікації прагнуть виявити можливості, які створила УпА / ГВЗВТ, а також визначити кілька основних сценаріїв подальшого розвитку економічного співробітництва й зовнішньої торгівлі України з ЄС / Словаччиною та сусідніми прикордонними регіонами.

Нарешті, ця публікація містить у собі короткий виклад політичних рекомендацій щодо подальшого вдосконалення інституційної основи для співробітництва України з ЄС у рамках УпА / ГВЗВТ з метою підтримки економічного співробітництва і торгівлі України з ЄС / Словаччиною / сусідніми регіонами, в тому числі підтримки її інтеграційного процесу з Євросоюзом. Маємо надію, що ця публікація, по-перше, сприятиме кращому розумінню природи Угоди про асоціацію України в контексті політики диференційованої інтеграції ЄС, по-друге, визначить потенціал для покращення існуючої інституційної бази для співробітництва України з ЄС, в тому числі, у сфері зовнішньої торгівлі та економічного співробітництва, і, нарешті, надихне практиків, залучених до стосунків України з ЄС та Словаччиною.

1.1 Угода про Асоціацію між Україною та ЄС в контексті диференційованої євроінтеграції: порівняльний аналіз

Александр Дулеба

Мета даного розділу полягає у вивченні потенціалу і меж інституційної основи для інтеграції України з ЄС в рамках угоди Угоди про асоціацію / Глибокої і всеосяжної зони вільної торгівлі з Україною (УпА/ГВЗВТ). Наша мета – дослідити природу угоди про асоціацію з Україною, по-перше, в контексті розвитку диференційованої та / або гнучкої політики інтеграції ЄС щодо своїх сусідів з початку 90-х років 20 ст., а по-друге, у порівняльній перспективі з іншими існуючими договірними рамками у відносинах ЄС з третіми країнами, де передбачена їх часткова інтеграція в єдиний ринок і спільний простір чотирьох свобод, однак, без формального політичного членства.

Угода про асоціацію з Україною, так само, як аналогічні угоди з Грузією та Молдовою, закріпила рішення притримуватися у рамках програми Східного партнерства логіки так званої диференційованої та / або гнучкої інтеграції третіх країн, яку ЄС використовував з початку 90-х років, коли була укладена Угода про створення Європейської економічної зони (ЄЕЗ) за участі країн ЄЗВТ – Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейну. Диференційована та / або гнучка інтеграція третіх країн означає, що вони отримують доступ до єдиного ринку ЄС та / або до деяких його галузевих політик натомість зобов'язуються коригувати відповідне національне законодавство, нормативно-правову базу та інститути відповідно до правової системи ЄС, відомою під нащвою *acquis communautaire*, та практики ЄС.¹ На додаток до моделі ЄЕЗ, існують інші дого-

¹ Концепція диференційованої та / або гнучкої інтеграції також застосовується для концептуалізації багатовидкісного ЄС. У цьому контексті зсередини ЄС вона відображає той факт, що основний договір ЄС в рамках положення про «поглиблене співробітництво» („enhanced cooperation“ - вперше використане в Амстердамському договорі, що діє з 1999 р.) дозволяє формування груп держав-членів, готових просуватися швидше й глибше у їх інтеграції в деяких галузевих політиках без залучення решти держав-членів. Див. K. Holzinger, F. Schimmelfennig (2012) Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, 19 (2012), 2, с. 292-305.

вірні рамки, які дозволяють проводити часткову інтеграцію третіх країн з ЄС, в тому числі договірна модель так званого швейцарського білатералізму, Митний союз з Туреччиною, Угода про стабілізацію та асоціацію з західно-балканськими країнами, Угоди про асоціацію з східними партнерами, і, нарешті, угоди про асоціацію з південними сусідами в регіоні Середземномор'я. Для цілей даного дослідження ми включаємо в перелік розглянутих договірних рамок також колишні угоди європейської асоціації з країнами Центральної Європи, які завершилися вступом до ЄС у 2000-х роках, а отже представляють важливий приклад перетворення асоціації в повноправне членство.

Відмінності між вказаними вище договірними рамками можна визнати за наступними двома ключовими показниками: по-перше, діапазоном гармонізації та / або наближення правової бази третьої країни до *acquis communautaire*, і по-друге, інституційним механізмом залучення третіх країн у процес формування політики у рамках ЄС та / або створення умов для можливостей третьої країни впливати на формування законодавства ЄС, яке, таким чином, ці країни використовуватимуть у своїх національно-правових системах. Сандра Лавенекс (Lavenex 2011) виокремлює типи угод ЄС з третіми країнами, які експортуювали правила і норми ЄС відповідно до двох аспектів: по-перше, *нормативної межі* та / або рівня, до якої правила та законодавство ЄС поширюються на треті країни, і по-друге, *організаційної межі*, що визначає, наскільки далеко регуляторне розширення супроводжується організаційною інтеграцією, пов'язаною з можливостями певних країн взяти участь у визначені відповідних *acquis*.²

Проаналізувавши динаміку процесу інтеграції ЄС з початку 90-х років та обидві його варіанти (тобто повноцінну інтеграцію з політичною участю і диференційовану – таку, що означає вступ третьої країни до єдиного ринку ЄС або обраного секторного регіону загального простору чотирьох свобод ЄС, але без політичного членства, а також відмінності між існуючими договірними рамками для співпраці ЄС з частково інтегрованими країнами, ця глава намагається вивчити умови можливого покращення інституційних механізмів співробітництва по лінії ЄС – Україна, закладені діючою Угодою про асоціацію з Україною.

1.1.1 АСОЦІАЦІЯ УКРАЇНИ І ДИНАМІКА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ГЕОПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Угоду про асоціацію між Україною і ЄС підписали глави держав та урядів ЄС і Президент України Петро Порошенко у Брюсселі 27 червня 2014 р. Це сталося у результаті драматичних подій в Україні, що розпочалися у відповідь на

² S. Lavenex (2011) Concentric circles of flexible “EUropean” integration: Attypology of EU external governance relations. *Comparative European Politics*, September 2011, vol. 9, no. 4-5, c. 372-393.

рішення колишнього Президента України Віктора Януковича не підписувати Угоду про асоціацію з ЄС на саміті Східного партнерства у Вільнюсі в листопаді 2013 р. У відповідь, масові акції протесту в Києвіта інших містах України, що супроводжувалися численними жертвами, змусили Президента Януковича покинути Україну в лютому 2014 р. Однак те, що спочатку було «українською кризою» перетворилося незабаром в «російсько-українську кризу», після того як Росія окупувала Крим наприкінці лютого 2014 р.

У цьому тексті ми стверджуємо: те, що дотепер у європейському дискурсі називають «українською кризою», не є одноразовим епізодом десь далеко в Східній Європі, що рано чи пізно завершиться, після чого ЄС знову відновлюватиме прагматичній «звичайні ділові» відносини з Росією під керівництвом Президента Володимира Путіна. Ми вважаємо, що російсько-українська криза, яка почалася у 2014 р., несе прямі наслідки для майбутнього ЄС як основи європейського інтеграційного проекту. Більш того, ми вважаємо, що вона має епохальне значення і кидає виклик здатності Європейських Спільнот чи то ЄС діяти у якості *трансформуючого та інтегруючого актора* в Європі – здатності, яку Європейські Спільноти та ЄС розробляли починаючи з кінця 70-х років 20 ст. У випадку Угоди про асоціацію з Україною це був перший випадок в історії розширення ЄС, коли інтеграційний договір, запропонований країні-партнеру, по-перше, спричинив політичну революцію у тій країні, а по-друге, проти неї застосувала військову силу третя країна для того, щоб не допустити реалізації договору з ЄС. Таким чином, поточна російсько-українська криза відзначила три десятиліття проекту європейської інтеграції на базі Європейських Спільнот / ЄС та поставила фундаментальне питання про його майбутнє. Останнє залежатиме від того, як ЄС розв'яже і буде розв'язувати надалі зовнішню російсько-українську кризу, оскільки це матиме серйозні наслідки як для його власної *внутрішньої* структури, так і для майбутньої ролі в європейських справах.

Інтеграція Західу на противагу розпаду Сходу

Європейські Спільноти (і ЄС з 1993 р.) відіграли вирішальну роль у трансформації, по-перше, фашистських режимів у Південній Європі у 80-х роках, а, по-друге, комуністичних режимів у Центральній Європі в 90-х роках. Саме ЄС привів західно-балканські країни до миру та стабільності, подарувавши їм перспективу європейської інтеграції після 8-річної війни в 90-х роках 20 ст. Фундаментом трансформаційного потенціалу ЄС і ключовим елементом його зовнішньої діяльності щодо авторитарних режимів в сусідніх країнах протягом останніх трьох десятиліть була двовимірна домовленість, яка полегшила, по-перше, демократичні перетворення їх інститутів, а по-друге, доступ до єдиного ринку Європейських Спільнот / ЄС. Останні три декади довели, що найкращою зовнішньою політикою ЄС стала політика розширення. Колишній комісар з питань розширення ЄС Оллі Рен розумів цю роль ЄС в європейських

справах наступним чином: «Розширення довело, що це був один з найважливіших інструментів європейської безпеки. Політика розширення відображає суть ЄС як цивільної влади, розширення зони миру і процвітання, свободи та демократії. ЄС досяг набагато більше через його гравітаційне тяжіння, ніж він міг коли-небудь зробити з палицею або мечем».³

Угоди про асоціацію з глибокою всеосяжною зоною вільної торгівлі (УпА/ГВЗВТ) – це компонент, запропонований ЄС у 2008 р. шістьма східно-європейським сусідам разом з Україною, – мають ту ж європейську інтегративну природу, навіть якщо вони не містять у собі формального положення про політичне членство. Вони охоплюють економічну інтеграцію країн Східного партнерства та їх повний доступ до спільногоЯ інтегрованого простору чотирьох європейських свобод. УпА/ГВЗВТ цілком відповідають логіці та характеру політики розширення ЄС, розробленої протягом останніх трьох десятиліть. Проте, в Україні 2014 року, вперше з кінця 70-х років, ЄС та його трансформаційна політика розширення інститутів і відкриття ринків у європейських країнах, що не входять до ЄС, зіткнулася з застосуванням військової сили з боку третьої країни. Таким чином, російсько-українська криза, яка розпочалася з російської окупації українського Криму наприкінці лютого 2014 р., дійсно має епохальне значення не тільки для безпосередніх суб'єктів конфлікту, тобто Росії та України, а й для ЄС як актора в Європі та його здатності проводити європейську інтеграцію в майбутньому. Якщо Росія не дасть ЄС зробити в Україні те, чого він досяг у Греції чи Португалії у 80-х роках, Словаччині та Польщі у 90-х роках, Болгарії або Хорватії – у 2010-х, це підірве не тільки зовнішній потенціал ЄС в контексті його діяльності в Європі, але й власне проект європейської інтеграції.

Проте, ряд лідерів ЄС, політиків та експертів, у тому числі три прем'єр-міністри Вишеградської четвірки, глибоко недооцінюють природу російсько-українського конфлікту. Вони вважають за краще просто зберегти робочі місця для своїх громадян, а також розглядати економічні санкції ЄС проти Росії безпідставними та божевільними.⁴ Іншими словами, вони вірять, що те, що сталося у Криму в 2014 р., і те, що дотепер відбувається на Донбасі, є місцевою або внутрішньою українською кризою, яка не має суттєвого значення для ЄС, а тому платити за це немає необхідності. Якщо таке мислення буде формувати політику ЄС щодо країн Східного партнерства та Росії, найближчими роками це коштуватиме платникам податків ЄС набагато більше, ніж наслідки економічних санкцій проти Росії. Ще з приєднання Криму до Росії

³ O. Rehn (2007), “Enlargement as an instrument of the EU’s soft power”, *European Commission: SPEECH/07/642*, 19 October 2007. Наявне он-лайн: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-642_en.pdf?locale=en%3E.

⁴ Відповідну заяву Прем'єр-міністра Словаччини Роберта Фіцо див: “Slovakia nurtures special ties to Russia, despite EU sanctions”. *Reuters*, 22 May 2014. Наявне он-лайн: <http://uk.reuters.com/article/2014/05/22/ukraine-crisis-slovakia-idUKL6N0O847Y20140522>.

наприкінці лютого 2014 р. українська криза перетворилася на повноцінну європейську кризу. ЄС не може уникнути її, оскільки вона впливає на основні принципи його функціонування та здатність виступати в якості політичного гравця Європі.⁵

Ми вважаємо, що російсько-український конфлікт 2014 року і російсько-грузинський конфлікт 2008 року не є випадковими і короткостроковими епізодами. Це неминучі й об'ективні результати, які відображають довгострокові тенденції розвитку Європи та /або у Європі після закінчення біполярного конфлікту. Контексти обох вищевказаних конфліктів слід вивчити й взяти до уваги, оскільки мова йде про можливі подальші кроки в політиці ЄС на Сході, в тому числі у напрямі до майбутнього Східного партнерства. Якщо подивитися на те, що сталося за останні два десятиліття в Європі, можна побачити зовсім іншу динаміку інтеграції в західній та східній частинах.

Розпад комуністичного блоку сприяв інтенсифікації інтеграційних процесів у західноєвропейській частині, що також підштовхнуло ЄС до більшої активності на його околицях. Колишні югославські республіки вбачають в ЄС джерело стабільності, модернізаційного ноу-хау і, звичайно ж, торгового партнера. Хоча ми бачили кілька невдач у їхніх процесах реформування, в тому числі проблеми наслідування курсу ЄС, ці країни явно не намагаються стати частиною Російської Федерації. У порівнянні з 15 членами у 2003 р., нині ЄС нараховує 28 членів. Успішна модель інтеграції Греції, Іспанії й Португалії у 80-х роках допомогла їм подолати авторитарну і фашистську спадщину та примусила ЄС відкрити перспективу розширення також для колишніх комуністичних країн (Копенгагенський саміт, 1993 р.). Підготовка до «великого розширення» на Схід (2004-2007 рр.) увійшла до внутрішнього порядку денного ЄС і з початку 90-х років підштовхнула його до процесу подальшої інституційної реформи. Приєднання економічно бідних та слаборозвинених в інституційному плані країн Південної Європи у 80-х роках змусило європейські Спільноти / ЄС розробити внутрішню політику єдинання. У той же час наприкінці 70-х років європейські Спільноти наполягали на тому, щоб правова та економічна інтеграція з членами ЄЗВТ відбулася ще до інтеграції Схід / Захід⁶. Крім того, війна в Західних Балканах у 90-х роках змусила ЄС розвива-

⁵ Аргументи представлені автором даної статті стосовно інтерпретації природи російсько-української кризи та її наслідків для ЄС, в тому числі Східного партнерства як рамкової політики ЄС для шести країн Східної Європи, що були обговорені на конференції «Східноєвропейська криза: сценарії та реагування ЄС», організованої Дослідницьким центром Словачької асоціації зовнішньої політики в Братиславі 27 жовтня 2014 р., <http://www.sfpa.sk/en/podujatia/odborne-podujatia/1145>. Ця частина дослідження також спирається на есе автора: Russian-Ukrainian crisis: what next for the Eastern Partnership. У: *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XXXIII, No.3-4, 2014, с. 57-70.

⁶ Для цього аргументу див., наприклад, D. Kennedy and D.E. Webb (1993), *The Limits of Integration: Eastern Europe and the European Communities*. *Common Market Law Review*, 30, 1095-1117, с. 1102.

ти свій потенціал у сфері зовнішньої діяльності. Велике розширення за участі колишніх комуністичних країн Центральної Європи, Кіпру та Мальти призвело до подальшого поглиблення інтеграції в ЄС. *Лісабонський договір* (2009 р.) та / або інституційна модель нинішнього ЄС з кваліфікованою більшістю в якості основного правила для прийняття рішень у ключових питаннях внутрішньої політики навряд чи стала би реальністю, без існуючої фрагментації східної частині Європи після розпаду комуністичного блоку.⁷

Зрештою, озираючись назад з відстані у 30 років, можна стверджувати, що ЄС став гарантом миру і стабільності у західних Балканах, підготувавши колишні югославські республіки до приєднання. Він поглибив інтеграцію за допомогою поправок до своїх основних договорів. Європейські Спільноти перетворилися на Європейський Союз після прийняття Маастрихтської угоди в 1993 р. Шенгенська угода стала частиною основного договору ЄС у 1999 р. Євро як єдина валюта почало функціонувати у 2002 р. I, нарешті, Лісабонський договір із значними інституційними змінами вступив в дію у 2009 р. ЄС успішно організував «велике розширення» в 2004 р., залучивши вісім країн колишнього Східного блоку разом з Кіпром і Мальтою, після чого відбулося приєднання Болгарії та Румунії в 2007 р., і нарешті – Хорватії у 2013 р. Таким чином, число держав-членів протягом останнього десятиліття збільшилося майже удвічі.⁸ I, зрештою, в 2009 р. ЄС запропонував шістьом країнам колишнім пострадянським країнам поглибити і розширити співробітництво у рамках ініціативи Східного партнерства, включаючи економічну інтеграцію через імплементацію УПА/ГВЗВТ.⁹

У підсумку динаміка інтеграції в західній частині Європи протягом останніх трьох десятиліть виглядатиме наступним чином. Європейські Спільноти розпочали політику єднання у другій половині 80-х років. Європейські Спільноти перетворилися на Європейський Союз, яким ми знаємо його сьогодні, у 1993 р. Європейському Союзу, по суті, виповнилося 24 роки, а не 63. Шенген функціонує з 1999 р. (18 років), Євро як єдина валюта перебуває в русі грошових коштів з 2002 р. (15 років). До 2004 р. ЄС нараховував 15 членів, але протягом останнього десятиліття кількість країн-членів збільшилася майже вдвічі і наразі становить 28. ЄС не був учасником югославської кризи в 90-х роках, оскільки тоді він ще не існував у нинішній своїй моделі. Югославська війна почалася у 1991 р., у той час як Маастрихтський договір вступив у силу в 1993 р. і перетворив Європейські Спільноти, що не мали єдиної зовнішньої політи-

⁷ Для подальшого ознайомлення див. R. Bideleux, R. Taylor (ed., 1996) *European Integration and Disintegration: East and West*. Routledge.

⁸ Для подальшого ознайомлення див. E. Bomberg (2012) J. Peterson and R. Corbett, *The European Union. How does it work?* Oxford University Press.

⁹ “Спільна декларація Празького саміту Східного Партнерства. Прага, 7 травня 2009 р.”, 8435/09 (Presse 78), Рада Європейського Союзу, Брюссель, 7 травня 2009. Наявне он-лайн: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf.

ки, на Європейський Союз із спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки. Однак без пропозиції модернізації ЄС і європейської перспективи Західні Балкани й надалі б залишилися «пороховою бочкою».

Ми можемо справедливо критикувати ЄС багато за що, проте, він лишається унікальним проектом у всій відомій історії міжнародних відносин. Те що Мальта з її 400 тисячами громадян має таке ж право голосу в прийнятті рішень з питань законодавства і політики ЄС як 80-мільйонна Німеччина – є абсолютно унікальним фактом, який не можна знайти в будь-якому іншому місці світу, він ніколи раніше і не існував в історії. ЄС у 2017 р. – якісно інший проект, ніж – внутрішньо та зовнішньо – колишні Європейські Спільноти до 1993 р. Динаміку інтеграції ЄС протягом останніх трьох десятиліть слід розглядати серйозно, щоб зрозуміти, по-перше, чому ЄС запропонував східним партнерам політичну асоціацію та економічну інтеграцію в 2009 р., а по-друге, якою може бути реакція ЄС на наявну російсько-українську кризу.

У Східній Європі за той же період часу ми отримали геть іншу картину. Жодна з інтеграційних ініціатив, спрямованіх на наведення ладу на території колишнього Радянського Союзу та / або бодай якоєсь групи пострадянських країн, за останні два десятиліття не може бути визнана успішним проектом.¹⁰ Планувалося, що на зміну розваленому Радянському Союзу прийде Співдружність Незалежних Держав (СНД), появу яких ініціювали тодішні керівники Росії, України й Білорусі в грудні 1991 р. Нині вряд чи хтось визнає ярлик СНД. Росія та Білорусь намагаються відновити єдину федераційну державу з 1994 року. Проте сьогодні лише деякі російські та білоруські експерти пам'ятають цей проект. Росія Єльцина була не в змозі реалізувати будь-який успішний інтеграційний проект на пострадянському просторі й часі. Путінська Росія у 2004 р. примудрилася дійти до конфлікту з найбільшим своїм союзником – Білоруссю Лукашенка, тією самою країною, з якою Єльцин хотів створити федерацію. Коли ми говоримо про газову кризу з сьогоднішньої точки зору, не забуваймо, що саме Білорусь стала першою країною, яка зіткнулася з закриттям поставок природного газу з Росії у 2004 і повторно – у 2007 і 2010 роках.¹¹ Перша газова війна між Росією та Україною відбулася у 2006 і повторилася у 2009 р. На території колишніх радянських республік Росія застосувала військову силу під час громадянської війни в Грузії у 1991 р. та в Молдові у 1992 р.¹² Росія використала свою військову міць і в кінці серпня 2008 р. в Грузії, а та-кож у 2014 р. – проти України, але цього разу вже з анексією частини території

¹⁰ O. Sushko (2004) “The dark side of integration: Ambitions of domination in Russia’s backyard”, *The Washington Quarterly*, Vol. 27, Issue 2, 2004, c. 119-131.

¹¹ G. Caldioli (2011), “Belarus – Russia Energy Disputes – Political and Economic Comparative Analysis”, *PECOB’s Energy Policy Studies*, University of Bologna.

¹² Див. більше тут: A. Mörike (1998) “The military as a political actor in Russia: The cases of Moldova and Georgia”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 33, Issue 3, c. 119-131.

України. Ми вже навіть не говоримо про торгівельні війни Росії з Білоруссю, Грузією, Молдовою та Україною, а також з іншими пострадянськими країнами, оскільки вони заберуть занадто багато місця, щоб їх перерахувати.¹³

Незважаючи на те, що президенти Білорусі й Казахстану підписали угоду про створення Євразійського союзу в травні 2014 р.¹⁴ – кожен зі своїх власних міркувань – нічого не змінює той факт, що протягом останніх більш ніж 20 років Росія не змогла запропонувати пострадянським сусідам конструктивного порядку денного, нормального й довгострокового співробітництва, заснованого на принципі рівності у двосторонніх відносинах. Марно шукати на пострадянському просторі протягом останніх 20 років аналогів мальтійського-німецького прикладу рівноправного співробітництва. І це становить суттєву різницю між тим, де сьогодні є Західна Європа, а де – пострадянський простір. Поглиблення й розширення інтеграції в західній частині Європи на противагу тривалої фрагментації у частині східній складає основні тенденції, які формують загальноєвропейський порядок денний, в тому числі у відносинах між ЄС і Росією з моменту закінчення холодної війни.

Порівняння динаміки європейської інтеграції за проектом ЄС і спроб інтеграції «російського світу» на пострадянському просторі за останні 20 років говорити саме за себе. Два різні європейські світи мали зустрітися одного дня. Саме ця конструкція з двох різних європейських світів зіткнулася в Україні у 2013 р., і з 2014 року триває дотепер. Ми не праві, коли говоримо про «українську кризу», що видається випадковим епізодом. Ця криза має системний загальноєвропейський характер і являє собою протистояння двох європейських світів у тому, як вони розвивалися і формувалися протягом останніх двох-трьох десятиліть. Оскільки спроба досягти їхнього співіснування не стала успішною, і є тільки одна Європа у фізичному розумінні, протистояння мало статися рано чи пізно.

Є багато міфів про підхід ЄС до пострадянської Росії. Мало хто знає – через нинішнє сприйняття російсько-української кризи 2014 р. – що десять років тому тут була серйозна спроба започаткувати системний діалог та інтенсивне співробітництво між ЄС і Росією. Цей проект під назвою «спільні простори» проводилася у 2003-2006 роках.¹⁵ Ідея спільного економічного простору полягала в тому, що ЄС і Росія домагалися б утворення зони вільної торгівлі

¹³ Для подальшого ознайомлення див. B. Nygren (2008) *The Rebuilding of Greater Russia. Putin's foreign policy towards CIS countries*. Routledge; A. Wilson and N. Popescu (2009) Russian and European Neighbourhood Policies Compared. *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 9, No 3, September 2009, 317-331, etc.

¹⁴ N. Gvosdev (2014) Russia's Eurasian Union: Part of a Master Plan. *The National Interest*, June 7, 2014. Наявне он-лайн: <http://nationalinterest.org/feature/russias-eurasian-union-part-master-plan-10619> (у доступі 21.3.2017).

¹⁵ Див. A. Duleba (ed., 2009) *Searching for New Momentum in EU-Russia Relations. Agenda, Tools and Institutions*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2009.

упродовж 15 років. Але Росія вирішила відійти від угоди про вільну торгівлю з ЄС до кінця 2006 р. Це сталося з кількох причин. Росії не сподобалися кольорові революції Східної Європи, у той час як більшість лідерів країн-членів ЄС віднеслися до них зі співчуттям. ЄС не прийняв російський запит про привілейований статус Газпрому на газових ринках ЄС. І звичайно ж тодішні європейські друзі президента Путіна Президент Франції Ширак і канцлер Німеччини Шредер втратили свої політичні позиції у власних країнах.¹⁶

Знову ж таки, необхідно підкреслити, що у 2008 р. ЄС у рамках Східного партнерства запропонував пострадянським країнам укласти УпА/ГВЗВТ також у результаті прийнятого Росією рішення про фактичний відхід від угоди про вільну торгівлю з ЄС до кінця 2006 р. Росії було запропоновано приєднатися до процесу європейської інтеграції ще в 2003 році, до того, як ЄС зробив подібну пропозицію Україні та країнам Східного партнерства у 2008 р. Проте, в своєму виступі на конференції з безпеки в Мюнхені у лютому 2007 р. Президент Путін оголосив свій головний месседж європейським лідерам наступним чином: ми будемо оскаржувати європейську систему, якщо вона не приймає привілейоване становище Росії.¹⁷ Росія показала у Грузії в серпні 2008 року, як вона випробовуватиме європейську систему. Підкреслимо ще раз, що ЄС за-пропонував Росії укласти договір про вільну торгівлю ще у 2003 р., задовго до того, як він запропонував аналогічні угоди іншим пострадянським державам.

ЄС не відповідав санкціями проти Росії під час кризи в Грузії 2008 року. Проте він відповів рішенням надати країнам Східного партнерства можливість укласти Угоди про асоціацію з ГВЗВТ, які включали положення про їх економічну, але не політичну інтеграцію.¹⁸ Європейський Союз не мав іншого вибору, він повинен був якось реагувати. Іншими словами, він відповів на російські танки в Грузії в 2008 р. у політичний спосіб, що полегшило експорт його законодавства на пострадянському просторі. Конфлікт розпочався в Грузії у 2008 р., і продовжився в Україні у 2013 р. Ще задовго до того в Україні розпочалися масові протести (листопад 2013 р.) через відмову тодішнього уряду Януковича підписати угоду про асоціацію з ЄС. Росія ввела комерційні санкції щодо України (літо 2013) для того, щоб змусити Президента України відмовитися від підписання угоди з ЄС.¹⁹ Це сталося після того, як диплома-

¹⁶ Для аналізів див. D. Trenin (2006) *Russia Leaves the West*. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, July-August 2006, c. 87-92.

¹⁷ «Доповідь та подальша дискусія на Мюнхенській конференції з питань політики безпеки, 10 лютого, 2007 р., Мюнхен», Президент Росії. Наявне он-лайн: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml (accesse-don 21.3.2017).

¹⁸ «Надзвичайна Європейська Рада, Брюссель, 1 вересня 2008 р. Висновки», Рада Європейського Союзу, Брюссель, 6 жовтня 2008 р. Наявне он-лайн: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf (accesse-don 21.3.2017).

¹⁹ R. Olearchyk (2013) *Russia accused of triggering trade war with Ukraine*. *Financial Times*, August

тичні повідомлення зі столиць ЄС почали сигналізувати (в червні 2013 р.), що тюремне ув'язнення колишнього Прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко не може перешкодити підписанню угоди про асоціацію з Україною на саміті Східного партнерства у Вільнюсі в листопаді 2013 р.²⁰

Конфлікт «російських танків» проти «європейського законодавства» почався у Східній Європі після російсько-грузинської війни в серпні 2008 р., задовго до початку українських подій 2013 року. Цей конфлікт має об'єктивну і неминучу природу, оскільки відображає інтеграцію, що розвивалася упродовж більш ніж 30 років, на противагу тенденціям дезінтеграції у двох частинах Європи у період після закінчення «холодної війни».

Розуміння шляху, яким ЄС наближається до своїх сусідів

Зрештою, незважаючи на всі труднощі, в тому числі й брак гнучкості, оскільки рішення у сфері зовнішніх зносин приймаються через консенсус всіх держав-членів, ЄС став засновником порядку денного в Європі, з її східною частиною включно. Те що ЄС зробив для Західних Балкан протягом останніх двох десятиліть, перетворило його на ключового міжнародного гравця у / для Європи. Випадок Західних Балкан ілюструє саму природу ЄС як власне міжнародного актора. Це не кількість танків і військових літаків, які визначають силу ЄС в європейських справах. Це пропозиція модернізувати сусідні країни і дати їм доступ до ринку ЄС, що робить ЄС найсильнішим гравцем у зовнішній політиці Європи.²¹

До російсько-грузинської кризи в 2008 р. група країн між Росією і ЄС нарядя чи могла сподіватися на що-небудь віддалено схоже на те, чого досягли Західні Балкани. Військове втручання Росії в Грузію в 2008 р. стало шоком для політичних лідерів ЄС. Військова операція тривала всього кілька днів, її результатом стало визнання Росією незалежності Південної Осетії та Абхазії. ЄС не застосовував санкцій до Росії. Натомість він модернізував свою східну політику. У вересні 2008 р. держави-члени ЄС уповноважили Єврокомісію розробити нову амбітну пропозицію для Грузії, а також для Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Молдови та України.²²

15, 2013. Наявне он-лайн: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/99068c0e-0595-11e3-8ed5-00144fe-ab7de.html#axzz3Re0Z6Oym> (у доступі 21.3.2017).

²⁰ Іо.Мостовая, Т. Силина (2013) Русский план, осмысленный, беспощадный. *Зеркало недели*, 16 augusta 2013 г. Наявне он-лайн: http://gazeta.zn.ua/internal/russkiy-plan-osmyslennyi-i-besposchadnyi_.html; див. також “О комплексе мер по вовлечению Украины в евразийский интеграционный процесс”, Ibid. Наявне он-лайн: http://gazeta.zn.ua/internal/o-komplekse-mer-po-vovlecheniyu-ukrainy-v-evraziiskiy-integracionnyy-process_.html (у доступі 21.3.2017).

²¹ Для огляду існуючих теоретичних концептуалізацій ЄС як міжнародного актора, в тому числі здатності ЄС проектувати свою силу на зовнішні стосунки (цивільну силу, нормативну силу, та / або ринкову силу) див.: Ch. Hill and M. Smith (ed.), *International Relations and the European Union*. Oxford University Press, 2008, 2011.

²² «Надзвичайна Рада Європи, Брюссель, 1 вересня 2008 р. Висновки», там само.

У грудні 2008 р. Європейська комісія запропонувала запустити Східне партнерство, яке серед багатьох інших нових програм та інструментів, спрямованих на розширення співробітництва ЄС з країнами Східної Європи, включало можливість для них укласти УпА/ГВЗВТ.²³ Згадаємо, що суть цієї пропозиції була викладена вже у березні 2008 р., коли її представили іншим членам ЄС тодішні міністри закордонних справ Швеції – Карл Більдт і Польщі – Радек Сікорський.²⁴ У той час, ще до грузинської кризи в серпні 2008 р., їх метою було збалансувати ініціативу тодішнього президента Франції Ніколя Саркозі, який хотів започаткувати Союз для Середземномор'я під час французького головування в Раді ЄС у 2008 р. Іншими словами: вони намагалися переконатися, що Східна Європа не загублена на політичному радарі ЄС. Цікаво, чи побачило б коли-небудь світ Східне партнерство з його пропозицією більш глибокої інтеграції з ЄС, якби не втручання Росії в Грузію у 2008 році.

Угоди про Асоціацію, запропоновані східним партнерах, означають, що останні приймуть близько 95% економічного і торгового законодавства і зобов'язуються дотримуватися демократичних норм і політичних свобод.²⁵ Успішна правова гармонізація відповідно до УпА/ГВЗВТ насправді зробить їх частиною єдиного ринку ЄС.

У червні 2013 р. сильні сигнали зі столиць ЄС повідомили, що Угода про асоціацію з Україною може бути підписана на саміті у Вільнюсі в листопаді 2013 р., незважаючи на триваючі непорозуміння з урядом Януковича щодо позбавлення волі екс-Прем'єра Юлії Тимошенко.²⁶ Росія була шокована, оскільки думала, що ані Україна, ані Грузія та навіть Молдова ніколи не укладуть угоду з ЄС. Москва відповіла накладанням торгівельних санкцій проти України в серпні 2013 р. з метою переконати тодішнього Президента Януковича, що підписання угоди з ЄС не є вдалою ідеєю.²⁷ У листопаді 2013 р. Пре-

²³ «Повідомлення Комісії Європейському Парламенту та Раді. Східне партнерство», СОМ (2008) 823 заключ., Комісія Європейських співтовариств, Брюссель, 3 грудня 2008 р. Наявне он-лайн: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf(у доступі21.3.2017).

²⁴ «Польсько-шведська пропозиція, Східне партнерство, 23 травня 2008 р.».Наявне он-лайн: <http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html>(у доступі21.3.2017).

²⁵ Інтерв'ю автора з представниками ГД торгівлі Європейської комісії, які були членами переговорної команди ЄС на переговорах по УпА / ГВЗВТ з Україною. Інтерв'ю було зроблено в Брюсселі 5 грудня 2012 р. Для аналізу див.: A. Duleba, V. Benč, V. Bilčík, *Policy Impact of the Eastern Partnership on Ukraine. Trade, energy, and visa dialogue*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2012. Наявне он-лайн: <http://www.sfpa.sk/dokumenty/publikacie/372>. Європейська комісія змалювала характер Угоди про глибоку та всеосяжну вільну торгівлю у Повідомленнях «Зміцнення ЄПС» від 4 грудня 2006 р. - СОМ (2006) 726, «Сильне ЄПС» від 5 грудня 2007 р. - СОМ (2007) 774 і, зокрема, в неофіційному документі «ЄПС - шлях до подальшої економічної інтеграції».Наявне он-лайн: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf (у доступі21.3.2017).

²⁶ Див.Ю.Мостова, Т. Силіна, 2013, там само.

²⁷ Ukraine and Russia. Trading Insults. *Financial Times*, August 24, 2013. Наявне он-лайн: <http://>

зидент Путін погодився надати 15 мільярдів доларів кредиту і знизити ціни на газ для уряду Януковича, якщо той вирішить не підписувати угоду.²⁸ Врешті-решт, Росія почала військове вторгнення до Криму наприкінці лютого 2014 р., через кілька днів після того, як Янукович був повалений Революцією Гідності. Згадаймо, що протести в Україні розпочалися в листопаді 2013 р., коли тодішні українські лідери вирішили не підписувати угоду з ЄС.²⁹ Росія продемонструвала, що вона готова застосувати будь-які наявні засоби для зупинення економічної інтеграції України з ЄС.

Прем'єр-міністри країн ЄС, в тому числі ті, хто виступає проти санкцій ЄС щодо Росії, введених під час конфлікту, повторюють, що вони хочуть тільки одного: більше робочих місць для своїх громадян, а, отже – виборців. Збільшення робочих місць можливе, якщо збільшуються обсяги торгівлій інвестицій та розмір ринку. Може статися, що Прем'єр-міністр Португалії абсолютно не погоджується з Прем'єр-міністром Польщі, коли йдеться про оцінку різних політичних аспектів у відносинах між ЄС та Росією або Україною, чи, навпаки, коли розглядаються інтереси ЄС в Північній Африці. Проте, як Прем'єр-міністр Португалії, так і Прем'єр-міністр Польщі вважають, що якщо у зовнішніх стосунках ЄС з третіми країнами є можливість укласти угоду, яка сприятиме розширенню єдиного ринку ЄС, наприклад, збільшивши торгівлю, інвестиції та робочі місця, це – хороша уода. Іншими словами, пропозиція Східній Європі була зроблена з того міркування, що уода є взаємовигідною і несе користь всім.

Прем'єр-міністри всіх держав-членів дійшли згоди про те, що країнам у Східній Європі слід запропонувати укладання Угод про асоціацію з ГВЗВТ. Завжди існуватиме група держав-членів, які сек'юритизують те чи інше питання в міжнародних відносинах, намагаючись вирішити його на спільному порядку денному ЄС. Проте, практика прийняття рішень ЄС у сфері зовнішніх зносин показує, що більшого успіху досягають ті учасники, яким вдається пов'язати певне сек'юритизоване питання з економічними вигодами для всіх держав-членів. Тому часто буває, що розширення єдиного ринку стає ключовою загальною підставою для знаходження консенсусу між державами-членами у сфері зовнішніх зносин ЄС. Можна любити чи не любити спосіб, у який держави-члени приймають рішення в сфері зовнішньої політики ЄС; тим не менш, це реальність внутрішнього процесу прийняття рішень в ЄС. Таким чином, на міжнародній арені ЄС є схожим на слона з важкими ногами, якого можна охарактеризувати

www.economist.com/news/europe/21583998-trade-war-sputters-tussle-over-ukraines-future-intensifies-trading-insults (у доступі 21.3.2017).

²⁸ Ukraine suspends talks on EU trade pact as Putin wins tug of war. *The Guardian*, November 21, 2013. Наявне он-лайн: <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/21/ukraine-suspends-preparations-eu-trade-pact> (у доступі 21.3.2017).

²⁹ Ukraine's revolution and Russia's occupation of Crimea: how we got here. *The Guardian*, March 5, 2014. Наявне он-лайн: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/05/ukraine-russia-explainer> (у доступі 21.3.2017).

так: потрібно занадто багато часу для того, щоб він почав рухатися, проте, якщо він почне рухатися, зупинити його буде дуже важко.³⁰

ЄС відповів російським танкам у Грузії в 2008 р. консенсусним рішенням про розширення єдиного ринку на пострадянському просторі. Іншими словами, слон ЄС вирішив розпочати рух на пострадянському просторі після війни в Грузії. Саме тому ЄС є безпосередньою частиною російсько-українського конфлікту і він повинен пристосувати як свої інститути, так і політику до вирішення проблеми. Безумовно, це займе певний час, але воно має вирішальне значення для ЄС, щоб відбулося так само, як відбувалося протягом останніх трьох десятиліть.

1.1.2 КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ДИФЕРЕНЦІЙОВАНОЇ ТА / АБО ГНУЧКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Більшість наукових досліджень, які вивчають співвідношення між поглибленим процесу європейської інтеграції у рамках Європейських Спільнот/ Європейського Союзу і його розширенням через експортування своїх норм і правил в треті країни, погоджуються, що поворотним моментом для наближення обох процесів стало створення єдиного ринку Європейських Спільнот шляхом прийняття Єдиного європейського акту в 1986 р. (ЄЄА, діє з 1 липня 1987 р.). ЄЄА став першим великим переглядом Римських договорів 1957 р., який, по-перше, перетворив колишні Європейські Спільноти в єдине Європейське співтовариство і, таким чином, привів об'єднання до Європейського Союзу (Маастрихтська угоди 1992 р., діє з 1 листопада 1993 р.); по-друге, поставив мету створити єдиний ринок до кінця 1992 р.; і, нарешті, заснував Європейське політичне співробітництво, предтечу спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС. ЄЄА (Стаття 13) визначив внутрішній ринок як «простір без внутрішніх кордонів, в якому забезпечується вільне пересування товарів, послуг, людей і капіталу.»³¹

Зіглінда Гштьол (Gstöhl 2007) стверджує, що саме основні торгові партнери Співтовариства, зокрема Сполучені Штати і країни ЄЗВТ, внесли зовнішній аспект ЄЄА на політичний порядок денний, висловлюючи побоювання з приводу наслідків, які матиме для них закриття внутрішнього ринку Європейських Спільнот.³² Намагаючись розвіяти ці побоювання, Європейська рада в Ганно-

³⁰ Автор був натхнений метафорою «ЄС як слон на міжнародній арені», що походить з: M. Emerson with N. Tocci, M. Vahland N. Whyte (2001) *The Elephant and the Bear. The European Union, Russia and Their Near Abroad*. Brussels: Centre for European Policy. Наявне он-лайн: http://aei.pitt.edu/32565/1/4_The_Elephant_and_the_Bear.pdf(удоступлено 21.3.2017).

³¹ Single European Act. Official Journal of the European Communities, No L 169, 29.6.87, p. 169/7.

³² S. Gstöhl (2007) *Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market*. Brugge, Natolin: College of Europe, EU Diplomacy Papers 3/2007, p. 5.

вері у червні 1988 р. заявила, що внутрішній ринок повинен не закриватися на собі, а «бути відкритим для третіх країн» відповідно до положень Генеральnoї угоди з тарифів і торгівлі (ГATT) і «прагнути збереження балансу погоджених переваг, дотримуючись при цьому єдності та ідентичності внутрішнього ринку». У жовтні 1988 р. Європейська комісія виголосила принцип, за яким створення єдиного ринку до 1992 р. стало вигідним як для держав-членів, так і для третіх країн, і це не означало протекціонізму, оскільки Спітовариство прагнуло й надалі виконувати свої міжнародні зобов'язання і сприяти зміцненню багатосторонньої системи на основі взаємності.³³

Крім того, Гштьол (Gstöhl 2007) засвідчує зростаюче з часом розуміння інститутами ЄС того, що існує прямий зв'язок між внутрішнім ринком і його зовнішнім розміром. Отже, Комісія наголошує, що глобалізація «більше розмиває відмінності між внутрішніми й зовнішніми ринками», і викликом для ЄЄА стала «відповідь на динамізм і зміни, які безпосередньо випливають із взаємодії Європи зі світовою економікою». Внутрішній ринок ніколи не буде «завершеним», тому що він постійно адаптується до нових реалій і тому що залишаються прогалини, правила не завжди імплементуються та виконуються у повному обсязі, а нові типи бар'єрів з'являються паралельно з розвитком ринків. Більше того, для належного функціонування внутрішнього ринку ЄС дуже потрібно, щоб його принципи були відповідним чином відображені в міжнародних відносинах. Разом з державами-членами, Комісія просуває норми внутрішнього ринку під час укладання міжнародних угод або розширення, в регулятивних діалогах з третіми країнами та на міжнародних форумах, пов'язаних з внутрішньою політикою ринку, таких, як Світова організація торгівлі (СОТ), Всесвітня організація інтелектуальної власності (ВОІВ) або Базельський комітет з банківського нагляду. Гштьол (Gstöhl 2007) також зазначає, що закінчення «холодної війни» призвело до поширення ринкової економіки і неоліберальної політики, разом з тим завершення внутрішнього ринку ініціювало ряд пільгових угод ЄС з третіми країнами, а також призвело до поширення зусиль з регіоналізації в інших районах світу.³⁴

Як вже зазначалося вище, Девід Кеннеді і Девід Уебб (Kennedy&Webb 1993) стверджують, що на час створення єдиного ринку і перетворення Спільнот на Європейський Союз, Брюссель наполягав, щоб правова та економічна інтеграція між ЄС і членами ЄЗВТ – особливо після рішення трьох колишніх

³³ Conclusions of the Presidency of the Hanover European Council, 27-28 June 1988. *Bulletin of the European Communities*, No. 6/1988, 164-167, p. 165; "Europe 1992: Europe World Partner". Information Memo P-117, Brussels, 19.10.1988. Spokesman's Service of the European Commission. Обидва документи ЄС наведені тут від Гштьол, 2007, там само.

³⁴ Гштьол, 2007, там само, с. 6. Джерело: "A Single Market for Citizens. Interim report to the 2007 Spring European Council." Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, COM(2007) 60 final, 21.2.2007, p. 3.

країн ЄЗВТ, Австрії, Фінляндії та Швеції, приєднатися до ЄС на початку 1990-х років – передувала «великому розширенню» за участі колишніх комуністичних країн з Центрально-Східної Європи (ЦСЄ). Тому ЄС залучив до переговорів інших членів ЄЗВТ – Норвегію, Ісландію, Ліхтенштейн та Швейцарію – з метою визначити умови їх інтеграції у єдиний ринок, і в той же час, запропонував країнам ЦСЄ укласти угоди про європейську асоціацію.³⁵

Сандра Лавенекс (Lavenex 2011) підсумовує, що починаючи з 90-х років, ЄС займається активним просуванням своїх *acquis communautaire* до третіх країн та міжнародних організацій. Такий розвиток подій є найбільш помітним на сусідніх з ЄС територіях, де ЄС розробив альтернативні, нижчі за поріг членства, форми інтеграції. Запуск Європейської економічної зони (ЄЕЗ) у 1992 р. мало запропонувати членам Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄЗВТ) участь в єдиному ринку, незважаючи на рішення цих країн не вступати офіційно до ЄС. Лавенекс (Lavenex 2011) стверджує, що після послідовного приєднання 15 нових держав-членів у 1995, 2004 і 2007 роках підхід ЄС до інших країн-кандидатів варіюється між перспективою віддаленого приєднання і підтримкою паралельної регіональної інтеграції на основі норм ЄС, які можуть інтерпретуватися як інституціоналізація «залу очікування» членства. У цій лінії Європейська політика сусідства (ЄПС), розпочата в 2004 р., стала, відповідно до Лавенекс (Lavenex 2011), першою відкритою спробою розробити нову форму асоціації, що забезпечила б «бажаючі» сусідні держави альтернативою розширення.³⁶

Коли справа доходить до теоретичного пояснення кореляції між внутрішнім і зовнішнім виміром європейської інтеграції і, таким чином, також роллю ЄС в міжнародних відносинах, наукова література у цій сфері широко посилається на концепцію ЄС як цивільної сили Франсуа Дюшена. Відповідно до Дюшена (Duchêne 1973), «підхід цивільної сили розчиняє сувору відмінність між внутрішнім і зовнішнім, оскільки її цілі: цивілізувати відносини між державами, в тому числі своїми членами з державами поза їх межами. Це означає намагання донести до міжнародних проблем відчуття спільноти відповідальності і структур довгірної політики, які в минулому асоціювалися як виключно внутрішні, а не іноземні, тобто чужі, справи.» Дюшен стверджує, що спосіб, у який ЄС поводиться як міжнародний гравець, може характеризуватися наступними трьома основними особливостями: по-перше, він віддає перевагу дипломатичному співробітництву у вирішенні міжнародних проблем; по-друге, він застосовує економічну силу як інструмент досягнення політичних цілей; і, по-третє, він готовий спиратися на міжнародне право і міжнародні організації, які виробляють на міжнародному рівні рішення, обов'язкові для врегулювання міжнародних спорів і забезпечення міжнародного прогресу.³⁷

³⁵ Kennedy, Webb, 1993, op. cit., p. 1102.

³⁶ Lavenex, 2011, op. cit., 373.

³⁷ F. Duchêne(1973) The European Community and the uncertainties of interdependence, in M. Kohn-

Майже два десятиліття по тому Іан Маннерс (Manners 2002) виступив з концепцією ЄС як *Нормативної Сили*, яка була теж широко визнана науковою літературою в цій області. За твердженням Маннерса, ЄС, безумовно, не є військовою силою, однак, його роль в міжнародних відносинах не може бути зведена тільки до цивільної сили, яка має міжурядовий характер і стосується виключно економічної сили у відносинах з третіми країнами. ЄС, за Маннерсом, є нормативною силою, яка дійсно має ідейний характер, визначений її основними принципами і цінностями. Основні цінності ЄС, такі як мир, свобода, демократія, верховенство закону, повага прав людини та ефективна влада, формують м'яку силу ЄС і роблять його сильним учасником міжнародних відносин, здатним поширювати свій вплив на треті країни і, таким чином, досягати політичних цілей.³⁸ Річард Г. Уітман та інші автори далі розробили концепцію Нормативної Сили Європи, оцінюючи потенціал м'якої сили з розширеного переліку основних європейських цінностей, включених у Статті 2 Лісабонського договору 2009 р.³⁹

Чед Дамро (Damro 2012) доповнив концепції Дюшена та Манера третьою, де ЄС розглядається у якості *Ринкової Сили*. Згідно Дамро, єдиний ринок дійсно формує основу матеріального існування ЄС. Це найбільший ринок в світі за обсягами реалізації товарів і послуг. Виробники товарів і постачальники послуг по всьому світу хочуть отримати доступ до нього, і природно, що в першу чергу це стосується сусідніх країн. Ціна за отримання доступу на ринок ЄС дорівнює імплементації ринкових норм і правил ЄС державою, яка прієднується. Саме це робить ЄС міцною ринковою силою, яка здатна через торговельні та інвестиційні угоди з третіми країнами екстерналізувати своє внутрішнє економічне середовище і перенести її нормативну базу у зовнішній світ. Функціонування ринку ЄС слідує економічній логіці, яка свідчить, що більший ринок є кращим за ринок менший. Ця логіка ринку є судном, що штовхає до постійного розширення ринку ЄС. За Дамро, історія розширення ЄС робить очевидним той факт, що розширення єдиного ринку ЄС є набагато більш динамічним у порівнянні з розширенням політичних інститутів ЄС та / або політичною принадлежністю третіх країн до ЄС.⁴⁰

Вищевказані концептуалізації не суперечать і невиключають одна одну, вони радше додатково пояснюють основні джерела сили ЄС в міжнародних відносинах. Однак концептуалізація Дамро наближає нас до іншого набору академічної літератури, яка намагається концептуалізувати диференційовану

stamm and W. Hager (eds) *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. London: Macmillan, p. 19, 20.

³⁸ I. Manners (2002) Normative power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235–258.

³⁹ R.G. Whitman (ed., 2011) *Normative Power Europe*. Palgrave Macmillan.

⁴⁰ Ch. Damro (2012) Market Power Europe. *Journal of European Public Policy*, vol. 19, no. 5, pp. 682–699.

і / або гнучку інтеграцію всередині та за межами ЄС починаючи з 90-х років. Сандра Лавенекс (Lavenex 2015) стверджує, що здебільшого проект європейської інтеграції уявляється як територіально, культурно, юридично та організаційно обмежений процес інституційного будівництва між європейськими державами-учасницями. В останні десятиліття ці межі все більше переглядалися як зсередини, так і ззовні. Всередині держави-члени обрали різні форми виборної участі. Зовні, численні країни були долучені через використання розділів *acquis communautaire*.⁴¹

Катаріна Холзінгер і Франк Шіммелфенніг (Holzinger&Schimmelfennig 2012) відмічають, що деякі правила і політики Європейського Союзу (наприклад, грошово-кредитна політика) стосувалися тільки групи держав-членів; інші (наприклад, внутрішні ринкові правила) були прийняті країнами, що не є членами; треті (наприклад, шенгенський режим) не застосовувалися по відношенню до деяких держав-членів, але застосовувалися до декотрих з тих країн, що не є членами об'єднання. Все це політика – в якій територіальне розширення членства Європейського Союзу (ЄС) і дію правил ЄС не можна порівняти, оскільки то – випадки диференційованої (або гнучкою) інтеграції.⁴² Вони посилаються також на широке визнання і використання трьохпозиційної класифікації диференційованої інтеграції Олександра Стубба (Stubb 1996). Він розрізняє поняття диференційованої інтеграції, що базуються на: по-перше, тимчасовій диференціації («час»), наприклад, «дво- або багато-швидкісна Європа»; по-друге, територіальній диференціації («простір»), наприклад, «ключова Європа» або «Європа концентричних кіл»; і, нарешті, третя, галузева диференціація («проблема»), наприклад, «змінна геометрія» або «Європа а-ля-карт».⁴³

Коли мова йде про гнучку інтеграцію країн, що не є членами ЄС, більшість авторів даної галузі використовують поняття «розширеного» та / або «екстерналізованого» управління. Відповідно до Сандрі Лавенекс (Lavenex 2008) концепція «розширеного управління» стосується розширення «нормативних і організаційних» кордонів ЄС до територій країн, що не є членами. Поняття «нормативна межа» охоплює низку питань, що розглядаються відповідно до угоди, юридичних зобов'язань, які випливають з неї, та умов, через дотримання яких вона контролюється. Поняття «організаційна межа» відноситься до можливостей третіх країн формувати та реалізовувати рішення і брати участь в установах або програмах ЄС.⁴⁴ У іншому своєму дослідженні

⁴¹ S. Lavenex (2015) The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies. *Journal of European Public Policy*, 2015, vol. 22, no. 6, p. 836-853, p. 836.

⁴² K. Holzinger, F. Schimmelfennig, 2012, там само, с. 296.

⁴³ A.C. Stubb (1996) A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 283-295.

⁴⁴ S. Lavenex (2008) *Extended Governance: The European Union's Policies towards Its Neighbours*.

Лавенекс (Lavenex 2015) вказує, що регулятивне розширення ЄС є продуктом як безпосередньо ініціатив зовнішньої політики (наприклад, Європейської політики сусідства), так і непрямого, галузевого поширення політики. Логіка зовнішньої політики є політичною і служить інтересам ЄС в цілому. Включення третьої країни до специфічного регулюючого органу є не самоцілью, а інструментом зовнішньої політики, що базується на поширенні *acquis communautaire* ЄС. Таким чином, організаційне включення спрямовується на підготовку до вступу в ЄС, ознайомлення з *acquis communautaire* або, з більш символічної точки зору, висловлення привілейованого ставлення з боку Союзу. Гнучка інтеграція в транс-урядові структури, таким чином, відображає досягнення третіми країнами статусу асоціації віч-на-віч з ЄС.⁴⁵

Згідно з наведеними вище поясненнями, Стефан Ганзл (Gänzle 2008) пропонує осмислювати Європейську політику сусідства (ЄПС) як форму втіленого ЄС-центркового управління з метою часткової інтеграції третіх країн в безпосередній близькості до процесів «реалізації», а не «вироблення політики» у ЄС. «Втілення управління ЄС» робить неявну вимогу припустити, що способи внутрішнього управління аналогічні або, принаймні, порівнювані з тими, що використовуються в ЄС віч-на-віч з «зовнішнім світом». У двох словах, ЄС намагається втілювати власну систему управління за його межами, і, прямо кажучи, зробити його околиці такими, що ніби існують самі по собі. Отже, управління ЄС полегшує взаємодію, скеровує очікування щодо обсягу і масштабу відносин (які, в кінцевому рахунку, контролюють витрати на регулювання для ЄС) і максимізує вплив ЄС на процеси прийняття політичних рішень в третіх країнах.⁴⁶

ЄС застосовує політику гнучкої та / або диференційованої інтеграції разом з розширенням урядування на безпосередніх сусідів з початку 90-х років. Це стосується західних сусідів, тобто країн ЄЕЗ (Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн) і Швейцарії, які, не бажаючи вступати в Союз, тим не менш, вирішили перевіняти секторальну *acquis communautaire*, більше того, це стосується кандидатів на членство, в тому числі колишніх кандидатів з Центральної та Східної Європи і на даний час – з Західних Балкан, а також, починаючи з 2004 року, країн ЄПС, в тому числі східних партнерів з 2009 р. Крім того, існують також важливі елементи часткової інтеграції, які є частиною Угоди ЄС про митний союз з Туреччиною. Вищевказані способи гнучкої інтеграції з ЄС реалізуються за допомогою конкретних інтеграційних договорів відповідних країн з ЄС.

Усі договори відрізняються один від одного; тим не менш, вони виходять далеко за межі угод про Зону вільної торгівлі (ЗВТ), що їх ЄС уклав з треті-

European University Institute, NewGov Policy Brief no. 27, Spring 2008, c. 2.

⁴⁵ Lavenex, 2015, там само, с. 837.

⁴⁶ S. Gänzle (2008) *Externalizing EU Governance and the European Neighbourhood Policy: Towards a Framework for Analysis*. Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, UBC, Vancouver, June 4-6, 2008, 20 p., с. 3-5.

ми країнами, наприклад, державами Латинської Америки, Південної Кореї тощо. Це правда, що всі угоди ЗВТ ЄС з третіми країнами містять у собі певні інтеграційні елементи; проте, у випадку цих угод, згідно Стівена Вулкока (Woolcock 2007), ЄС не переслідує мети щодо наближення та / або систематичного трансферу його норм. Як правило, «стандартні» угоди про вільну торгівлю ЄС не містять обов'язкового наближення до *acquis communautaire*, і, коли справа доходить до рівня інтеграції, більшість з них обмежуються прийняттям так званих сінгапурських питань третьою країною, тобто тих положень СОТ, що стосуються спрощеної торгівлі, прозорості в сфері державних закупівель, інвестицій та конкуренції.⁴⁷ На відміну від договірних рамок для відносин ЄС з країнами Європейського економічного простору, Швейцарії, Туреччини, країн Західних Балкан та країн Східного партнерства, в тому числі й України, «стандартні» угоди про вільну торгівлю не входять до сфери диференційованої європейської інтеграції.

1.1.3 ІСНУЮЧІ ДОГОВІРНІ РАМКИ У ПОРІВНЯЛЬНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

Наступна частина дослідження спрямована на вивчення «локалізації» Угоди про асоціацію з Україною на карті договірних рамок ЄС з третіми країнами, які підпадають під концептуалізацію диференційованої інтеграції. У нашому порівняльному аналізі ми зосередимося на двох ключових аспектах відповідних угод, які були визначені Сандрою Лавенекс (Lavenex 2011): перший – ступінь наближення до *acquis communautaire* (нормативне обмеження), і другий – доступ до інститутів ЄС (організаційне обмеження), який визначає, наскільки нормативне розширення супроводжується організаційною інтеграцією, що стосується можливості певних країн взяти участь у визначені відповідного законодавства.⁴⁸ Ми звертаємо особливу увагу на останній аспект, оскільки він визначає рівень інституційної інтеграції країни з ЄС без формального політичного членства.

Європейський економічний простір

Угода про Європейську економічну зону (ЄЕЗ) між ЄС і трьома країнами ЗВТ – Норвегією, Ірландією та Ліхтенштейном – була укладена в 1992 р. і вступила в силу у 1994 р.

Угода про ЄЕЗ передбачає наближення законодавства ЄС в усіх галузевих політиках Єдиного ринку. Це охоплює чотири свободи, тобто вільне перемі-

⁴⁷ S. Woolcock (2007) *European Union policy towards Free Trade Agreements*. ECIPE Working Paper No. 3/2007, c. 4.

⁴⁸ S. Lavenex, 2011, op. cit., p. 374-375.

щення товарів, послуг, людей і капіталу, окрім того – правила конкуренції та державної допомоги, а також наступні горизонтальні політики: захист прав споживачів, законодавство про компанії, навколошнє середовище, соціальна політика і статистика. Додатково, Угода про ЄЕЗ передбачає співпрацю в декількох дотичних сферах, таких як наукові дослідження і технологічний розвиток, освіта, підготовка кадрів, молодь, зайнятість, туризм, культура, цивільний захист, підприємства, підприємництво, малий та середній бізнес. Це гарантує рівні права та обов'язки у рамках Єдиного ринку для громадян і гравців у сфері економіки в ЄЕЗ. Однак Угода про ЄЕЗ не поширюється на наступні політики ЄС: спільне сільське господарство і політика в галузі морського рибальства (хоча вона містить положення, що стосуються торгівлі сільськогосподарської і рибної продукції); митний союз; спільна торгова політика; спільна зовнішня політика й політика безпеки; юстиція та внутрішні справи (хоча держави ЄЕЗ ЄЗВТ є складовою Шенгенської зони відповідно до їх Шенгенських угод про асоціацію); пряме і непряме оподаткування; або економічний і валютний союз.⁴⁹

Угода про ЄЕЗ встановила спільні для ЄС та ЄЗВТ трирівневі інституційні рамки для співробітництва та реалізації угоди: на першому і найвищому (міжурядовому) рівні – Рада ЄЕЗ; на другому (посольському) рівні – Об'єднаний комітет Європейської економічної зони; а також підкомітети ЄЕЗ (на експертному рівні). За Сандрою Лавенекс (Lavenex 2011), роль спільних установ ЄЕЗ є досить пасивною, оскільки їх головне завдання полягає у пристосуванні Угоди ЄЕЗ і додатків цієї угоди до нового законодавства ЄС.⁵⁰ Тим не менш, наведена вище інституційна структура ЄЕЗ стала моделлю, що застосувалася також до угод про європейську асоціацію з країнами Центральної та Східної Європи, які були укладені паралельно з Угодою про ЄЕЗ на початку 90-х років, а пізніше – для Угод з країнами ЦСЄ про приєднання, Угод про стабілізацію та асоціацію з західно-балканськими країнами і, нарешті, Угод про асоціацію з країнами Східного партнерства, з Україною включно.

Угода про ЄЕЗ включає принцип *правової однорідності*, що формує його динамічну природу, оскільки країни ЄЗВТ повністю прийняли законодавство ЄС, включно з новими законодавчими актами, прийнятими ЄС згодом після укладення угоди. Крім того, країни ЄЗВТ зобов'язані привести законодавство у відповідність з прецедентним правом Європейського Суду, який є другим джерелом законодавчого динамізму ЄЕЗ. Моніторинг імплементації забезпечується Наглядовим Органом, який може ініціювати процедуру з порушення прав проти держав-членів, якщо ті не дотримуються вимог, а також

⁴⁹ European Economic Area. The Basic Features of the EEA Agreement. *Standing Committee of the EFTA States*, Ref. 1112099, 1 July 2013. Наявнон-лайн: http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/1112099_basic_features_of_the_EEA_Agreement.pdf (доступ 21.3.2017).

⁵⁰ S. Lavenex, 2011, там само, с. 377.

Судом ЄЗВТ, що є відповідальним за забезпечення правової однорідності в країнах ЄЕЗ при дотриманні юрисдикції Європейського Суду.⁵¹

Сандра Лавенекс (Lavenex 2011) стверджує, що *принцип правової однорідності (legal homogeneity maxim)* вимагає від країн ЄЕЗ та ЄЗВТ постійного узгодження з законодавством ЄС у сферах, охоплених Угодою. Інтенсивність зобов'язань, що випливають з законодавства ЄЕЗ можна порівняти з законодавством Спітовариства. Це було підтверджено в постанові Суду ЄЗВТ, згідно якої правовий порядок ЄЕЗ повинен розташовуватися посередині між наднаціональним законодавством Спітовариства та класичним міжнародним правом. Контроль забезпечують Наглядовий орган ЄЗВТ, у повноваженнях якого – ініціювання процедури порушення, і судовий моніторинговий орган – Суд ЄЗВТ. Хоча обидві установи не є органами ЄС, їх точка прив'язки є звичайною судовою практикою ЄС. Облік відповідності з боку держав ЄЕЗ та ЄЗВТ є таким самим, як і в країн-членів ЄС.⁵²

Хоча формально угода ЄЕЗ допускає для конкретних країн послаблення рівня адаптації до законодавства ЄС, країни ЄЕЗ ЄЗВТ ніколи ще некористувалися цією можливістю. Едина умова, за якої для країн ЄЕЗ та ЄЗВТ мають можливість відмовитися від адаптації та зробити виключення, це якщо вони продемонструють, що об'єктивні критерії наслідків адаптації до законодавства ЄС (наприклад, розмір, малонаселеність території) виходять у протиріччя з реалізацією угоди. Також, окремі держави ЄЕЗ ЄЗВТ можуть використати право на незмінність (вето), щоб запобігти включенням певних норм до законодавства ЄЕП. Проте, аксіоматичне наполягання ЄС на правовій однорідності у межах території ЄЕЗ вимагає запропонувати еквівалентне рішення відповідальному за це Об'єднаному комітету, який складається з послів держав ЄЕЗ та ЄЗВТ, представників Європейської комісії, а також держав-членів ЄС. З огляду на складність і взаємозалежність між політиками, держави ЄЕЗ ЄЗВТ дотепер завжди погоджувалися рано чи пізно включати оспорюванні заходи до законодавства ЄЕЗ.⁵³ Оле Гуннар Ауствік (2010) зазначає, що дотепер право вето не використовувалося жодною з країн ЄЗВТ. Почасті це пов'язано з тим, що в разі вето (збереження законодавства незмінним), ЄС може поставити під питання участь в угоді усієї галузі, що спричинить суттєві втрати для ЄЗВТ.⁵⁴

Згідно Романа Петрова (Petrov 2008) прийняття *acquis communautaire* в рамках Угоди про ЄЕЗ відбувається у двох процедурних формах: «розробка рішень» і «прийняття рішень». Ці процедурні форми виконуються у рам-

⁵¹ S. Lavenex, 2011, там само, с. 376-377.

⁵² S. Lavenex, 2011, там само, 377-378.

⁵³ S. Lavenex, 2011, *ibid.*

⁵⁴ O.G. Austvik (2010) EU Regulation and National Innovation: the Case of Norwegian Petroleum Policy, in: N. Veggeland (ed.) *Innovative Regulatory Approaches*. Nova Science Publishers, Inc., c. 103-130, с. 113.

ках двострижневої структури ЄЕЗ, яка містить в собі установи ЄС і ЄЗВТ. Це означає, що як розробка рішень, так і їх прийняття у рамках ЄЕЗ відбуваються у тісній співпраці між органами ЄС і ЄЗВТ. У той же час, ані установи ЄЗВТ, ані країни-члени ЄЕЗ не беруть участі в процесі прийняття рішень ЄС. Відповідно до статті 99 (1) Угоди про ЄЕЗ, розробка рішень – це форум початкових консультацій Європейської комісії з експертами країн ЄЗВТ. Комісія неофіційно звертається за консультацією до фахівців ЄЗВТ у такий самий спосіб, у який вона просить поради від держав-членів ЄС для вироблення своїх пропозицій. Це означає, що експерти країн-членів ЄЗВТ можуть отримати доступ до комітетів Комісії для участі в розробці відповідного законодавства ЄС. Участь в комітетах забезпечує ефективне включення нового законодавства ЄС. Потім Комісія передає цим експертам копію розробленої законодавчої пропозиції у галузях, охоплених Угодою ЄЕЗ. Після цього попередній обмін поглядами стосовно пропозиції відбувається на Спільному комітеті ЄЕЗ на прохання однієї з договірних сторін.⁵⁵

Мета «процедури прийняття рішень» полягає у забезпеченні правової однорідності ЄЕЗ. У рамках цієї процедури Спільний комітет ЄЕЗ приймає рішення для забезпечення максимально одночасного застосування старих і нових *acquis communautaire* у рамках додатків до Угоди про ЄЕЗ. Для цього Комісія є відповідальною за «ранні попередження» до країн ЄЗВТ, через Спільний комітет ЄЕЗ, коли б законодавчий орган ЄС не прийняв нове законодавство з питання, що регулюється Угодою про ЄЕЗ. Після цього очікується, що Спільний комітет ЄЕЗ докладе всіх зусиль, щоб забезпечити внесення змін до відповідного додатку Угоди про ЄЕЗ. Жодна з зовнішніх угод ЄС не повторює тої глибини формального та / або неформального залучення третіх країн до законодавчого процесу Європейських Спільнот, що міститься в Угоді про ЄЕЗ.⁵⁶

Як зазначено вище, Європейська комісія звертається за консультацією до фахівців ЄЗВТ у такий же спосіб, як вона шукає порад від експертів з країн-членів ЄС. Ст. 100 Угоди про ЄЕЗ закликає Комісію забезпечити «якомога ширшу участь» на підготовчій стадії проекту заходів і ставитися до цих експертів так само, як і до експертів ЄС при розробці таких заходів. Це передбачає, що експерти і чиновники з ЄЗВТ беруть участь у підготовчих фазах законодавчого процесу в більш ніж 200 комітетах Комісії. Однак, як Marius Vahl і Nína Grönlund (Vahl&Grönlund 2006) відмічають, Європейська комісія та Європейська зона вільної торгівлі розходяться в думках щодо точного ступеня юридично-го права на участь у комітологічних комітетах Комісії. Це в будь-якому разі складний і ресурсномісткий процес для держав ЄЗВТ, оскільки вони повинні працювати швидко і врахуватися з національними інтересами, щоб ефективно

⁵⁵ R. Petrov (2008) Exporting the *Acquis Communautaire* into the Legal Systems of Third Countries. *European Foreign Affairs Review* 13, 2008, pp. 33-52, с. 44-45.

⁵⁶ R. Petrov, 2008, там само, с. 45.

їх представляти. У своїх дослідження Вал і Гролімунд (Vahl&Grolimund 2006) стверджують, що деякі опитані чиновники вважали, що існування Секретаріату ЄЗВТ було важливою причиною того, чому ЄЕЗ функціонувала так добре. Хоча Секретаріат ЄЗВТ допомагає в процесі виявлення проблем, все ще існує небезпека того, що позиції ЄЕЗ не закріпилися за цей час.⁵⁷

Сандра Лавенекс (Lavenex 2011) підсумовує, що для доступу країн ЄЗВТ до інститутів ЄС головною дорогою є їх участь у комітологічних комітетах ЄС. *Комітологічні комітети* – це експертні комітети, утворені Комісією на установчому етапі порядку денного до законодавчого процесу в центральних установах ЄС, наприклад, Раді та Парламенті. Комітологічні комітети сприяють Комісії у розробці нового законодавства в якості консультивативних органів. Вони відкриті для держав ЄЕЗ ЄЗВТ і надають їм рівні права на участь, однак, без права голосу. Іншою формою участі держав ЄЗВТ в структурах ЄС, забезпеченою Угодою про ЄЕЗ, є їх право на участь у програмах ЄС та відповідних програмних комітетах, а також *агентствах ЄС*.⁵⁸ Країни ЄЗВТ визначають рівень їх участі в програмах і агентствах ЄС, який може варіюватися від повного членства до статусу спостерігача.

Проте, є у цьому правилі виняток, коли йдеться про доступ країн ЄЕЗ і Швейцарії до центральних законодавчих і політикоутворюючих інститутів ЄС. Шенгенські угоди про асоціацію надали їм повний доступ до Ради на всіх її рівнях без права голосу. На практиці цей механізм передбачає участь держав, які не є членами, в Раді Міністрів ЄС та її важливих підгрупах, в Комітеті постійних представників і робочих групах, а також в робочих групах Комісії, відповідальних за підготовку та здійснення Шенгенського законодавства поряд з державами-членами. Асоціативні учасники беруть участь в дискусіях на рівні основі з країнами-членами ЄС, але не мають права голосу. Той факт, що рішення зазвичай приймаються на основі консенсусу знижує значимість відсутності офіційного голосування, навіть якщо пошук консенсусу не повинен поширюватися на асоційованих партнерів.⁵⁹

У сучасній практиці зовнішніх зносин ЄС, виконання Угоди ЄЕЗ з Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном забезпечує найвищий рівень економічної та інституціональної інтеграції третіх країн з ЄС без формального політичного членства.

⁵⁷ M. Vahl, N. Grolimund (2006) *Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies, c. 84.

⁵⁸ S. Lavenex, 2011, *ibid*. For the status and role of the Comitology committees, including the competencies of the European Commission to establish them see: Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC). *Official Journal*, No L 200, p. 11, 22.7.2006.

⁵⁹ M. Vahl, N. Grolimund, 2006, там само, с. 36.

Швейцарський білатералізм

Швейцарія не укладала Угоди про ЄЕЗ разом з іншими державами ЄЗВТ через відмову, отриману на референдумі у 1992 р. Отже, її відносини з ЄС не обрамлені єдиним всеосяжним договором. Замість цього, відносини по лінії Швейцарія – ЄС регулюються широким набором двосторонніх угод. ЄС уклав більше двосторонніх угод зі Швейцарією, ніж з будь-якою іншою третьою країною. У період з 1994 по 2004 рр. уряд Швейцарії провів переговори щодо отримання двох пакетів двосторонніх галузевих угод з ЄС. Перший пакет з семи таких угод, відомий як Bilateral I (Двосторонній I), був укладений у 1998 р. і набув сили в червні 2002 р. Дев'ять угод другого пакету, відомого як Bilateral II, були підписані в жовтні 2004 р. 25 угод були укладені до 1994 р., з них найважливішою стала угода 1972 р. між Європейськими Спільнотами та Швейцарією («угода про вільну торгівлю»). Угода 1972 р. (формально складається з двох угод, одна укладена з Європейською Спільнотою, а друга – з Європейським об'єднанням вугілля і сталі) часто згадується як «угода про вільну торгівлю», незважаючи на те, що в її назві немає жодних посилань на вільну торгівлю. Разом з вторинними угодами, загальне число двосторонніх угод, що формують нині відносини між Швейцарією та ЄС нараховує близько 120.⁶⁰

Як правило, кожну двосторонню секторальну угоду між ЄС і Швейцарією координує спільна або змішана комісія. Такі органи складаються з представників ЄС та Швейцарії і приймають рішення на основі консенсусу.⁶¹ Відсутність центральних координуючих установ або всеосяжних макро-структур відображає формально слабку легалізацію асоціації Швейцарія – ЄС. На відміну від ЄЕЗ та Угод про асоціацію у відносинах ЄС – Швейцарія тут немає Ради Асоціації або всеосяжного Об'єднаного комітету. Натомість відносини управляються децентралізовано, у рамкахожної галузевої угоди відповідних «zmішаних комітетів». Змішані комітети відповідають за управління як технічних, так і політичних аспектів двосторонніх угод через обмін інформацією та, в разі необхідності, розширення законодавства ЄС актуального для Швейцарії.⁶² Інший специфічний інституційний механізм швейцарського білатералізму стосується того, що більшість угод ЄС з третіми країнами перебувають у віданні Генерального директорату (ГД) з зовнішніх зв'язків Європейської комісії, який був перетворений на Європейську службу зовнішніх справ (ЄСЗС) у 2011 р. В угодах ЄС зі Швейцарією управління спільними комітетами розподіляється між відповідним галузевими генеральними директоратами Європейської

⁶⁰ See S. Lavenex (2009) Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework. *Swiss Political Science Review* 15(4): 547–575, p. 551-552; and M. Vahl, N. Grolimund, 2006, *Ibid.*, c. 6, 22-23.

⁶¹ M. Vahl, N. Grolimund, 2006, там само, с. 34.

⁶² S. Lavenex, 2009, там само, с. 554.

Комісії. Відносини між ЄС та Швейцарією відрізняються від більшості інших відносин ЄС з третіми країнами, в яких ЄСЗС відіграє провідну роль на боці ЄС. У швейцарському випадку дипломатична служба несе відповідальність тільки за Угоду 1972 р. та Шенгенську угоду про асоціацію.⁶³

Маріус Вал і Ніна Гролімунд (Vahl&Grolimund 2006) відзначають, що через істотні відмінності між галузевими угодами, можна насправді говорити про декілька швейцарських моделей асоціації з ЄС. Існує, наприклад, «повітряна транспортна модель» у тандемі ЄС – Швейцарія. Тут законодавство ЄС безсумнівно є правовою основою співробітництва, а інститути ЄС – Європейська комісія і Європейський суд – мають повноваження здійснювати нагляд і арбітраж в зазначених сферах (у даному випадку це – конкуренція і політика державної допомоги в галузі цивільної авіації). Шенгенські угоди про асоціацію пропонують іншу модель, що відрізняється від стандартних угод про співпрацю та асоціацію ЄС. Представники відповідних країн, тобто держав ЄЕЗ і Швейцарії, беруть тут участь як спостерігачі, без права голосування в структурі Ради міністрів ЄС (у вигляді змішаної Шенгенської комісії) на рівні експертів, молодших і старших посадових осіб і міністрів. Як і в «повітряній транспортній моделі», участь асоційованої держави явно базується на законодавстві ЄС.⁶⁴

Однак, як визначає Сандра Лавенекс (Lavenex 2009), з вказаним вище винятком повітряного транспорту і Шенгенських угод, *acquis communautaire* ЄС не стає автоматично основою інших двосторонніх угод для відносин між Швейцарією та ЄС; консенсус, до якого дійдуть в результаті переговорів, може бути віднесений до *acquis helveto-communautaire*. Зобов'язання, накладені двосторонніми угодами є чіткими, хоча і можуть включати певні відступи від законодавства. Швидше, правові зобов'язання, що виникають в рамках двосторонніх угод, наближаються до традиційного міжнародного, ніж наднаціонального права ЄС. Принцип, що лежить в основі відносин між двома сторонами, не є «юридичною однорідністю», як у випадку країн ЄЕЗ, але є визнанням *еквівалентності* законодавства. Крім того, немає жодного систематичного контролю передачі законодавства ЄС до швейцарського національного законодавства, ані юридичного, ані політичного. Контроль за виконанням зобов'язань, що містяться в двосторонніх угодах забезпечується кожною зі сторін на відповідній території. Швейцарський законодавчий процес включає правила *autonomer Nachvollzug*, після чого, перевіряється кожне нове швейцарське законодавство, чи воно відповідає вимогам законодавства ЄС. Нарешті, немає судових органів нагляду для моніторингу гармонізації, заснованої на принципі *доброї волі*.⁶⁵

⁶³ M. Vahl, N. Grolimund, 2006, там само, с. 113.

⁶⁴ M. Vahl, N. Grolimund, 2006, ibid.

⁶⁵ S. Lavenex, 2009, ibid.

На відміну від ЄЕЗ, швейцарські угоди набагато більше обмежують участь швейцарських експертів в комітології ЄС. Через галузевий підхід і через виключення зі сфери цивільної авіації та Шенгену, угоди не досягають оптового прийняття *acquis*. Однак, у зв'язку з укладенням двостороннього пакета Bilateral I (в силі з 2002 р.), Рада ЄС прийняла декларацію про надання представникам Швейцарії права брати участь у якості спостерігачів з правом дорадчого голосу, але не голосувати на засіданнях комітетів у сферах досліджень, повітряного транспорту, соціального забезпечення та визнання дипломів. Крім того, Комісія прагне консультуватися зі швейцарськими експертами на рівні з експертами країн-членів ЄС в тих областях, де законодавство Швейцарії визнається в якості еквівалентного *acquis*. Швейцарія також отримує вигоду зі свого статусу спостерігача в Постійному комітеті ЄЗВТ, який координує позицію трьох країн ЄЗВТ та ЄЕЗ з питань ЄЕЗ.⁶⁶

Роман Петров (Petrov 2008) також зазначає, що секторальні угоди між ЄС та Швейцарією передбачають неофіційну участь швейцарських експертів в розробці динамічних *acquis communautaire*. Відповідно до Угоди про ЄЕЗ, Комісія зобов'язана надати консультації експертам держав-членів Європейської асоціації вільної торгівлі на ранніх етапах підготовки будь-якого нового відповідного закону ЄС, тоді як, на противагу цьому, процедура обміну інформацією у відносинах ЄС зі Швейцарією означає, що Швейцарія повинна бути повідомлена про закон щойно його прийняли. На підготовчому етапі розробки *acquis*, швейцарські експерти можуть бути проінформовані і забезпечені консультацією «настільки, наскільки це можливо» до і після нарад експертів ЄС.

Тільки «на прохання однієї з Договірних Сторін [що] попередній обмін думками може мати місце в Об'єднаному комітеті» (стаття 23 галузевої угоди між ЄС та Швейцарією з питань повітряного транспорту). Процедуру обміну інформацією між ЄС і Швейцарією не слід прирівнювати до процедури консультацій та інформування, створеної в рамках угоди ЄЕЗ і Митного союзу між ЄС і Туреччиною. Про нещодавно прийняті *acquis communautaire* Швейцарія має бути офіційно повідомлена протягом восьми днів і навпаки. Проте, спільні комітети ЄС і Швейцарії мають повну свободу дій щодо прийняття рішення про впровадження нового законодавства ЄС до швейцарської правової системи.⁶⁷

Швейцарський білатералізм дійсно є унікальною моделлю диференційованої інтеграції. У двох галузевих політиках ЄС, тобто політиках повітряного транспорту і Шенгену, вона є ідентичною з моделлю ЄЕЗ, коли мова йде про узгодження з *acquis communautaire*. Це ж саме стосується і доступу до формування політики в рамках ЄС. В інших близько 120 галузевих угодах Швейцарія може застосовувати гнучку гармонізацію *acquis*, однак, у спосіб, що забезпечує еквівалентність її національного законодавства до законодавства ЄС. У той же час

⁶⁶ M. Vahl, N. Grolimund, там само, с. 85.

⁶⁷ R. Petrov, 2008, там само, с. 46, 49.

немає ніякого судового або політичного наглядового органу та / або інституційних механізмів, які б перевіряли відповідність швейцарського законодавства до законодавства ЄС та / або забезпечували його гармонізацію.

Митний союз з Туреччиною

Туреччина і Греція паралельно подали заявики для укладання угод про асоціацію з Європейським економічним співтовариством (ЄЕС), ще у 1959 р. Угода передбачала створення митного союзу. Для Греції угода про асоціацію еволюціонувала у приєднання до ЄС у 1982 р., проте, цього не сталося у випадку Туреччини. Після приєднання Греції, Туреччина подала заявку на вступ до ЄС в 1987 р. ЄС погодився розпочати переговори про вступ Туреччини в 2004 р. З того часу Туреччині вдалося відкрити переговори по 16 з 35 розділів, проте переговори дійшли висновків тільки по одному з них (наука і дослідження).⁶⁸

Таким чином, відносини ЄС з Туреччиною регулюються Угодою про асоціацію, укладеною в 1963 р. і відомою як Анкарська Угода. Відповідно до неї, асоціація Туреччини з ЄЕС мала реалізовуватися в три етапи: перший – підготовчий етап; другий – перехідний, і третій – заключний. На підготовчому етапі ЄЕС надало односторонні поступки Туреччині у вигляді сільськогосподарських тарифних квот і фінансової допомоги. У 1967 р. Туреччина подала заявку на переговори щодо вступу в перехідну стадію. У 1970 р. був підписаний, а в 1973 р. набрав чинності Додатковий протокол до Анкарської угоди. Основною метою Додаткового протоколу стало створення Митного союзу (МС). У 1995 р. на засіданні Ради Асоціації було вирішено, що МС Туреччини набере сили, починаючи з 1 січня 1996 р.⁶⁹

Насправді, Туреччина є єдиною державою-кандидатом, яка вже має митний союз з ЄС. Принаймні, у відношенні торгівлі товарами Туреччина є майже частиною Єдиного ринку. Митна угода між ЄС і Туреччиною не обмежується звичайним прикордонним контролем, вона значно виходить за її рамки, спрямовуючи увагу на сфери нормативної або глибокої інтеграції у ринок товарів ЄС. Вимагається, щоб окрім двосторонньої лібералізації промислових тарифів і вирівнювання зовнішніх промислових тарифів, Туреччина була змушена прийняти законодавство Співтовариства щодо усунення технічних бар'єрів у торгівлі, політиці в області конкуренції, захисту прав інтелектуальної власності та управління прикордонними процедурами, включаючи правила походження. Туреччина також зобов'язалася прийняти торгівельну політику Співтовариства по відношенню до третіх країн, включно зі створенням

⁶⁸ Див. «European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations.» *European Commission*. Наявне он-лайн: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170301-overview_negotiations_turkey.pdf (12.3.2017).

⁶⁹ Детальніше див.: S. Togan (1997) Opening up the Turkish Economy in the Context of the Customs Union with EU. *Journal of Economic Integration* 12(2), June 1997, c. 157– 179, c. 158-159.

зони вільної торгівлі з усіма пільговими партнерами ЄС, реалізацією різних галузевих положень (наприклад, заходи, що охоплюють текстиль і одяг) і за- безпечення сумісності з міжнародними угодами з охорони права інтелектуальної власності. МС Туреччини та ЄС не поширюється на спільну сільсько-господарську політику ЄС та торговлю сільськогосподарською продукцією. Він також не містить нормативно-правової бази для торгівлі послугами, руху капіталу і робочої сили.⁷⁰

Як твердить Роман Петров (Petrov 2008), мета митного союзу між ЄС і третьою країною може привести до залучення великої кількості фахівців цієї третьої країни в процесі прийняття рішень в ЄС. Наприклад, відповідно до рішення Ради Асоціації № 1/95, турецькі експерти повинні отримувати неформальні консультації ЄС на стадії розробки законодавства ЄС, якщо це стосується сфер, які мають безпосереднє відношення до функціонування МС між ЄС і Туреччиною. Петров також зазначає, що Комісія не зобов'язана дотримуватися порад турецьких експертів. Експерти можуть брати участь в роботі низки технічних комітетів, які допомагають Комісії у здійсненні її виконавчих повноважень в сферах безпосереднього відношення до функціонування Митного союзу (стаття 60, рішення 1/95). Процедура обміну інформацією в рамках МС між Туреччиною та ЄС така ж сама, як і у держав-членів ЄС. Це означає, що Туреччина повинна представити інформацію Комісії у всіх випадках, коли держави-члени роблять це. Натомість Комісія має ділитися своїми доповідями та оцінками з Туреччиною. Сторони зобов'язуються публікувати всю інформацію, пов'язану з використаними інструментами.⁷¹

Згідно Зіглінди Гштьоль (Gstöhl 2007), певним чином, консультаційний механізм митного союзу у випадку МС Туреччини був запозичений з Угоди про ЄЕЗ, але недоліки в положеннях Європейської економічної зони, поглиблюються з нездатністю пристосовувати їх до Туреччини з урахуванням залучення її до торгівельної політики ЄС. Незважаючи на те, що ЄС і Туреччина повинні діяти в тандемі, Туреччина не може впливати на переговори (та повторні переговори) з питань торгових угод, її усувають з консультацій у сфері торгівлі. У разі виникнення спору Рада асоціації намагається знайти угоду або може одноголосно прийняти рішення про передачу спору до Європейського або арбітражного суду. З огляду на нібито тимчасовий характер митного союзу Туреччина погодилася прийняти політику і законодавство Співтовариства, не беручи участі в процесі прийняття рішень в ЄС. Кінцевою метою угоди про асоціацію було не створення митного союзу, а завершення реального спільнотного ринку, що тим самим скасувало б всі бар'єри у переміщеннях між Туреччиною і ЄС, в тому чис-

⁷⁰ S. Ülgen, Y. Zahariadis (2003) The Future of Turkish – EU Trade Relations. Deepening and Widening. *Turkish Policy Quarterly*, vol. 3, no. 4, c. 17-59, c. 19; Див. також: S. Togan, 1997, там само, c. 158.

⁷¹ R. Petrov, 2008, там само, c. 46, 48.

лі можливість досягнення політичного членства Туреччинив ЄС.⁷²

Випадок МС Туреччини як модель диференційованої інтеграції є надзвичайно цікавим навіть тому, що хоча Туреччина повинна була узгодити законодавство з обмеженим обсягом *acquis communautaire*, він забезпечує відносно високий рівень інституційної інтеграції Туреччини в рамках процесу формування політики ЄС у відповідній області *acquis*, що робить його схожим на модель ЄЕЗ.

Інші типи угод про асоціацію

Паралельно з укладанням угоди ЄЕЗ з Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном в 1992 р., першим пакетом двосторонньої угоди зі Швейцарією (Bilateral I) в 1998 р., і створенням Митного союзу з Туреччиною в 1995 р., ЄС уклав Угоди про Європейську асоціацію (УЄА) з трьома пост-комуністичними державами у Центральній та Східній Європі (Чехословаччина, Угорщина та Польща) в 1992 р., Словенією в 1996 р., Румунією в 1997 р. і Болгарією в 1998 р., і, нарешті, Угоди про стабілізацію і асоціацію (УСА) з західно-балканськими країнами у 2010-х роках. УЄА і УСА, натхненні колишніми угодами про асоціацію Греції й Туреччини 60-х років, передбачають перспективу політичного членства на основі повного наближення до *acquis communautaire*. Проте, від моделей гнучкої інтеграції через ЄЕЗ, швейцарський білатералізм та Митний союз з Туреччиною їх чітко і суттєво відрізняє те, що УЄА і УСА не передбачають зобов'язань ЄС залучати експертів з відповідних країн до підготовчої стадії законодавчого процесу.

Роман Петров (Petrov 2008) зазначає, що решта зовнішніх угод ЄС (за винятком ЄЕЗ, швейцарського білатералізму та МС Туреччини) не передбачають ані офіційної, ані неформальної участі третіх країн в процесах прийняття рішень ЄС. Слідуючи його словам, нещодавні зовнішні угоди уникають посилань на такі зобов'язання. Замість цього, зовнішні угоди ЄС пропонують ширші можливості для взаємного обміну інформацією, технічної / фінансової допомоги, з метою стимулювання експорту *acquis* до правопорядку третіх країн. Зовнішні угоди ЄС містять прості заяви про наміри взаємного законодавчого співробітництва.⁷³ Іншими словами, Петров (Petrov 2008) стверджує, що ЄС розглядає процедурні засоби залучення третіх країн до процесу прийняття рішень, які підходять тільки для зовнішніх угод з високим рівнем взаємної економічної інтеграції (митного союзу або доступу до взаємних ринків). Як він справедливо зазначає, навіть зовнішні угоди ЄС з метою можливого членства (УСА, УЄА)

⁷² S. Gstöhl, 2007, там само, с. 13-14.

⁷³ R. Petrov, 2008, там само, с. 46. Разом з Угодами про стабілізацію і асоціацію з західно-балканськими країнами, Петров розглядає також Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) з пострадянськими країнами і Угоди про торгівлю, розвиток і співробітництво (TDCA), наприклад з Південно-Африканською Республікою, в категорії «Угоди зовнішнього розвитку ЄС», оскільки всі вони передбачають узгодження з законодавчими актами, принаймні в мінімальному обсязі.

не передбачають рівня формальної / неформальної участі, подібного до того, що вказаний в угодах про економічну інтеграцію (Угода про європейську асоціацію, Митний союз ЄС з Туреччиною). Він приходить до висновку, що ступінь залучення експертів з третіх країн в процесі прийняття рішень ЄС пов'язаний з характером зобов'язань щодо гармонізації / наближення, а також з усіма цілями зовнішніх угод ЄС. Якщо ці угоди передбачають невід'ємні зобов'язання з гармонізації / наближення і якщо вони проводять тісну економічну інтеграцію (Угода про ЄЕЗ, секторальні угоди між ЄС та Швейцарією, Турецький митний союз як результат Анкарської угоди 1963 р.), то певна формальна чи неформальна їх участі є можливою. З іншого боку, зовнішні угоди ЄС, які накладають м'які зобов'язання щодо наближення або гармонізації та які уникають перспективи тісної економічної інтеграції (угоди про партнерство і співробітництво – УПС: країни колишнього Радянського Союзу, угоди Євро-Середземноморської асоціації – ЕМАAs: країни Південного Середземномор'я, Угоди про торгівлю, розвиток і співробітництво – ТДСAs: інші треті країни, наприклад, Південно-Африканська Республіка), не надають можливості брати участь в процесі прийняття рішень ЄС. У зв'язку з цим він зазначає, що останні зовнішні угоди ЄС пропонують інші варіанти (інформаційну допомогу, технічну та фінансову підтримку) третім країнам, які розпочали процес добровільної гармонізації, з метою виконання м'яких зобов'язань з наближення та гармонізації.⁷⁴

Крім того, Петров (Petrov 2008) стверджує, що в УЄА і УСА ЄС замінив безпосередню участь сторін у процесі прийняття рішень на надання технічної допомоги, яка включає в себе також обмін інформацією. Він зазначає, що в УЄА і УСА, процедура обміну інформацією є невід'ємною частиною пакету технічної допомоги від ЄС. Цей пакет технічної допомоги спрямований на надання допомоги договірним державам у їх зусиллях щодо наближення і розробки їх національного законодавства відповідно до стандартів ЄС, з метою приведення їх у відповідність цілям можливого членства в ЄС. Замість участі в процесі формування політики ЄС, процедура обміну інформацією в УЄА і УСА передбачає інформаційну допомогу ЄС для країн, що підписали договір про правильне застосування і виконання *acquis communautaire* та політик ЄС. Крім того, процедура обміну інформацією також охоплює аспект публічної освіти. Наприклад, *acquis communautaire* доповнюються так званою «процедурою інформації та комунікації», спрямованої на забезпечення широкого загалу договірних країн з основною інформацією про ЄС, його політику й інститути через освітні заходи, навчання і конференції.⁷⁵

У загальних рисах можна погодитися з цим поясненням, однак, воно не пояснює причин, чому угоди УЄА і УСА не передбачають, ані формального, ані неформального залучення третіх країн до процесів прийняття рішень

⁷⁴ R. Petrov, там само, с. 47.

⁷⁵ R. Petrov, 2008, там само, с. 49.

в ЄС. Головний аргумент Петрова (Petrov 2008) щодо можливості «бодай якого рівня формальної чи неформальної участі в процесі прийняття рішень ЄС» полягає в тому, що угода ЄЕЗ, швейцарський розширеній пакет двосторонніх секторальних угод і Митний союз Туреччини передбачають невід'ємні зобов'язання з гармонізації та наближення, а також продовження тісної економічної інтеграції, в тому числі взаємного доступу до ринків. Проте, колишні Угоди про європейську асоціацію країн Центральної Європи, а також колишні й теперішні УСА західно-балканських країн, передбачають нагальні зобов'язання з гармонізації та наближення, в тому числі взаємного доступу до ринків. Тим не менш, вони не передбачають будь-якої їх участі в процесі прийняття рішень в ЄС. На противагу Петрову ми не вважаємо, що існує пряме співвідношення між діапазоном гармонізації / наближення разом з інтеграцією ринку з одного боку та інституційною інтеграцією третіх країн і / або їх участі в процесі прийняття рішень ЄС з іншого боку. У порівнянні з ЄЕЗ, швейцарськими та турецькими договірними рамками, УЄА і УСА дійсно створили набагато більше асиметричних відносин між ЄС і договірними країнами.

1.1.4 ЗАМІСТЬ ВИСНОВКУ: АСОЦІАЦІЯ УКРАЇНИ В ПОРІВНЯЛЬНІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

У заключній частині дослідження ми маємо на меті зробити порівняльний аналіз УпА/ГВЗВТ України з іншими договірними рамками розглянутими вище, які регулюють часткову інтеграцію третіх країн в єдиний ринок ЄС з його чотирма свободами.

Наш порівняльний аналіз побудовано уздовж двох вимірів, це дозволяє ідентифікувати типи договірних рамок ЄС з третіми країнами, що було визнано Сандрою Лавенекс (Lavenex 2011), тобто нормативних і організаційних меж.⁷⁶ Коли мова йде про *регуляторні обмеження*, ми порівнюємо УпА/ГВЗВТ України з іншими договірними рамками на основі наступних трьох показників: по-перше, діапазон наближення / гармонізації з законодавством ЄС, по-друге, правова якість переміщення законодавства ЄС в національні законодавства, і по-третє, тип механізму контролю, який передає ступінь інтеграційної природи відносин ЄС з країнами-контрагентами. Нарешті, ми дивимося на *організаційні обмеження* УпА/ГВЗВТ України проти інших розглянутих договірних рамок, тобто, коли і яким чином країни залучені у процес формування політики в рамках ЄС, особливо коли йдеться про законодавчі норми, покликані забезпечити передачу в свої національні законодавства.

⁷⁶ S. Lavenex, 2011, там само.

Діапазон наближення

Колишній європейський комісар з питань торгівлі Карл де Гюхт, який контролював хід переговорів щодо угод про асоціацію з країнами Східного партнерства, зазначав, що «ци угоди про асоціацію будуть забезпечувати один з наймасштабніших рівнів політичної асоціації між ЄС та іноземними країнами. Вони будуть впливати на бізнес і громадян по низці конкретних напрямів, оскільки охоплюють більшість аспектів економічного життя – від захисту прав споживачів до закону про акціонерні товариства, від охорони довкілля до освіти і професійної підготовки. Вони включають в себе основну торгову складову – Глибоку і всеосяжну зону вільної торгівлі або ГВЗВТ на професійному жаргоні – яка є ключовим фактором економічної інтеграції між ЄС і регіоном»⁷⁷. Дійсно, УпА/ГВЗВТ України виходить далеко за межі діапазону наближення до *acquis communautaire* в порівнянні з Угодою про ЄЕЗ, швейцарськими двосторонніми секторальними угодами (SBSAs) та / або Митним союзом з Туреччиною (МСТ). Що стосується діапазону наближення, то він є близьким до колишніх Угод про асоціацію ЄС з країнами Центральної Європи, а також Угоди про стабілізацію і асоціацію з західно-балканськими країнами, які, однак, містили у собі перспективу членства, а отже – зобов'язання даних асоційованих країн дотримуватися повністю *acquis communautaire* ЄС.

На відміну від Угоди про ЄЕЗ українська УпА/ГВЗВТ охоплює ще й сільське господарство, рибальство, оподаткування, а також сферу юстиції і внутрішніх справ (JHA) і Спільну зовнішню і безпекову політику (CFSP). У порівнянні з Турецьким МС, на додаток до торгівлі товарами, вона включає в себе також торгівлю послугами. УпА/ГВЗВТ охоплює по суті всю торгівлю, в тому числі «чутливими» товарами, такими як сільське господарство, сталь і текстильні вироби. Okрім пов'язаних з торгівлею питань УпА/ГВЗВТ встановлює співпрацю в 28 галузевих політиках, які також базуються на поступовому наближенні до законодавства Європейського Союзу та, у певних випадках, до міжнародних норм і стандартів. Згідно УпА/ГВЗВТ, переважна більшість митних зборів на товари, буде скасована, як тільки утода набуде чинності. В цілому, Україна і ЄС анулюють відповідно 99,1% і 98,1% мита з торгівельної вартості. ГВЗВТ передбачає скорочення тарифів, які дозволять економічним операторам обох сторін заощадити в середньому близько 750 мільйонів євро на рік. Переходідний період до повної лібералізації охоплює більше 7 років тільки для ЄС і в той же час для України – до 10 років (де-факто 15 років для автомобілів). Витрати бюджету, призначени для юридичних та інституційних реформ у сферах, пов'язаних з торгівлею, будуть підтримуватися ЄС поряд з фондами від міжнародних фінансових інститутів. Це є частиною зобов'язань в тому, що ЄС і міжнародні фінансові

⁷⁷ De Gucht, K.: “EU trade policy looking East”. Speech at the Civil Society Trade Seminar, Warsaw, 3 October 2011:<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/625&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (15.3.2017).

організації нададуть понад 12 млрд. євро на підтримку здійснення Угоди, а також макро-фінансової стабілізації та процесу реформ України.⁷⁸

Коли йдеться про звільнення від *acquis communautaire*, аналогічно до угоди про ЄЕЗ, УпА/ГВЗВТ України не включає загальної торговельної політики, економічного і грошового об'єднання. Проте, Україна повинна консультувати ЄС на питання про відповідність Угоді, чи планує вона створювати зону вільної торгівлі з третьою країною або приєднуватися до митного союзу, створеного групою третіх країн. В сумі, УпА/ГВЗВТ передбачає, що Україна затвердить близько 95% торгівельних та економічних *acquis communautaire* ЄС.⁷⁹ Що стосується діапазону наближення до *acquis communautaire*, УпА/ГВЗВТ України, Молдови та Грузії є другою «амбіційною» договірною рамкою ЄС з третіми країнами після УЄА і USA. Вона набагато більш амбітна, ніж Угода про ЄЕЗ з Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном, швейцарські двосторонні секторальні угоди чи Турецький МС. УпА/ГВЗВТ України, так само, як і УпА Молдови та Грузії, передбачає найбільший експорт *acquis communautaire* серед усіх існуючих договірних рамок ЄС з третіми країнами, які не включають в себе перспективу членства.

Юридична якість

Ключова умова, що лежить в основі УпА/ГВЗВТ України, представляє концепцію *поступового наближення* законодавства України до норм і стандартів ЄС. Встановлені конкретні терміни, в рамках яких Україна повинна наблизити своє законодавство до відповідного законодавства ЄС. Угода містить 43 додатки, в них викладено законодавство ЄС, яке має бути прийнято до визначеного дати. Терміни коливаються від 2 до 10 років після набуття чинності цією Угодою.⁸⁰

Ще одне провідне положення УпА/ГВЗВТ представляє концепцію *динамічного наближення*. Ця концепція відображає той факт, що закон і законодавство ЄС не є статичними – вони постійно еволюціонують. Таким чином, процес наближення національного законодавства України до законодавства ЄС має бути динамічним і повинен йти в ногу з основними реформами ЄС, але і відповідним чином враховувати здатність України наблизити власне законодавство до європейського. Відповідно до угоди, ЄС повинен інформувати заздалегідь Україну про будь-які зміни у відповідному законодавстві, а потім Рада асоціації може внести зміни в додатки до угоди відповідно до змін у за-

⁷⁸ Угода про Асоціацію між ЄС та Україною: "Quick Guide to the Association Agreement". European External Action Service - Delegation of the European Union to Ukraine. Наявне он-лайн: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_en.htm (15.3.2017), с. 4.

⁷⁹ Інтерв'ю автора з представниками ГД Європейської комісії з питань торгівлі, які вели переговори ГВЗВТ у частині Угоди про асоціацію з Україною; Інтерв'ю відбулося в Брюсселі 5 грудня 2012 р.

⁸⁰ Угода про Асоціацію між ЄС та Україною, там само, с. 2.

конодавстві ЄС. Після наближення свого національного законодавства Україні слід просити про визнання еквівалентності.⁸¹

З точки зору юридичної якості передачі *acquis communautaire* ЄС до національного законодавства, УпА/ГВЗВТ (України, Молдови та Грузії) є менш амбітними, ніж угоди про ЄЕЗ, швейцарські двосторонні секторальні угоди, Митний союз з Туреччиною, УЄА і УСА. Нормативний трансфер законодавства ЄС в національне законодавство третіх країн може варіюватися: від повної проекції *acquis communautaire* ЄС (як у випадку УЄА і УСА) до більш селективної передачі норм ЄС (як у випадках ЄЕЗ, SBSAs, Митного союзу з Туреччиною). За Сандрою Лавенекс (Lavenex 2011), юридична якість зобов'язань варіється між квазі-наднаціональною гармонізацією, вільними уявленнями про наближення (*approximation*) та простим діалогом і обміном інформацією.⁸² УпА/ГВЗВТ передбачає наближення національного законодавства до законодавства ЄС(*approximation*), що є менш суворим методом передачі законодавства ЄС у порівнянні з гармонізацією. Це забезпечує більшу гнучкість в інтерпретації відповідного законодавства ЄС, а також у виборі способу його передачі до національного законодавства.

Загалом, УпА/ГВЗВТ України подібна до угоди про ЄЕЗ, МС з Туреччиною, УЄА і УСА, коли мова йде про її динамічну природу, оскільки вона являє собою постійне наближення національного законодавства не тільки до існуючого, а й новоприйнятого законодавства ЄС. Однак, з точки зору правової якості передачі законодавства ЄС, вона є менш амбітною, ніж договірні рамки, вказані вище, оскільки не вимагає досягнення сувереної юридичної однорідності з законодавством ЄС. Вона швидше вимагає досягнень правової еквівалентності з *acquis* ЄС, що наближає її до швейцарських двосторонніх секторальних угод і / або до швейцарської моделі диференційованої інтеграції, яка застосовує метод «гармонізації з гнучкістю» для передачі *acquis* ЄС до національного законодавства.

Нагляд і моніторинг

Дотримання зобов'язань щодо гармонізації / наближення у рамках розглянутих договірних рамок третіх країн з ЄС може бути реалізоване, по-перше, судовими правоохоронними органами – як у випадку Угоди про ЄЕЗ і Митного союзу з Туреччиною, по-друге, через регулярний політичний моніторинг – як у випадку з УЄА і УСА, або по-третє, воно може бути засноване на правовому принципі «сумлінності» - як у випадку зі Швейцарією.

Коли йдеться про УпА/ГВЗВТ України, тут немає жодного правового органа за прикладом Суду ЄЗВТ, встановленого Угодою про ЄЕЗ. Наглядовий орган, який здійснює контроль за виконанням Угоди – Рада Асоціації на рівні міністрів. Рада Асоціації складається з представників Європейської комісії, Ради ЄС та уряду України з ротацією головуючих. Вона уповноважена здійснювати контроль

⁸¹ Угода про Асоціацію між ЄС та Україною, *ibid*.

⁸² S. Lavenex, 2011, там само, с. 374.

за виконанням Угоди, приймати обов'язкові рішення і має право вносити зміни у додатки до Угоди відповідно до еволюції законодавства ЄС.⁸³ Моніторинг означає нагляд за застосуванням і реалізацією Угоди, її цілей і зобов'язань. Це безперервна оцінка прогресу в імплементації та виконанні заходів і зобов'язань, які охоплюються Угодою. Цей процес моніторингу має особливе значення для ГВЗВТ, оскільки позитивний результат демонструє передумову будь-якого подальшого відкриття ринку для українських економічних гравців на ринку ЄС. Моніторинг передбачає оцінку наближення законодавства України до актів ЄС і, де це можливо, також до міжнародних інструментів.⁸⁴

Відповідно до Угоди, спори, в тому числі й у випадку тлумачення та / або передачі законодавства ЄС до національного законодавства України, повинні вирішуватися Радою Асоціації. Угода встановлює механізм врегулювання спорів, який повинен вступити в силу, якщо зобов'язання щодо Угоди про асоціацію не будуть виконуватися однією зі сторін угоди. Для частини ГВЗВТ, окремий механізм вирішення спорів у сфері торгівлі передбачено у вигляді спеціалізованого протоколу. Вироблення окремого механізму для сфери торгівлі було навіяне традиційним механізмом врегулювання спорів у СОТ. Крім того, параграф, що стосується торгівлі (розділ IV, параграф 3), встановлює процедуру посередництва, в тому числі арбітражної панелі (що керується спільно узгодженим незалежним посередником; панель складає група експертів з 15 осіб, призначених спільно Об'єднаним торговим комітетом: 5 – з ЄС, 5 – з України і 5 спільно узгоджених експертів з-поза меж ЄС чи України). Якщо арбітраж не в змозі вирішити спір, останнє рішення належить Суду Європейського Союзу (ЄС). Якщо рішення Суду ЄС не може бути виконаним жодною зі сторін Угоди, суд може накласти санкції на відповідного учасника.⁸⁵

Коли мова йде про механізми нагляду, УпА/ГВЗВТ України схожа на Митний союз з Туреччиною, УЄА і УСА. Усі ці моделі можна поставити посередині Угоди про ЄЕЗ, яка містить у собі найвищий рівень нагляду судами за політичними інститутами з одного боку, і найнижчий або, краще сказати, нульовий рівень контролю, характерний для швейцарської моделі диференційованої інтеграції.

Участь у формуванні політики

Залучення країн – не членів у процес формування політики в рамках ЄС є делікатним політичним питанням, оскільки право формувати норми і по-

⁸³ Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L161/3, 29.5.2014, see Title VII. Для більш детальної інформації про інституційні рамки для співробітництва і діалогу між Україною та ЄС дивіться главу 1.3 даної публікації.

⁸⁴ Угода про Асоціацію між ЄС та Україною..., там само, с. 6.

⁸⁵ Див. Угода про Асоціацію, там само: TitleIV, Section 3.

літики ЄС є виключною прерогативою членів союзу. Іншими словами, доступ до інститутів, що формують політику ЄС, є синонімом політичного членства тої чи іншої країни.

Проте, розширення інтеграційного простору ЄС за межі територій його членів і включення третіх країн до єдиного ринку з його чотирма свободами з початку 90-х років ставили питання про легітимність зовнішнього управління ЄС. У ході переговорів щодо Угоди про ЄЕЗ, які розпочалися після прийняття Єдиного європейського акту наприкінці 80-х років, країни ЄСВТ відмовлялися прийняти договірне рішення, яке би накладало на них зобов'язання імпортувати *acquis* Європейських Спільнот / Європейського Союзу, не маючи при цьому навіть шансу брати участь у формуванні цього законодавства.⁸⁶ Зрештою, ЄС розробив певні форми участі держав – не членів з інтеграційними контрактами у своїх інституціях. Однак, різні політичні й правові умови, за якими ЄС уклав інтеграційні угоди з третіми країнами, мали результатом різні форми їх участі в установах ЄС. Таким чином, на доданок до різного діапазону гармонізації / наближення до законодавства ЄС, а також різної юридичної якості передачі законодавства ЄС, диференційована інтеграція третіх країн також означає різні види їх залучення у формування політики ЄС. Проте, слід підкреслити, що червона смуга, яку ЄС ніколи не перетинав, це – його дозвіл на участь держав, які не є членами, в інститутах ЄС, однак без права голосу. Тим не менш, спосіб залучення держав, які не є членами, до формування політики ЄС та інститутів ЄС є важливим, оскільки він демонструє ступінь їхньої політичної інтеграції з ЄС.

Найвищий рівень участі держав, які не є членами, в інститутах ЄС в рамках існуючого зовнішнього договірного режиму ЄС, представлено в Шенгенських угодах про асоціацію зі Швейцарією та країнами ЄЕЗ, які надають їм доступ до Ради ЄС на всіх рівнях її ієархії, наприклад, на рівні міністрів, Комітету постійних представників та експертних робочих груп, однак без права голосу. Участь країн ЄЕЗ і Швейцарії у Шенгенській політиці є єдиним випадком, коли держави – не члени мають доступ безпосередньо до центральних інституцій ЄС, до відання яких належать правотворчість і формування політичних рішень, наприклад, Ради, Комісії та Парламенту, що є прерогативою держав-членів.

Другим рівнем участі держав – не членів у формуванні політики ЄС є залучення їх експертів до роботи комітологічних комітетів ЄС. Це експертні комітети, створені Комісією на стадії розробки порядку денного ще до законодавчого процесу в центральних установах ЄС, наприклад, Раді та Парламенті. Їх мета полягає в тому, щоб надати допомогу Комісії в розробці нового законодавства в якості консультивативних органів.

Угода про ЄЕЗ дає право Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейну делегувати своїх експертів у комітологічні комітети. Вони можуть брати участь в засіданнях комітетів спільно з експертами з країн-членів, однак голосувати не можуть. Таке

⁸⁶ Див. наприклад, M. Vahl, N. Grolimund, 2006, там само, S. Lavenex, 2009, там само, та ін.

ж право надається турецьким експертам відповідно до Угоди про МС. Турецькі експерти мають право брати участь в засіданнях комітологічних комітетах, однак, тільки в обмежених сферах *acquis*, зафікованих митним союзом, без права голосу. Комітологічні комітети ЄС відкриті також для Швейцарії; однак, на відміну від домовленостей Європейської економічної зони і Митного союзу з Туреччиною тут немає офіційних зобов'язань з боку Європейської комісії щодо залучення швейцарських експертів на регулярній основі. Крім того, правила участі швейцарських експертів в комітології ЄС варіюються в залежності від положень конкретної галузевої угоди, оскільки не існує єдиного загально-гостинництвенного механізму, який би передбачав єдиний режим регулювання участі швейцарських експертів у комітологічних комітетах ЄС. На підготовчому етапі розробки *acquis*, швейцарських експертів можуть поінформувати і проконсультувати перед і після експертних засідань ЄС. У більшості випадків, процедура обміну інформацією у відносинах між ЄС та Швейцарією означає, що остання має бути повідомлена про законодавчий акт відряду, як тільки він буде прийнятий. УЄА і УСА, в тому числі УПА/ГВЗВТ Східного партнерства не передбачають жодної участі експертів з договірних країн у комітологічних комітетах ЄС. Інші типи угод про асоціацію (УПА, УСА включно з ГВЗВТ) не передбачають доступу експертів договірних сторін до комітологічних комітетів ЄС.

Третій рівень залучення держав – не членів до структур ЄС передбачає їх участь в програмах і агентствах ЄС, в тому числі у відповідних комітетах. Перші агентства та програми ЄС були створені у 70-х роках з метою отримання і поширення інформації про переваги європейської інтеграції. Пізніше, у 90-х роках, агентства і програми створювалися здебільшого як інструменти реалізації політики ЄС, наприклад – внутрішній ринок. На більшість агентств, створених у 2000-х роках, були покладені два нові ключові завдання: проведення незалежних науково-технічних консультацій / інформувань, інколи у відповідь на серйозні безпекові кризи, а також сприяння співробітництву держав-членів у різних сферах.⁸⁷

Посилаючись на розвиток агентств та програм ЄС, С. Лавенекс (Lavenex 2015) зазначає, що протягом останніх двох десятиліть система формування політики ЄС значно диверсифікувалася, і транс-державні органи, що складаються з національних і європейських технократів прийшли доповнювати традиційних законодавчих акторів. Залучені до участі на різних рівнях політичного циклу, галузеві виконавчі комітети і регулюючі агентства є більш проникнimi до включення представників регулюючої сфери з третіх країн, тим самим це відкриває нові можливості для гнучкої організаційної інтеграції. Сучасні механізми залучення третіх країн до програм і агентств ЄС варіюються від повного членства в асоціації без прав на голосування, статусу спостерігача

⁸⁷ “Decentralised agencies: 2012 Overhaul”. European Commission. Наявне он-лайн: http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/overhaul_en (у доступі 19.3.2017).

і участі в конкретних функціях і форумах. Основна мета програм і агентств ЄС – надання допомоги центральних законотворчих інститутів ЄС в реалізації та розробці галузевих стратегій.

Угода ЄЕП надає право Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейну брати участь в програмах та агентствах ЄС керуючись власним вибором і рішенням, в тому числі й стосовно рівня їх участі, що може варіюватися від повного членства до статусу спостерігача. Насправді, Ісландія бере участь у 12 програмах ЄС Норвегія – в 11, і, відповідно, Ліхтенштейн – у 3. Всі три країни ЄЕЗ залучені до 13 агентств ЄС, перетворених на свого роду спільні агентства ЄС – ЄЕЗ;⁸⁸ більш того, Норвегія уклала двосторонні угоди з додатковими 13 агентствами ЄС.⁸⁹ Участь в програмах і агентствах ЄС є відкритою також для Швейцарії, Туреччини та договірних держав УпА, УСА і УпА з країнами Східного партнерства, в тому числі – Україною. Швейцарія бере участь в 4-х програмах і 7 агентствах⁹⁰, відповідно, Туреччина бере участь у 7 програмах та 2 агентствах.⁹¹ Україна бере участь у 3 програмах ЄС (Erasmus плюс, Eurostudent, Horizon 2020) та 11 агентствах.⁹²

I, нарешті, четвертий шлях для держав, які не є учасниками інституціонального співробітництва з ЄС, служить засобом гармонізації / наближення до законодавства ЄС. Це багатосторонні або регіональні платформи і / або міжнародна організація, створена ЄС з державами – не членами, наприклад, Енергетичне співтовариство. Що стосується правового статусу Енергетичного співтовариства – це міжнародна організація, що займається енергетичною політикою. Організація була створена на підставі міжнародного договору в жовтні 2005 р. в Афінах і набула чинності у липні 2006 р. До-

⁸⁸ The list of respective EU agencies with participation of EEA countries see “EU agencies”. EFTA. Наявне он-лайн: <http://www.efta.int/eea/eu-agencies> (у доступі 19.3.2017).

⁸⁹ Mission of Norway to the European Union. Наявне он-лайн: <https://www.norway.no/en/missions/eu/areas-of-cooperation/participation-in-programmes-and-agencies/> (у доступі 19.3.2017).

⁹⁰ “The Major Bilateral Agreements Switzerland - EU”. *Federal Department for Foreign Affairs of the Swiss Confederation*, February 2017. Наявне он-лайн: https://www.eda.admin.ch/dam/dea/en/documents/folien/Folien-Abkommen_en.pdf (у доступі 19.3.2017).

⁹¹ “EU Programs and Agencies to which Turkey Participates”. *European Movement Turkey*. Наявне он-лайн: <http://turabder.org/en/turkey-eu/turkey-eu-relations/eu-programmes-and-agencies> (у доступі 19.3.2017).

⁹² Mission of Ukraine to the European Union. Наявне он-лайн: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/sectoral-dialogue/participation> (у доступі 19.3.2017). Україна бере участь в наступних установах ЄС: Європейський центр моніторингу наркотиків і наркоманії (EMCDDA); Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (FRONTEX); Агентство Європейських глобальних навігаційних супутників системи Навігаційної системи Galileo (GSA); Європейське агентство з навколошнього середовища (EEA); Адміністрація охорони праці та здоров'я (OSHA), Європейське агентство з безпеки на морі (EMSA); Європейське агентство з авіаційної безпеки (EASA); Європейський центр з контролю і профілактики захворювань (ECDC); Європейське залізничне агентство (ERA); Європейський фонд освіти (ETF); і Європейське агентство з лікарських засобів (EMA).

говір про заснування Енергетичного співовариства об'єднує Європейський Союз, з одного боку, і країни Південно-Східної Європи та Чорноморського регіону – з іншого.⁹³ Україна приєдналася до Енергетичного співовариства 1 лютого 2011 р. ⁹⁴

Загалом, асоціація України з ЄС у напрямі її участі в процесі формування політики ЄС, упустила найамбітніший інституційний механізм в цій сфері, що його ЄС запроваджував для держав – не членів, протягом останніх двох десятиліть. Україна має доступ до двох базових рівнів участі держав, які не є членами, в інститутах ЄС. По-перше – це міжнародні організації, учасником яких є ЄС; і які, однак, не є частиною інститутів ЄС, наприклад Енергетичне співовариство. По-друге – це програми та агентства ЄС, в тому числі відповідні комітети, що є консультативними складовими центральних інститутів ЄС, незважаючи на те, що вони не беруть безпосередньої участі в процесі законотворення ЄС.

Країни ЄЕЗ, Туреччина та Швейцарія є єдиними країнами – не членами з доступом до комітологічних комітетів ЄС, що є першим і основним рівнем процесу законотворчості ЄС в його центральних установах. Навіть якщо їх фахівці можуть брати участь в засіданнях комітологічних комітетів у якості спостерігачів без права голосу, вони мають можливість впливати на формування відповідного законодавства ЄС, надаючи свої аргументи і законодавчі положення. Ще однією важливою перевагою участі національних експертів в комітологічних комітетах ЄС для країн ЄЕЗ, Швейцарії та Туреччини є те, що їх заздалегідь інформують про планові поправки до відповідних законів ЄС. І, нарешті, це право країн ЄЕЗ і Швейцарії, відповідно до Шенгенських угод про асоціацію, брати участь у трьох рівнях Ради ЄС (міністерському рівні, посольському рівні – Комітеті постійних представників, та експертному рівні), де вони мають справу з Шенгенською політикою, що є швидше унікальним феноменом в існуючій законодавчій процедурі Європейського Союзу.

Короткий виклад головних висновків

Викладений вище порівняльний аналіз Угоди про асоціацію з Україною підживить нас до наступного головного висновку: заяви офіційних осіб ЄС, про те, що УпА / ГВЗВТ пропонує один з найамбітніших рівнів політичної асоціації та економічної інтеграції між ЄС та іноземною державою, є правдою лише частково.

Наведені вище заяви офіційних осіб ЄС є абсолютно вірними лише з огляду на один з трьох показників, обраних для порівняльного аналізу регуля-

⁹³ Див. офіційний веб-сайт Енергетичного співовариства: https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Who_are_we (у доступі 19.3.2017).

⁹⁴ Для аналізу див. A. Duleba, V. Benč, V. Bilčík (2012) *Policy impact of the Eastern Partnership on Ukraine. Energy, Trade and Visa Dialogue*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.

торних рамок УпА / ГВЗВТ України. Дійсно, діапазон наближення до законо-давства ЄС для УпА / ГВЗВТ України є другою з найбільш амбітних договірних рамок для відносин ЄС з третіми країнами (Україна повинна імплементувати близько 95% пов'язаних торгових та економічних *acquis* ЄС) після угод про ЄЕЗ з колишніми кандидатами Центрально-Східної Європи і нинішніх УСА з західно-балканськими країнами (100% *acquis* ЄС). У цьому відношенні УпА / ГВЗВТ України є набагато більш амбітною, ніж угоди про ЄЕЗ з Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном, двосторонні секторальні угоди Швейцарії і Митний союз з Туреччиною. УпА / ГВЗВТ України, а також аналогічні угоди з Молдовою і Грузією, передбачають найширшу імплементацію *acquis* у порівнянні до всіх договірних рамок, укладених коли-небудь Європейським Союзом з третіми країнами, які, однак, не включають в себе перспективу членства.

УпА / ГВЗВТ України схожа на Угоду про ЄЕЗ, Митний союз з Туреччиною, ЄЕЗ і УСА, коли йдеться про динамічний характер, який забезпечує постійне наближення національного законодавства не тільки до існуючого, але й новоприйнятого законодавства ЄС. Однак, з точки зору правової якості передачі законодавства ЄС, УпА / ГВЗВТ України є менш амбітною, ніж наведені вище договірні рамки, оскільки вона не вимагає сувереної юридичної однорідності з законодавством ЄС. На відміну від вищевказаних угод, які включають в себе принцип гармонізації, УпА / ГВЗВТ України передбачає наближення до законодавства ЄС (*approximation*). Це означає досягнення юридичної еквівалентності з актами ЄС, що наближає її до швейцарських двосторонніх секторальних угод і / або швейцарської моделі диференційованої інтеграції, яка містить метод «гармонізації з гнучкістю» для передачі *acquis* ЄС до національного законодавства. Механізми нагляду УпА / ГВЗВТ України схожі на МС Туреччини, ЄЕЗ і УСА. Всі вони можуть розташовуватися посередині між Угодою про ЄЕЗ, яка містить у собі високий рівень нагляду з боку судових та політичних інститутів, з одного боку, і найнижчим – або краще сказати нульовим – рівнем контролю, характерним для швейцарського білатералізму, з другого боку.

Щодо організаційних рамок, Угода про асоціацію України, наскільки це стосується участі України в процесі розробки політичних рішень в рамках ЄС, не забезпечує її найамбітнішим інституційним механізмом, що його ЄС створив для країн Європейського економічного простору, Туреччини та Швейцарії. Україна має доступ до двох базових рівнів участі держав – не членів у інститутах ЄС, по-перше, рівня міжнародних організацій, складовою яких є ЄС; які, однак, не є частиною інститутів ЄС, наприклад – Енергетичне співтовариство; а по-друге, рівня програм і агентств ЄС, в тому числі відповідних комітетів. Однак, на відміну від країн ЄЕЗ, Туреччини та Швейцарії, Україна не має доступу до комітологічних комітетів ЄС, які є першим дієвим рівнем законотворчого процесу в центральних установах ЄС.

Таблиця: УпА / ГВЗВТ України в порівняльній перспективі

Угода	Діапазон гармонізації / наближення до законодавства ЄС (реалізація політики)	Юридична якість	Включення у структури ЄС (формування політики)	Нагляд	Шенген
ЄЕЗ	(майже) Повний пакет <i>acquis</i> ЄС: єдиний ринок, вкл. ряд додаткових секторальних політик Винятки: сільське господарство, рибальство, митний союз, спільна торгівельна політика, JHA, CFSP, оподаткування, економічний і валютний союз	Узгодження з принципом «правової гомогенності» Динамічний характер: усі нові законодавства ЄС повинні бути прийняті, включаючи прецедентне право Європейського Суду (ЕСJ)	Участь (експертів) у: комітологічних комітетах (консультивативні органи ЄС в розробці нового законодавства) без права голосу Програми ЄС Агентства ЄС (право на участь у якості повноправного члена або спостерігача)	Законно: Наглядовий орган (може почати процедуру про пра-вопорушення у відношенні невідповідних держав-членів) Суд ЄЗВТ (відповідальний за забезпечення правової гомогенності у ЄЕЗ при дотриманні юрисдикції СЕС)	Повна участь на основі Шенгенської угоди про асоціацію Найвищий рівень участі в структурах ЄС з доступом до всіх трьох рівнів Ради (Ради міністрів, COREPER і робочих груп експертів) без права голосу
Швейцарський білатералізм	Повне законодавство ЄС в двох секторах: повітряний транспорт і Шенген Часткове прийняття <i>acquis</i> в решті галузей (120 двосторонніх галузевих угод)	Гармонізація у двох секторах: повітряний транспорт і Шенген У решті секторів: принцип «гармонізації з гнучкістю» управляється «еквівалентністю законодавства» Правило «Autonomer Nachvollzug» (швейцарська законодавча процедура включає перевірку кожного нового швейцарського законодавства, якщо воно відповідає законодавству ЄС)	У сфері повітряного транспорту і в пакеті Bilateral I 7 галузевих угод (з 2002 р.) участь (експертів) у Комітологічних комітетах (консультивативні органи ЄС у розробці нового законодавства) без права голосу Програми ЄС Агентства ЄС (відкриті для участі Швейцарії в якості повноправного члена або спостерігача)	Без політичного або судового нагляду „Сумлінність“	Повна участь на основі Шенгенської угоди про асоціацію Найвищий рівень участі в структурах ЄС з доступом до всіх трьох рівнів Ради (Ради міністрів, COREPER і робочих груп експертів) без права голосу

Митний союз з Туреччиною	Часткове прийняття <i>acquis</i> ЄС (Єдиний ринок в сфері торгівлі товарами, вкл. усунення технічних бар'єрів у торгівлі, політиці в області конкуренції, захисту прав інтелектуальної власності, введенням прикордонних процедур, включаючи правила походження і загальної торговельної політики)	Гармонізація <i>acquis</i> у відповідній області Єдиного ринку для регулювання торгівлі товарами, в тому числі спільної політики у сфері торгівлі Динамічний характер: всі нові відповідні <i>acquis</i> ЄС мають бути прийняті	Участь (експертів) у відповідних обраніх комітологічних комітетах Програми ЄС Агентства ЄС (Відкрито для участі Туреччини)	Політичний: Рада Асоціації Судовий: Юрисдикція Європейського суду у відповідних областях	Немає діалог у Раді юстиції і внутрішніх справ (не є частиною договору), вкл. з питань міграції, надання притулку, управління кордонами та візи
УЕА / УСА	Повністю <i>acquis</i>	Гармонізація Динамічний характер: всі нові закони ЄС мають бути прийняті	Немає доступу до комітологічних комітетів Програми ЄС Агентства ЄС (Відкрито для участі)	Політичний: Рада Асоціації Механізм врегулювання спорів У разі неможливості виконання: юрисдикція Європейського суду може накласти санкції	Немає діалог у Раді юстиції і внутрішніх справ (частина УПА), вкл. питання міграції, надання притулку, управління кордонами та візи
УПА/ГВЗВТ України	(майже) Повністю <i>acquis</i> ЄС <i>Acquis</i> Єдиного ринку плюс 28 галузевих політик (95% <i>acquis</i> з питань торгівлі та економіки) Звільнення: митний союз, економічний і валютний союз	Наближення (ГВЗВТ) Динамічна природа: все нове законодавство ЄС має бути прийняте	Немає доступу до комітологічних комітетів Програми ЄС Агентства ЄС (відкрито для участі)	Політичний: Рада Асоціації Механізм вирішення спорів У разі неможливості виконання: юрисдикція Європейського суду може накласти санкції	Немає діалог у Раді юстиції і внутрішніх справ (частина УПА), вкл. з питань міграції, надання притулку, управління кордонами та візи

З огляду на той факт, по-перше, що нинішня російсько-українська криза співпала з відзначенням третього десятиліття проекту європейської інтеграції, яка базується на Європейських Спільнотах / Європейському Союзі та тестиє потенціал ЄС діяти в якості перетворюючого та інтегративного гравця у Європі, потенціал, що його Європейські Спільноти / Європейський Союз розвивали, починаючи з кінця 70-х років 20 ст.; і по-друге, що відповідно до діапазону наближення до *acquis communautaire*, УпА / ГВЗВТ України є набагато більш амбітною, ніж Угода ЄЕЗ з Норвегією, Ісландією і Ліхтенштейном, швейцарські двосторонні секторальні угоди і Митний союз з Туреччиною, ми вважаємо, що це має вирішальне значення для ЄС і України щодо вдосконалення інституційної основи, закладеної Угодою про асоціацію з метою підвищення ефективності її реалізації. Навіть якщо ЄС і держави-члени наразі не готові до інноваційного підходу щодо договірних рамок з третіми країнами на основі методу диференційованої і / або гнучкої інтеграції, Україні треба запропонувати принаймні ті ж умови для включення до формування політики ЄС, оскільки вона займає те ж місце, що і країни Європейської економічної зони, Швейцарія та Туреччина.

Наш порівняльний аналіз показує, що УпА / ГВЗВТ містить найбільшу асиметрію в існуючих інтеграційних договірних рамках для відносин ЄС з третіми країнами, коли мова йде про прогалину між діапазоном наближення до законодавства ЄС, з одного боку, і рівнем інституційної участі договірної держави у формуванні політики в рамках ЄС, з другого. Ми вважаємо, що в інтересах ЄС та України домогтися більшої симетрії в їх відносинах, в тому числі, коли мова йде про інституційні механізми взаємодії одне з одним.

1.2 Процес асоціації Словаччини: політичні, економічні та інституційні наслідки

Владімір Білчік

Ця праця ставить за мету вивчити наслідки процесу асоціації Словаччини з Європейським Союзом напередодні її вступу до ЄС у 2004 р. Дослідження, у першу чергу, розглядає політичні та економічні контексти просування Словаччини до членства в ЄС. Тут викладені політичні труднощі, які супроводжували виконання Угоди про асоціацію, а також технічна сторона координації та реалізації законодавства ЄС. Таким чином, документ підкреслює значення технічної та юридичної ефективності у випадку Словаччини, головною метою якої було наздогнати своїх Вишеградських сусідів в намаганнях приєднатися до ЄС.⁹⁵ Додатково до інституціонального досвіду тут також зображені інші уроки, пов'язані з проблемами кількох переходів, нетривалого досвіду Словаччини мати незалежну державність і необхідністю проводити прискорене державне будівництво.

1.2.1 ЄВРОПЕЙСЬКІ УГОДИ: ПОЛІТИЧНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ

Шлях Словаччини до членства в ЄС був довгим і нестабільним. Незважаючи на те, що Чехословаччина, Угорщина та Польща одними з перших посткомуністичних держав підписали так звані Європейські угоди (конкретний вид угоди про асоціацію, розроблений для посткомуністичних країн) з Європейськими спільнотами у 1991 р., Словаччину відсторонили від відкритих переговорів про розширення ЄС у березні 1998 р. після рішення Європейської ради на Люксембурзькому саміті.⁹⁶ За виключення країни з процесів вступу до

⁹⁵ Текст ґрунтуються на більш ранній праці: V. Bilčík, "The Coordination of EU Policies in V4 Countries: The Case of Slovakia" In: Georgia's Reforms Associates Policy Study. *Improving the Coordination of European Policies in Georgia Based on the Practices of the Visegrad Countries*, Tbilisi, 2015, pp. 73-92.

⁹⁶ Саміт ЄС, що відбувся у Люксембурзі в грудні 1997 р., запропонував шістьом державам-заявникам розпочати переговори про вступ до Європейського Союзу в березні 1998 р. Серед цих

західних безпекових, економічних і політичних структур, здебільшого, несли відповіальність саме внутрішні події Словаччини, оскільки в 1997 р. її було усунуто від початку переговорів про прямий вступ в ЄС з політичних причин.

Політичні проблеми

Міжнародні проблеми країни розпочалися, коли націоналістична та неосталіністська коаліція Владіміра Мечіара прийшла на зміну уряду Моравчіка у період після перших парламентських виборів Словаччини, що проходили 30 вересня – 1 жовтня 1994 р.⁹⁷ Формування другого уряду Словаччини започаткувало новий період відносин між Словаччиною та ЄС і, в ширшому розумінні, міжнародного становища Словаччини. Ця епоха тривала до наступних парламентських виборів 1998 р. і, в цілому, характеризувалася сумнівними внутрішніми політичними подіями, які призвели до поступового виключення Словаччини з західних інтеграційних процесів. За цей час країна почала віддалятися від Вишеградських сусідів здебільшого через залежність Мечіяра від заявленої зовнішньої політики, спрямованої на задоволення потреб внутрішньої політики (Henderson 1999, с. 228). У той час як коаліція оголосила членство і в ЄС, і в НАТО головними цілями зовнішньої політики, кілька важливих політичних подій всередині Словаччини визначили, чому її не могли вважати серйозним претендентом на членство в будь-якій організації.

Серед іншого, стосунки між Прем'єр-міністром Владіміром Мечіаром і Президентом Словаччини Міхалом Ковачем погіршувалися. Кульмінацією напруги стало викрадення сина Президента, Міхала Ковача молодшого, і його переміщення за кордон, до Австрії. Словацька секретна служба була нібито замішана у справі, сконей з метою дискредитації Президента.⁹⁸ Конституційні prerogatives Президента Словаччини є переважно символічними, хоча, наприклад, він має більше влади, ніж Президент німецької федерації. Президента, який походив з політичного руху Мечіара, і його досить націоналістичну та непрозору політику постійно критикував уряд. Okрім цієї події, уряд Словаччини ігнорував постанови Конституційного Суду Словаччини з низки ключових подій. В одній справі, до прикладу, було винесено вердикт, що ігнорував рішення парламенту позбавити члена депутатського мандату через його втечу з лав правлячого Руху за демократичну Словаччину

країн були п'ять колишніх комуністичних країн - Польща, Угорщина, Чехія, Словенія, Естонія - та Кіпр. Цю групу держав зазвичай називають "група 5+1" або Люксембурзька група.

⁹⁷ Додатково до Руху за демократичну Словаччину урядова коаліція включала меншу націоналістичну партію – Словацьку національну партію і новстворену невелику неосталіністську партію – Асоціацію Робочих Словаччини.

⁹⁸ Німецька влада намагалася знайти Міхала Ковача молодшого у зв'язку зі справою про шахрайство. Викрадення та вивезення Ковача молодшого в Австрію наблизило сина президента до німецького Інтерполу і утворило потенційно сильний привід для дискредитації батька - президента Словацької Республіки.

(Wlachovsky&Marusiak 1998). Крім того, з 1994 по 1998 р. Словаччина не змогла виконати обіцянку і прийняти закон про використання мов меншин, що його вимагала Словацька конституція.

Внутрішньополітичні недоліки сильно відбилися на міжнародному становищі Словаччини. Поступово країна була ізольована. На відміну від її Вишеградських сусідів Словаччину не запросили приєднатися до НАТО на саміті в Мадриді у 1997 р. А Європейський Союз виключив Словаччину з переговорів про вступ, що розпочалися після Люксембурзького саміту в грудні 1997 р. Словаччина відійшла на другий план, головним чином, через невідповідність політичним критеріям Союзу, викладеним на саміті ЄС в Копенгагені у червні 1993 р. Хоча країні вдалося показати досить хороші економічні результати, та з огляду на рівень життя вона стояла вище декотрих інших країн-кандидатів – наприклад, Естонії або навіть Польщі, Словаччина була посунута до другої хвилі заявників через відсутність внутрішньополітичної стабільності й серйозні невідповідності в демократичній практиці.⁹⁹

Наздогнати сусідів

Більш позитивний відрізок шляху Словаччини до членства в ЄС почався, коли на зміну уряду Мечіара прийшла широка коаліція правих та лівих політичних сил, об'єднаних в основному опозицією Мечіара і його політики, та тих, які прагнули витягти Словаччину з міжнародної ізоляції. Новий уряд сформувався після других парламентських виборів у вересні 1998 р. і прийшов до влади в листопаді того ж року.¹⁰⁰ Коаліція на чолі з прем'єром-міністром Мікулашем Дзуріндою розпочала з низки швидких кроків, спрямованих на подолання політичного дефіциту попереднього уряду. Два додаткових виборчих змагання після парламентських виборів сприяли стабілізації внутрішньополітичної системи. Під час першого Словаччина провела муніципальні вибори наприкінці 1998 р. Вони передували першим в країні прямим президентським виборам, проведеним у травні 1999 р.¹⁰¹ У цьому змаганні кандидат від правлячої коаліції

⁹⁹ У доповіді Комісії щодо прийняття рішення на саміті ЄС в Люксембурзі резюмовано політичні дефіцити Словаччини разом з її економічним розвитком. Див.: European Commission, *AGENDA 2000 – For a stronger and wider Europe*, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1997).

¹⁰⁰ Уряд складався з чотирьох основних політичних партій. Найбільша, Словацька демократична коаліція на чолі з Мікулашем Дзуріндою була єдиною партією, що додатково складалася з широкого спектра – 5 установчих політичних партій. Тут були правоцентристські Християнсько-демократичний рух, Демократична партія, Демократичний союз; ліві Партия зелених і соціал-демократи. Решта три партнери по коаліції включали посткомуністичну Партию лівих демократів, нещодавно створену лівоцентристську партію Громадського Розуміння і Партию угорської коаліції.

¹⁰¹ Президент Ковач був обраний словацьким парламентом. Термін його повноважень завершився у березні 1998 р. Починаючи з цієї дати, коаліція Мечіара не змогла зібрати конституційної більшості для обрання нового президента словацьким парламентом. Нова коаліція керівних сил, що утворилася після парламентських виборів 1998 р. внесла зміни до словацької

Рудольф Шустер переміг в прямих виборах кандидата від опозиції – Владіміра Мечіара. Протягом кількох місяців Мечіар, таким чином, зазнав другої великої політичної поразки. На додаток до цих змін, коаліція Дзурінди започаткувала новий курс по відношенню до угорської меншини. Партія, яка представляла етнічних угорців Словаччини – Партия угорської коаліції – стала членом уряду. Крім того, влітку 1999 р. парламент прийняв новий закон про використання мов меншин. Хоча декілька довгострокових проблемних політичних питань, таких як статус ромської меншини або незалежність судової системи Словаччини, залишилися відкритими, загальний характер внутрішньої політики істотно змінився з відходом коаліції Мечіара в 1998 р.¹⁰²

Першочергове завдання уряду під керівництвом Дзурінди полягало в тому, щоб досягти певної базової стабільності політичної системи та створити умови для якнайшвидшого досягнення членства в ЄС. Процес переговорів призвів до виникнення низки нових пріоритетів. Увага від внутрішньополітичної боротьби поступово змістилася до практичних питань процесу розширення, які переважно вимагали ефективного одностороннього трансферу правил і норм ЄС в суспільне життя Словаччини. Ми не перебільшимо, якщо скажемо, що були часи, коли відносини між Словаччиною і Союзом під час переговорів «нагадували слухняну собаку, яка точно виконувала вказівки свого господаря» (Malova & Haughton 2005).

У контексті заявки Словаччини на вступ до ЄС існували дві основні тенденції, які допомогли полегшити розрив Словаччини з недавнім минулим під керівництвом Владіміра Мечіара у 1994 – 1998 рр. Перша – у спробі відновити імпульс в процесі підготовки до вступу в Європейський союз Словаччина тісно співпрацювала з Єврокомісією. Для того, щоб сприяти зусиллям Словаччини, Європейська комісія створила унікальний інституційний інструмент: Робочу групу високого рівня для Європейської комісії та Словаччини, яка провела п'ять засідань у період з листопада 1998 р. по вересень 1999 р. Спільне головування групи здійснювали заступник генерального директора Франсуа Ламуро для Європейської комісії та держсекретар Ян Фігель для уряду Словаччини. Мета органу полягала в тому, щоб допомогти Словаччині відновити імпульс в процесі підготовки до вступу в ЄС. Група консультувала з низки конкретних політичних, економічних і правових питань. Одним з конкретних результатів роботи групи була обіцянка Словаччини прийняти рішення щодо закриття двох блоків ядерних реакторів – складових атомної електростанції,

Конституції і на початку 1999 р. ухвалила закон про вибори Президента Словаччини шляхом загального голосування.

¹⁰² Становище ромської меншини в Словаччині та Центральній Європі досить помітно представляє серйозну проблему, яка стала важливим питанням на шляху до ЄС. Що стосується сумнівної незалежності судової системи, Комісія критикувала процес відбору суддів, які підлягали випробувальному терміну протягом чотирьох років.

розташованої в Ясловське Богуніце.¹⁰³ Фактично, завдяки прагненню наздогнати Вишеградську групу в зусиллях щодо вступу і в результаті діяльності Робочої групи високого рівня з Європейською комісією, Словаччині вдалося досягти деяких найбільших поступок від ЄС (наприклад, закриття атомної електростанції) навіть ще до офіційного початку переговорів. По-друге, словацьке керівництво покращило інтенсивність та якість двосторонніх контактів з усіма державами-членами ЄС. Двосторонні відносини – такі важливі для остаточного успіху розширення – досягли найвищої точки за часів Мечіара. На відміну від попередньої тенденції, коли Словаччина опинилася «на периферії Центральної Європи» (Chmel та ін. 1998 р.: 273), Прем'єр-міністр Дзурінда один взяв участь в 35 двосторонніх закордонних візитах до саміту ЄС в Гельсінках, що відбувся у грудні 1999 р.¹⁰⁴

Відповідальність за надійну поведінку Словаччини була покладена на стан внутрішньої політики, і це стало вирішальною передумовою. Хоча коаліція Дзурінди після парламентських виборів 1998 р. отримала контроль над 93 місцями, забезпечуючи тим самим уряд трьома п'ятими конституційної більшості, Рух Мечіара за демократичну Словаччину став єдиною найбільшою політичною силою, яка отримала 43 місця з 150. Крім того, інша опозиційна партія – Словацька національна партія – зайняла 14 місць. Проблема Словаччини полягала в тому, що ані рух Мечіара, ані словацькі націоналісти не представляли для Європейського Союзу політичних партнерів, які заслуговували б на довіру. Єдина правляча в Словаччині сила, орієнтована на ЄС, складалася з широкої анти-Мечіарської коаліції. Цей факт відділив країну від решти Вишеградської групи, де не існувало жодного політичного еквівалента явищу Мечіара.

Остаточна резолюція невизначеності ЄС щодо політики Словаччини з'явилася в результаті парламентських виборів восени 2002 р. Хоча у період між 1999 і 2002 роками Мечіар вербально підтримував зовнішньополітичну орієнтацію Дзурінди, багато чиновників ЄС зітхнули з полегшенням, коли Словаччина пройшла «останній тест демократичних повноважень», і результати виборів виявили напрочуд чітку перемогу правоцентристських партій на чолі зі Словацьким демократичним та християнським Союзом Дзурінди.¹⁰⁵ Словаччина, таким чином, перейшла від епохи підвищеного внутрішньополітичного конфлікту 90-тих років до періоду політичної спадкоємності з Дзуріндою, який став Прем'єр-міністром та утримався на цій посаді найдовше з огляду на всі країни Вишеградської групи.

¹⁰³ Див.: *Conclusions: EC-Slovakia High Level Working Group*, 8 September 1999. Після того, як група завершила роботу, уряд Словаччини прийняв рішення закрити два блоки ядерних реакторів до 2006 – 2008 рр.

¹⁰⁴ *Pravda*, 6 December 1999.

¹⁰⁵ Правоцентристський уряд Словаччини, що прийшов до влади восени 2002 р., складався зі Словацького демократичного і християнського союзу (SDKU), Християнсько-демократичного руху (KDH), Коаліції угорських партій (SMK) і Альянсу нового громадяніна (ANO).

Економічні реформи

Отримання Словаччиною місця за столом переговорів з питань членства в ЄС надало потужний імпульс для реформування економіки країни. *Композитний документ* 1999 Європейської Комісії зобразив Словаччину та Литву як «економіки, близькі до функціонуючих ринкових». У доповіді також говорилося, що «якщо реформи, про проведення яких вже вирішено або які перебувають на стадії розробки, послідовно будуть реалізовані наступного року, обидві країни повинні виконати цей під-критерій через рік».¹⁰⁶ Завершення урядування Мечіара виявило наприкінці 1998 р., що зростання Словаччини було незбалансованим, і що економіка не зазнала фундаментальних структурних змін, необхідних для успішного завершення переходу. (Morvay2000) Економічне відродження середини 90-х років переважно залежало від експорту і було недовгим.¹⁰⁷ Хоча приватизація тривала, її прогрес не спричинив ані появи відповідних регулюючих структур, ані набуття засобів і навичок, необхідних для досягнення успішної реструктуризації приватизованих підприємств (Marcincin 2000, с. 311). Рівень безробіття в Словаччині залишався високим,¹⁰⁸ а рівень прямих іноземних інвестицій примеркнув у порівнянні з іншими країнами Вишеградської групи.

Новий словацький коаліційний уряд на чолі з Прем'єр-міністром Дзуріндою ввів нові заходи, спрямовані на загальну економічну стабілізацію. «Середньострокова Концепція економічного і соціального розвитку Словацької Республіки», підготовлена в 1999 р., окреслила пріоритети економічного розвитку. Серед них – новий підхід до макроекономічного регулювання, оздоровлення підприємницького сектора і банків та подальша реструктуризація. Уряд ввів нові обмеження і заходи лібералізації, намагаючись водночас зберегти соціальні гарантії. *Документ про стратегію розширення* 2000 р. Європейської Комісії відмітив певний прогрес у словацькому економічному розвитку. Тут зазначалося, що «Словаччина може розглядатися як функціонуюча ринкова економіка, яка мала б впоратися з конкурентним тиском і ринковими силами в рамках Союзу в середньостроковій перспективі, за умови виконання у повному обсязі програми проведення структурних реформ та її подальшого розширення за рахунок підключення решти реформ».¹⁰⁹ Протягом наступних років словацька економіка зазнала ще більших фундаментальних змін, які набрали швидкості та обсягу, особливо після парламентських виборів 2002 р. Другий правоцентристський уряд Дзурінди запровадив низку

¹⁰⁶ European Commission, Composite Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries, October 13, 1999.

¹⁰⁷ Протягом 1990-х років Словаччина зафіксувала наступні показники щорічного економічного зростання: -3,7 відсотка в 1993 р., 4,9 відсотка в 1994 р., 6,9 відсотка в 1995 р., 6,6 відсотка в 1996 р., 6,5 відсотка в 1997 р., 4,4 відсотка в 1998 р. і 2,4 відсотка в 1999 р. Джерело: Morvay 2000: 29.

¹⁰⁸ Рівень безробіття сягнув 17,7 відсотка у 1999 р.

¹⁰⁹ European Commission, Enlargement Strategy Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries, November 8, 2000.

податкових, соціальних і медичних реформ. Напередодні вступу Словаччина в ЄС вони стали предметом обговорення тими державами-членами, якіугледіли в них заходи, що додавали тиску економічним і соціальним змінам в інших частинах Європи (Malova& Haughton 2005).

1.2.2 ПРОЦЕС АСОЦІАЦІЇ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ НАСЛІДКИ

У лютому 2000 р. Словаччина розпочала офіційні переговори про вступ до Європейського Союзу і виявилася здатною завершити їх до грудня 2002 р. Словаччина разом з дев'ятьма іншими країнами підписала договір про вступ в ЄС у квітні 2003 р. Братислава змогла, таким чином, наздогнати у переговорах більш розвинені країни Люксембурзької групи¹¹⁰ і вступити в ЄС разом з Вишеградськими сусідами 1 травня 2004 р.

Реформи та інтеграція

Хоча тут були чіткі аспекти посткомуністичного економічного переходу, що не мав жодного відношення до умов членства в ЄС, характер переговорів про вступ впливув кількома різними способами на внутрішню виконавчу і законодавчу базу. Хоча на момент початку переговорів з ЄС Словаччина зіштовхнулася з явною проблемою внутрішньої інституційної координації,¹¹¹ чвари всередині правлячої коаліції швидко підпорядкувалися завданням ефективного виконання зобов'язань щодо вступу Словаччини. Отже, відносини між Словаччиною та Європейським Союзом до 1 травня 2004 р. складалися практично з одностороннього трансферу правил і стандартів ЄС до законодавчої та політичної системи Словаччини. Основне завдання Словаччини адаптувалося до умов Союзу і його *modus operandi* відобразилося й надалі на суспільному інституті країни (Bilcik 2004).¹¹²

¹¹⁰ Термін «друга хвиля» стосується держав-кандидатів, які не отримали запрошення розпочинати розширені переговори на Люксембурзькому саміті у грудні 1997 р. Гельсінська група складається з країн, які почали переговори про вступ у лютому 2000 р. після прийняття рішення на саміті ЄС в Гельсінках (Словаччина, Латвія, Литва, Болгарія, Румунія і Мальта).

¹¹¹ Інтер'ю зі словацьким дипломатом, 2 березня 2000 р. Для отримання докладного аналізу інституційної основи інтеграційної політики Словаччини див.: Juraj Alner, “IntegracneprocesynaSlovensku” in G. Mesezníkov and M. Ivantysyn (eds.) *Slovensko 1998-1999: Suhrnnasprava o stave spoločnosti* (Slovakia 1998-1999: Global Report on the State of the Society) (Bratislava: IVO, 1999), pp. 311 – 332. Слабка координація відображала частково і політичні відмінності між ключовими гравцями та їхні відмінні індивідуальні політичні порядки денні. Протягом цього періоду державний секретар і голова делегації Ян Фігел був християнським демократом, а віце-прем'єр-міністр з питань європейської інтеграції Павол Гамзік, який очолював Партию цивільного розуміння, і заступник прем'єр-міністра з питань законодавства Любомір Фогаш представляв партію лівих демократів.

¹¹² Наступні пункти, що стосуються виконавчих і законодавчих відносин описані: Bilcik 2004.

Переговори про вступ змістили основний фокус на відповідність словацького законодавства нормам Європейських Спільнот / Європейського Союзу та створили стимули для якнайшвидшого прийняття нових законів і змін у функціонуванні державних інститутів. Перед Словаччиною постало завдання впровадження стандартів, які діяли в країнах-членах ЄС протягом десятиліття. У державі не було жодного шансу вплинути на ці стандарти. Отже, такі вирази, як «про-інтеграційна» або «проєвропейська» в цій ситуації здебільшого означали підтримку членства Словаччини в Європейському Союзі. Словаччина не зробила свого вкладу в процес інтеграції в ЄС; вона «просто» прийняла визначені правила, хоча бюрократичні структури країни зіграли вирішальну роль у технічній адаптації та моніторингу поступового приведення Словаччини до стандартів ЄС.

З урахуванням конкретних вимог процесу приєднання, інституціоналізація політики інтеграції в ході переговорів вплинула на окремі гілки державної влади з різною інтенсивністю. Уряд став ключовим гравцем у переговорах про умови вступу в ЄС. В ході переговорів з ЄС Словаччина отримала нову технічну еліту в справах ЄС. Проте, члени цієї внутрішньої євросоюзівської еліти діяли як окремі особи або клітини, під егідою як МЗС, так і інших міністерств. Вони не стали невід'ємною частиною виконавчої влади. Крім того, політичні партії в уряді (або опозиції, з цього питання) часто обмежувалися в своїх офіційних заявах висловленням загальної підтримки членства Словаччини в ЄС. Тільки пізніше, після підписання договору про приєднання політичні партії почали робити свій внесок у дискусію про майбутнє ЄС і формувати позицію уряду з різних питань порядку денного ЄС.

Нові ролі державних установ

Таким чином, координація переговорів про приєднання була в руках Міністерства закордонних справ (МЗС). МЗС через Голову делегації та його команду координувало підготовку вітчизняних міністерств для переговорів у кожному з 29 основних розділів переговорів (мал. 1). У той же час МЗС і відомства на чолі з Головою делегації разом з Місією країни до Європейських Спільнот координували комунікації і переговори Словаччини з Європейською комісією та державами-членами в Брюсселі (мал. 4). Офіс заступника прем'єр-міністра був відповідальним за внутрішню правову адаптацію та реалізацію сумісних законів ЄС через роботу Інституту зближення, а також за внутрішню координацію передвступної допомоги і зв'язки з громадськістю ЄС (мал. 3). Рада міністрів з питань європейської інтеграції (мал. 1) була формальним зв'язком і консультивативним механізмом, що складався з заступника прем'єр-міністра і міністрів закордонних справ, економіки, фінансів, сільського господарства та внутрішніх справ, а також Голови делегації.

Словацький парламент – Національна рада Словацької Республіки – ухвалив закон, необхідний для вступу Словаччини в ЄС; проте простір для обговоро-

рення правил сумісних з ЄС був досить обмеженим, оскільки парламент багато в чому взяв на себе вже існуючі директиви або настанови. Для парламенту не було особливої необхідності утримувати власну незалежну експертну базу для питань європейської інтеграції. Швидше за все, це були конкретні потреби, пов'язані, в першу чергу, з гармонізацією правової системи Словаччини з системою Союзу, що визначалося комунікацією парламенту з урядом. Таким чином, у той час як парламент також створив власну внутрішню систему комунікації з питань ЄС ще й з Європейським парламентом (мал. 2), основним завданням цієї інституційної структури було забезпечити доцільне прийняття нових законів, а не відкривати простір для широкої громадської дискусії про деталі європейської інтеграції.

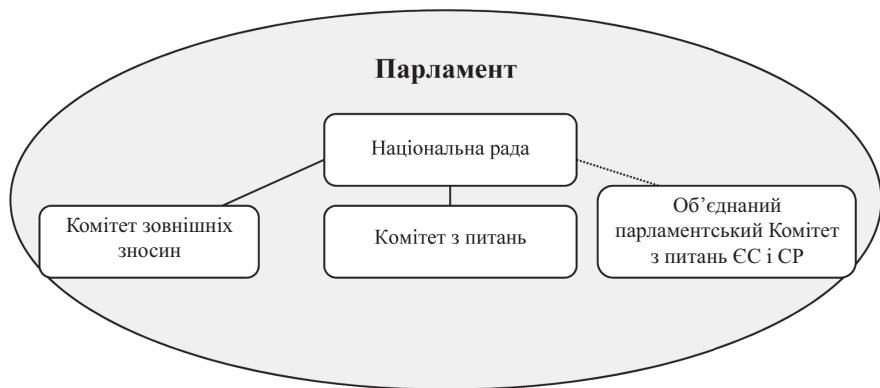
Нарешті, оскільки процес приєднання не висунув жодних прямих вимог щодо судової гілки влади, її готовність діяти в рамках правового простору Союзу можна було перевірити тільки під час вступу в ЄС. Таке нерівномірне залучення різних інституційних гілок словацької влади є хорошим уроком для України. У той час як окремі елементи виконавчої влади були добре підготовлені до функціонування в рамках ЄС, якість діяльності там уряду Словаччини в цілому або пов'язаного з парламентським контролем ЄС, або відповідна взаємодія ЄС з боку судових органів залишаються й надалі поточними викликами.

Малюнок 1: Виконавчі органи, що керували асоціацією і приєднанням



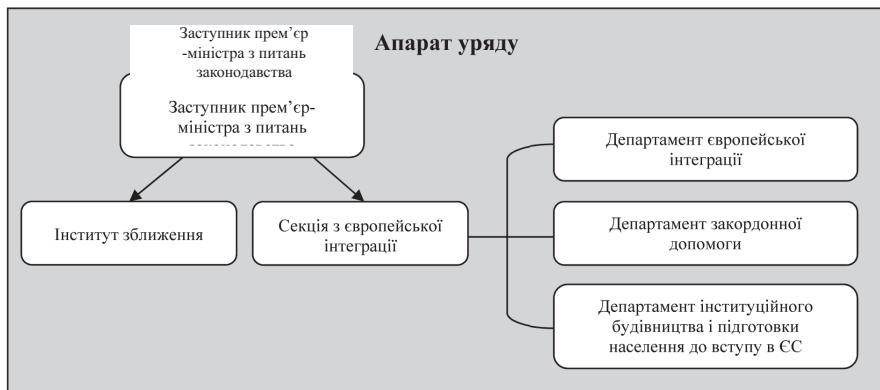
Джерело: Figel & Adamis, с.14.

Малюнок 2: Законодавча влада у процесі асоціації та приєднання



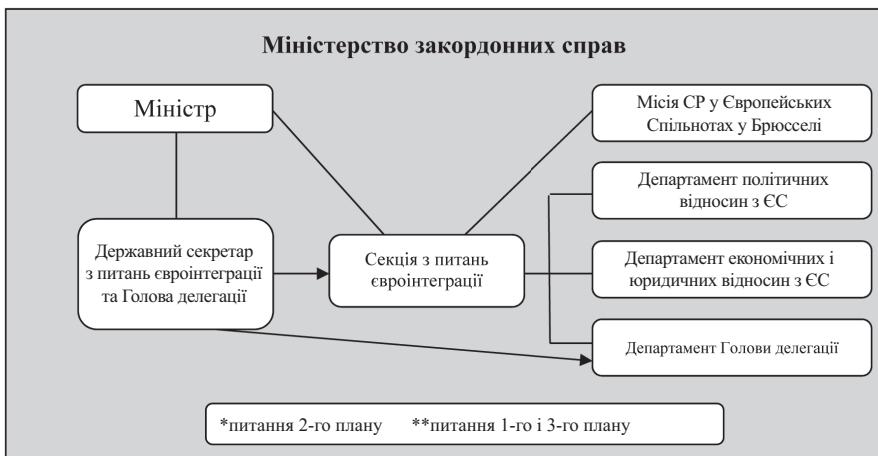
Джерело: Figel & Adamis, с. 15.

Малюнок 3: Юридичне і суспільне зближення з ЄС



Джерело: Figel & Adamis, с. 15.

Малюнок 4: Асоціація відносно Міністерства закордонних та європейських справ



Джерело: Figel & Adamis, с. 15.

1.2.3 ВІД АСИМЕТРИЇ АСОЦІАЦІЇ ДО ВСТУПУ

Дивно, що в науковій літературі можна знайти кілька визначенень тенденції європеїзації. Ще до вступу відносин між ЄС і Словаччиною здебільшого характеризувалися одностороннім трансфером правил та норм ЄС у внутрішню словацьку законодавчу й політичну систему. Основним завданням для Словаччини було адаптуватися до умов ЄС.

Рада асоціації

Поступовий розвиток офіційних зв'язків між Словаччиною та Європейськими Спільнотами і Європейським Союзом² створили конкретні вимоги до характеру внутрішньої політики, якості державного управління та змісту правової системи країни. Угода про асоціацію, більш відома як Європейська угода, підписана під час існування колишньої ЧСФР в грудні 1991 р., вперше формалізувала політичні та економічні зв'язки Словаччини з країнами ЄС. Після розпаду Чехословацької федерації Словаччина уклала власну Європейську угоду, яка утворила Раду асоціації – головний комунікативний орган між словацькою виконавчою владою та інститутами ЄС. Політичні критерії прийому нових держав-членів, які були прийняті на саміті ЄС в Копенгагені у червні 1993 р., сприяли, в свою чергу, демократичній консолідації Словаччини,³ а переговори про умови приєднання фокусувалися на сумісності словацького законодавства з законами Європейських Спільнот / ЄС і здійснювали тиск для прийняття нових законів і змін у функціонуванні державних інститутів.

Асоціація та поступові зміни

Коротко, Словаччина взяла на себе роль приймача норм, що функціонували в державах-членах ЄС протягом десятиліть. Здатність країни впливати на характер цих норм була надзвичайно обмеженою. Зі вступом Словаччини до Євросоюзу 1 травня 2004 р. термін «європеїзація» набув ще більш складних конотацій. ЄС – це не тільки політичний гравець. Перш за все, він представляє арену, у межах якої держави-члени можуть вести переговори про відповідні політичні переваги.⁵ Тому сьогодні, коли Словацька Республіка продовжує адаптуватися до стандартів ЄС, вона вже має можливість зробити власний внесок у формування системи Союзу.

Слід підкреслити, що належне політичне становище було суттєвою передумовою для того, щоб Словаччина сіла за стіл переговорів з державами-членами та інституціями ЄС. Однак, коли обидві сторони дійшли згоди, коли розпочалися фактичні переговори щодо законодавства ЄС і розділів *acquis*, прогрес в узгодженні технічних деталей для укладання угоди став залежати від результатів технічних переговорів всередині самої Словаччини, а також всередині ЄС. У певному розумінні переговори проводилися не стільки для забезпечення законності, скільки – для реалізації. З досвіду Словаччини видно, що в цій реалізації домінувала виконавча влада, і навіть не цілий уряд, а концентровані бюрократичні елементи виконавчої влади. У випадку Словаччини ці елементи були зосереджені в МЗС, де голова делегації виконував роль координатора переговорів про приєднання разом з невеликою компактною групою людей, які забезпечували комунікацію й координацію з іншими міністерствами. Чим ефективніша організація, тим краща здатність виконати в цьому технічному аспекті зобов'язання щодо затвердження *acquis* – це, здається, простий урок Словаччини. Це також причина, чому ми змогли домовитися про членство в ЄС протягом трьох років.

Технічні переговори з ЄС – це нудна справа, і навіть за наявності Голови делегації, його міць у переговорах була у більшості випадків незначною. Насправді, у переговорах щодо приєднання йдеться про зобов'язання країни адаптуватися до правил і норм ЄС якомога швидше і у способи, які є найменш болючими як для ЄС, так і для внутрішніх державних структур. Щоб досягти успіху, ми повинні були взяти на себе зобов'язання з деяких важливих питань, наприклад, закриття атомної електростанції в Ясловське Богуніце. Також ми повинні були прийняти сумісні закони ЄС, які сьогодні нараховують більше 100000 сторінок законодавства. Що ще більш важливо, ми повинні були повідомити строки імплементації цих законів. Сьогодні ми вже в ЄС, та насправді все ще виконуємо свої зобов'язання, і за нами уважно стежать Європейська комісія та інші країни-члени ЄС. Цей процес створює тиск, хоча технічно все робиться дуже малою кількістю людей. Це створює тиск для структур в цілому та для суспільства в цілому.

Асоціація і розширення

По-перше, переговори вимагають часу. Колишня Чехословаччина почала свої переговори з так званої Європейської угоди в 1990 р. Європейська угода вступила в силу до того, як розпалася Чехословаччина. Знадобилося чотирнадцять років з моменту підписання Європейської угоди колишньою Чехословаччиною до вступу Словаччини в ЄС у 2004 р. Таким чином, це займає багато часу, щоб потрапити туди, і тому будь-яка сумнівна внутрішньополітична практика може виявитися досить дорогою з точки зору успішного управління всім процесом приєднання.

Друге спостереження полягає в тому, що хтось повинен успішно реорганізувати державу після того, як її від'єднають з більшого об'єкту. Від'єднання від Чехії стало для Словаччини серйозним викликом. Це трапилося через переговори про всі зобов'язання, які ми взяли на себе в якості держави-правонаступника, а також через вирішення основної проблеми адміністративного управління в новій країні. Словаччина насправді не мала у своїй історії незалежного уряду, тому створення і політичної еліти, і адміністративного потенціалу для виконання найважливіших державних послуг стало для неї серйозним викликом.

По-третє, в 1993 р. недавно створена держава, Словаччина зіштовхнулася з серйозною проблемою з'ясування стосунків з найближчими сусідами. На відміну від Чехії, ситуація з якою виявилася в результаті простою, відносини з нашим південним сусідом – Угорщиною, зокрема, через історичну спадщину, а також через наявність значної угорської меншини в південній частині Словаччини були набагато складнішими й тривалішими. Знадобився певний час для приведення цих двосторонніх відносин до такого рівня, щоб держави-члени ЄС відчували себе достатньо комфортно для старту експертного виміру переговорів. Коротко, на вирішення політичних питань знадобилося декілька років. У той час як словацько-угорський двосторонній договір був укладений в 1995 р., низка конкретних положень, пов'язаних з характером словацько-угорських відносин не була введена в дію допоки політичний клімат не змінився у Словаччині наприкінці 90-х років. Основна проблема, з якою зіштовхнулася Словаччина, полягала в тому, що, хоча ми з самого народження країни в 1993 р. оголошували, що хочемо увійти до НАТО і ЄС, на місцях між словами і справами мала місце велика невідповідність.

Особливо це було характерно для коаліційного уряду Словаччини, очолюваного Прем'єр-міністром Владіміром Мечіаром з 1994 до 1998 рр. Реальними проблемами або спадком того часу були невикриті злочини, в яких здебільшого підозрювали органи державної влади, а також вільна президентська посада, що пустувала у Словаччині протягом року. Це призвело до інституціонального дисбалансу у внутрішній політиці. Крім того, виконуючий обов'язки президента Мечіар проігнорував деякі важливі постанови Конституційного суду. Зрештою, там стояв великий знак питання про природу демократичних інститутів в країні.

їні. Крім того, питання виникали і з огляду на ставлення до угорської меншини в Словацькому суспільному житті. Тут були два аспекти. Один з них передбачав включення угорських політичних сил до масової політики, яка тільки утворилася після виборів 1998 р., а також – коаліції угорських партій, що входили до складу уряду з того часу. Це дійсно зменшило певну напругу між населенням меншини і населенням більшості. Друге завдання полягало у прийнятті законів про використання мов меншин у Словаччині. Він був затверджений в липні 1999 р., знову ж після політичних змін восени 1998 р.

Статус Словаччини в рамках переговорів ЄС звернув увагу країни на низку різних короткострокових політичних, економічних і міжнародних цілей. Особливо два законодавчі завдання виявилися такими, що мали вкрай важливе значення. По-перше, діючий уряд обіцяв внести зміни до словацької конституції, однак, незважаючи на конституційну більшість у парламенті Словаччини, він виявився досить млявим при реалізації своїх зобов'язань. Конституція була остаточно змінена в лютому 2001 р. Очікувалося, що прийняті зміни прокладуть шлях до реформи судової системи країни, стан якої ще раніше розкритикувала Комісія. Крім того, нові поправки прояснили правовий статус міжнародних договорів – наприклад, договору про вступ до ЄС – і їх подальших обов'язків у контексті словацького законодавства. Інші зміни були втілені у сфері повноважень президента і місцевої влади. Крім того, відповідно до отриманих поправок Словаччина мала створити Бюро омбудсмена.¹¹³

По-друге, уряд готує всеосяжну реформу державного управління, хоча й досі його члени не змогли домовитися щодо її масштабів та затвердження. Реформа державного управління включає в себе цілу низку питань, таких як розподіл центральних і місцевих повноважень або майбутній вигляд регіонів Словаччини. Її реалізація, як очікується, формуватиме регіональну політику країни – невід'ємну частину *acquis* ЄС. Нездатність просуватися з цією реформою вперед може насправді суттєво нашкодити законодавчому й практичному прогресу в кількох важливих сферах *acquis*.

Зосередження на громадськості

Нові інституціоналізовані взаємодії між Європейським Союзом і Словаччиною, як правило, віталися громадськістю. Наприкінці 90-х років більшість словацької громадськості послідовно висловлювала свою підтримку членства в ЄС. У той час як в січні 1999 р. 64 відсотки громадян підтримали інтеграцію Словаччини в ЄС, у серпні 2000 р. 72 відсотка висловили свою підтримку.¹¹⁴

¹¹³ Поправки були прийняті з найменшим можливим запасом, коли рівно три п'ятірки членів Словацької національної ради (90 із 150) проголосували за них. Зміни стосувалися сфер, згаданих у тексті. Змінена Конституція буде застосовуватися з 1 липня 2001 р., хоча в деяких сферах поправки будуть застосовуватися тільки з 1 січня 2002 р.

¹¹⁴ Джерело: *Institute for Public Affairs*, регулярні дослідження у 1999 та 2000 р.

З початком переговорів про вступ до ЄС, громадська підтримка зросла. Поруч з відношенням еліти, громадський консенсус щодо інтеграції в ЄС мав важливе значення для подальшого успіху вступних переговорів, в той час як реальним випробуванням громадської підтримки став національний референдум. Досвід деяких сусідніх держав у переговорах з ЄС з березня 1998 р. призвів до невеликого зниження громадської підтримки членства в ЄС.¹¹⁵

Врешті-решт, перед словацькими лідерами постало порівняно легке заувдання, з огляду на всі політичні проблеми, які Словаччина пережила у середині 90-х років. Формально урядовому апарату (мал. 3) було доручено координувати зв'язки з громадськістю з питань ЄС. Через неймовірний політичний консенсус з питання про вступ в ЄС, головним завданням уряду було не повідомляти про умови членства в ЄС, а мобілізувати громадськість до словацького референдуму щодо вступу в Європейський Союз. Для визнання референдуму дійсним необхідна була явка більш ніж 50 відсотків від усіх зареєстрованих виборців. Зрештою, Словачська громадськість фактично зробила найвищий позитивний результат в останньому референдумі про вступ до ЄС – близько 93% від 52% виборців, які взяли участь в референдумі 2003 р., підтримали вступ Словаччини в ЄС. Таким чином, уряд і країна отримали сильну легітимність проведення курсу на членство в ЄС.

Роздуми про асоціацію ЄС

Одним з важливих аспектів процесу асоціації була роль Європейської комісії. Навіть відсунута подекуди державами-членами вбік, вона відігравала вирішальну роль, коли йшлося про переговори щодо приєднання. Вона була важливим співрозмовником між державами-членами та аутсайдерами, в тому числі між Словаччиною та іншими країнами-кандидатами. Вона була також посередником – як друг і критик, тому що успішне розширення було також в інтересах Комісії. Траплялось, що Комісія аж занадто грава роль провідника у грі розширення. Вона також спускалася на землю, до Словаччини, виробляючи свої регулярні доповіді про прогрес на шляху до членства в ЄС.

Друге, у той час як переговори про приєднання і асоціацію управляються Комісією, вони відбуваються і за участі держав-членів. І є принаймні три види питань, з якими держави-члени приходили до столу переговорів. По-перше, вони зосереджувалися на конкретних темах, що мали високу політичну вагу в конкретній країні. Прикладом тут стало закриття АЕС. Австрія приходила до столу переговорів з цим питанням неодноразово. Інші питання стосуються, наприклад, політики в області конкуренції. Субсидії, що надаються на заводі Volkswagen за межами Братислави став дуже чутливим питанням у випадку

¹¹⁵ У той час як в березні 1998 р. 60 відсотків громадян Польщі висловили підтримку членства в ЄС, у червні 1999 р. ідею підтримали 55 відсотків польської громадськості. Див.: *The Economist*, 31 July 1999.

Словаччини. Іспанці заблокували закриття розділу щодо політики в області конкуренції зі Словаччиною на декілька тижнів, тому що вони хотіли мати гарантії, що це не буде негативно впливати на завод Seat в Іспанії. Таким чином, є специфічні питання, що становлять особливий інтерес і є властивими для кожної держави-члена. Та хтось мусить протистояти конкретній державі-члені, використовуючи допомогу Комісії в якості союзника. По-друге, є горизонтальні питання, чутливі для більшості країн-членів ЄС. Свобода пересування людей стала, ймовірно, найбільш чутливим питанням. Пересування товарів і капіталу було врегульоване ще до питань праці. Словаччині разом з іншими асоційованими країнами довелося прийняти угоду, укладену між державами-членами на можливість того, що до семи років після вступу в ЄС, ринок праці ЄС в цілому не буде відкритим для їхніх громадян. Нарешті, було питання про фінансовий внесок і доходи з бюджету ЄС. Знову це було щось таке, де кімнату переговорів тільки до певної міри забезпечив ЄС. У нашому випадку це була бюджетна угода 1999 про фінансові структури на 2000-2006 рр. Так звана Берлінська стеля закріпила можливість, у рамках якої Словаччина та інші країни-кандидати могли б вести переговори. Країни-кандидати не могли сформувати єдиний фронт, натомість кожна країна вела переговори зі своїх питань з державами-членами ЄС в рамках заданих обмежень. Простір для цих переговорів виявився малим.

В кінцевому рахунку держави-члени ЄС і Європейський парламент змушенні були погодити розширення, а Словаччина досить добре організувала лобіювання і знайшла друзів в ЄС. Інші країни мали більше труднощів, зокрема, в Європейському парламенті, але це – частина гри під час ратифікації договору про приєднання. Словаччині потрібні були друзі серед держав-членів ЄС, а також і в Європейському парламенті.

В цілому, словацький досвід асоціації та приєднання показує, що кожна країна веде переговори про власні інтереси, і кожна країна має власні проблеми. Тому досвід Словаччини не можна просто скопіювати. Але є аспекти, які можуть бути цікавими для інших країн. Словаччина мала унікальний характер проблеми державності в результаті розпаду Чехословаччини мирним шляхом, швидко і без будь-яких серйозних наслідків. Реальною перепоною Словаччини для затвердження Європейської угоди стала внутрішня політика, а не технічні аспекти. Якщо дивитися на майбутні асоціації сусідів ЄС, розрив між ЄС та іншими державами стає все більшим, тоді як консенсус ЄС про те, щоб долучати сусідів стає все слабшим. Таким чином, досвід Словаччини у підписанні угоди про асоціацію та реалізації приєднання пропонує потенційні ідеї, які повинні враховувати поточні політичні реалії.

1.3 Інституційні рішення в рамках Угоди про асоціацію та уроки попередніх форматів співпраці між Україною та ЄС

Олександр Сушко

Україна про асоціацію між Україною та ЄС (УА) заради свого належного впровадження вимагає адекватних інституційних рішень. Частина цих рішень прописана у самій Угоді: це стосується двосторонніх органів: Ради асоціації, Комітету асоціації, Парламентського комітету асоціації та Платформи громадянського суспільства та деяких інших допоміжних органів.

Незважаючи на проблеми з остаточною ратифікацією УА через проблему Нідерландів, створення двосторонніх органів, передбачених Угодою, в основному закінчено, тож в частині двосторонніх інституцій УА станом на кінець 2016 року практично імплементовано. Це стало можливим завдяки механізму тимчасового застосування, який діє до того моменту, коли Євросоюз завершить внутрішні процедури ратифікації.

В той же час не менш важливими є ті інституційні рішення, які не витікають безпосередньо з тексту Угоди про асоціації, однак диктуються її духом і логікою впровадження. Це стосується внутрішньої системи координації та імплементації політики європейської інтеграції в Україні.

В Україні довгий час точиться дискусії щодо оптимальної моделі координації євроінтеграційної політики. Накопичено чималий практичний досвід, що включає як спроби різних моделей координації на урядовому рівні, так і різних форм організаційного забезпечення та побудови відповідних адміністративних спроможностей на міжвідомчому рівні. Ці дискусії не завершені й досі, хоча саме у 2015-16 роках були зроблені суттєві кроки у бік забезпечення політичного лідерства, відповідальності та адміністративної спроможності уряду у частині виконання політики європейської інтеграції.

1.3.1 Угода про асоціацію та її двосторонні органи. Угода про асоціацію запроваджує цілу систему двосторонніх органів між Україною та ЄС. Частина цих органів є певним продовженням інституційної традиції попередньої Угоди про партнерство і співробітництво (УПС) між Україною та ЄС, яка набула

чинності у 1998 році та діяла фактично до моменту набуття чинності Угоди про асоціацію. При наймні всі двосторонні органи УПС, які мали свій відповідник в системі нової УА були безпосередньо переформатовані в органи асоціації, як тільки УА набула чинності через механізм тимчасового застосування. Однак деякі з двосторонніх органів Асоціації є новими, не мали аналогів у минулому, тож їхня побудова відбувається з «чистого аркуша».

Рада асоціації утворена відповідно до статті 461 УА для здійснення контролю та моніторингу застосування і виконання Угоди. Рада асоціації прийшла на заміну Раді зі співробітництва, що діяла в межах УПС з 1998 року. По суті, істотних організаційних змін у характері роботі Ради асоціації у порівнянні з Радою зі співробітництва не відбулося – хіба що розширився порядок денний, оскільки УА охоплює більше сфер і передбачає більшу ступінь інтеграції, аніж УПС. Найбільш суттєвою доданою вартістю порядку денного Ради асоціації у порівнянні з Радою зі співробітництва є тематика Поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) – елементу, який був відсутній в межах УПС.

В рамках Ради асоціації на рівні міністрів відбувається регулярний політичний діалог між Україною та ЄС в усіх сферах. Засідання Ради асоціації проводяться на рівні міністрів не менше одного разу на рік.

На своєму першому засіданні 15 грудня 2014 р. Рада асоціації створила інституційні рамки шляхом ухвалення Правил процедур Ради асоціації і Комітету асоціації та його підкомітетів. Друге засідання відбулось 7 грудня 2015 року. Обидва засідання відбулись в Брюсселі. З боку України головував тодішній прем'єр-міністр Арсеній Яценюк, з боку ЄС - Високий представник ЄС із закордонних справ і безпекової політики Федеріка Могеріні. Третє засідання Ради асоціації заплановано на 19 грудня 2016 року.¹¹⁶ Рада асоціації для досягнення цілей Угоди має повноваження приймати рішення, які є обов'язковими для Сторін. Рада асоціації може делегувати свої повноваження Комітету асоціації.

У свою чергу **Комітет асоціації**, нижчий за статусом орган проводить підготовку засідань та дискусій Ради асоціації, у разі необхідності імплементує рішення Ради асоціації, забезпечує безперервність відносин асоціації та належне виконання Угоди. Перше засідання Комітету асоціації відбулося 13-14 липня 2015 р. у Брюсселі.¹¹⁷ Комітет очолюється профільним віце-прем'єр-міністром і складається з заступників міністрів, що відповідають за європейську інтеграцію в своїх міністерствах.

У рамках Комітету асоціації діють **підкомітети** – галузеві органи, до компетенції яких відносяться окремі політичні сфери, наприклад:

¹¹⁶ “Засідання Ради асоціації Україна-ЄС відбудеться в Брюсселі 19 грудня”. Європейська Правда, 16 листопада 2016 р. <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/11/16/7057563>(accessed on 23.3.2017).

¹¹⁷ “У Брюсселі завершилося засідання Комітету асоціації Україна – ЄС”. Кабінет міністрів України, 14 липня 2015 р. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248329038(accessed on 23.3.2017).

- підкомітет з питань свободи, безпеки та юстиції;
- підкомітет з питань економіки та іншого галузевого співробітництва;
- підкомітет з управління санітарними та фітосанітарними заходами;
- підкомітет митного співробітництва та сприяння торгівлі;
- підкомітет з питань географічних зазначенень;
- підкомітет з питань торгівлі та сталого розвитку;

Першим розпочав активну роботу підкомітет з питань свободи, безпеки та юстиції, що провів два засідання: 23-24 липня 2015 р та 3 червня 2016 р. Основна увага комітету на даному етапі була зосередження на виконанні Україною критеріїв Плану дій з візової лібералізації та подальшим скасуванням Європейським Союзом візових вимог до громадян України. Зокрема, обговорювалась антикорупційна політика (створення та функціонування нових антикорупційних інституцій, таких, як Національне антикорупційне бюро та Національна агенція з запобігання корупції), реформа правоохоронних органів (поліції, прокуратури) та судочинства, політика захисту персональних даних, подолання організованої злочинності.¹¹⁸

Підкомітет з питань економіки та іншого галузевого співробітництва, в силу широти своєї тематики, має вужчі тематичні підрозділи – **кластери**:

- кластер 1: макроекономічне співробітництво, управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит, статистика, облік і аудит, боротьба із шахрайством;
- кластер 2: промислова та підприємницька політика, гірнича справа і металургія, туризм, космос, законодавство про товариства та корпоративне управління, захист прав споживачів, оподаткування;
- кластер 3: співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання, навколоишнє природне середовище, включаючи зміну клімату та цивільний захист, транспорт;
- кластер 4: співробітництво у сфері науки та технологій, інформаційне суспільство, аудіовізуальна політика, освіта, навчання та молодь, культура, співробітництво в галузі спорту та фізичної культури;
- кластер 5: сільське господарство та розвиток сільських районів, рибальство та морська політика, Дунайський регіон, транскордонне та регіональне співробітництво;
- кластер 6: співробітництво в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, охорона здоров'я.

Кластери з українського боку очолюють заступники міністра з відповідного напрямку.

¹¹⁸ “Розпочалося Перше засідання Підкомітету «Юстиція, свобода та безпека» Комітету асоціації між Україною та ЄС”. Міністерство юстиції України, 23 липня 2015 р. <https://minjust.gov.ua/ua/news/47455>(accessed on 23.3.2017).

Деякі з цих кластерів розпочали роботу ще у 2015 році, інші запрацювали після січня 2016 року – коли через механізм тимчасового застосування розпочалося впровадження економічних розділів Угоди – тих, що стосуються ПВЗВТ та секторального співробітництва. Зокрема, останніми – у червні 2016 року – розпочали свою роботу кластери 4 та 6 підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва.¹¹⁹

У рамках роботи кластеру 1 (макроекономічне співробітництво, управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит, статистика, облік і аудит, боротьба із шахрайством), зокрема, обговорюється надання Україні макрофінансової допомоги ЄС, секторальної підтримки та виконання Контракту для України з розбудови держави. Відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та ЄС щодо надання Україні макрофінансової допомоги ЄС у сумі до 1,8 млрд. євро, у липні 2015 р. Україна отримала перший транш цієї допомоги у сумі 600 млн. євро.¹²⁰

Подальші транші обумовлені досягненням Україною низки індикаторів, зокрема, продовженням співпраці з МВФ. Отримання II траншу передбачає необхідність виконання Україною 15 умов структурної політики, отримання третього траншу – виконання 21 умови. Отримання у вересні 2016 року, після значної перерви, чергового траншу МВФ, враховуючи співпадіння більшості індикаторів, відкрило шлях до наступного траншу макрофінансової допомоги ЄС (600 млн. євро), його надходження очікується на початку 2017 року.¹²¹

Наявна затримка була зумовлена насамперед відставанням у впровадженні антикорупційних індикаторів, зокрема, функціонування новостворених антикорупційних органів та впровадження електронного декларування доходів, статків та видатків державних службовців. Останнє було запроваджене у серпні 2016 року, однак станом на жовтень відповідна система містить низку технічних недоліків, що заважають її повноцінному функціонуванню.

У фокусі кластера 1 знаходиться виконання підписаної 13 травня 2014 р. підписано Угоди про фінансування Контракту для України з розбудови дер-

¹¹⁹ “Відбулося перше засідання кластера 4 Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС.” Кабінет Міністрів України, 3 червня 2016 р. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249086663&cat_id=244276429(accessed on 23.3.2017).

¹²⁰ “У Н. Ярецько підтвердили отримання першого траншу допомоги від ЄС у розмірі 600 млн євро.” Українські національні новини, 23 липня 2015 р. <http://www.unn.com.ua/uk/news/1485059-u-n-yaresko-pidtverdili-otrimannya-pershogo-transhu-dopomogi-vid-yes-u-rozmi-ri-600-mln-yeвро>(accessed on 23.3.2017).

¹²¹ “Посол ЄС назвав умови, необхідні для отримання €600 млн від Євросоюзу”. Zaxid.net, 10 жовт. 2016 р. [\(accessed on 23.3.2017\).](http://zaxid.net/news/showNews.do?posol_yes_nazvav_umovi_neobhidni_dlya_otrimannya_600_mln_vid_yevrosoyuzu&objectId=1406171&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+zaxid%2Frss_ua+(Zaxid.Net+-+%D0%92%D1%81%D1%96+%D1%83%D0%BA%D1%80.+%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8))

жави, яка передбачає на безоплатній та безповоротній основі фінансування Державного бюджету у сумі 355 млн. євро на підтримку реформ. В рамках даної Угоди 17 червня 2014 р. до державного бюджету надійшли перші 250 млн. євро.¹²²

Під час другого засідання кластеру 1 (28-29 вересня 2016 року) сторони приділили увагу макроекономічному співробітництву (зокрема щодо заходів, спрямованих на стабілізацію економічної ситуації в Україні; стану державних фінансів та останніх змін у сфері податкової та бюджетної політики тощо); співробітництву у фінансовому секторі (зокрема щодо стабільності фінансової ситуації в Україні та внутрішньої реорганізації Національного банку України); співробітництву в інших секторах (зокрема щодо управління державними фінансами; розвитку національної статистики, зокрема щодо планів реформування національної статистичної системи; удосконаленню національного законодавства щодо запобігання та протидії відмиванню коштів, відповідно до міжнародних стандартів та законодавства ЄС, розвитку співробітництва з відповідними органами держав-членів ЄС).¹²³

Станом на жовтень 2016 року відсутня інформація щодо початку роботи кластеру 2 (промислова та підприємницька політика, гірнича справа і металургія, туризм, космос, законодавство про товариства та корпоративне управління, захист прав споживачів, оподаткування).

Кластер 3 (співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання, навколоишнє природне середовище, включаючи зміну клімату та цивільний захист, транспорт) розглядає питання впровадження Україною енергетичних стандартів (насамперед, зобов'язань в рамках Договору про Європейське енергетичне співтовариство), стандартів політики охорони довкілля та транспортного співробітництва.

Зокрема, сторони намагаються розв'язати проблеми, пов'язані з відтермінуванням підписання Угоди про Спільний авіаційний простір (САП) Угода про САП була парафована 28 листопада 2013 р. Українською Стороною було виконано відповідні внутрішні процедури та отримано повноваження на укладання Угоди у травні 2015 року. Підписання Угоди про САП двічі відкладалось за ініціативи Сторони ЄС і залишається невирішеним з огляду на відсутність консенсусу між Іспанією та Великою Британією щодо формулування пункту 31 «Територія» статті 2 «Визначення» про територіальне застосування Угоди в частині Гібралтару.¹²⁴

¹²² “Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України на 2014 рік.” Урядовий кур’єр, 28 лютого 2015 р. <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-2014/>(accessed on 23.3.2017).

¹²³ “Друге засідання кластера 1 Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС.” Кабінет міністрів України www.kmu.gov.ua/.../20160930_дод%20Друге%20засідання%20кластера%201.pdf(accessed on 23.3.2017).

¹²⁴ К. Кульчицька (2016) Закрите небо – чому Україна досі не приєдналась до спільногого авіа-

У сфері судноплавства дискусійним моментом, над яким працює кластер 3, залишається використанні української частини Дунаю внаслідок того, що Румунська Сторона висловила заперечення щодо включення української ділянки річки Дунай (від Ізмаїлу до гирла Бистре) до регіональної мережі TEN-T у контексті Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному вимірі (Конвенція Еспо) щодо впроваджуваного Україною проекту «Глибоководний судновий хід Дунай – Чорне море».¹²⁵ Важливою складовою роботи даного кластеру є обговорення шляхів і наслідків переорієнтації транспортних потоків в умовах агресії Росії на Сході України та анексії Криму.

Кластер 4 розпочав свою роботу 3 червня 2016 року у Брюсселі. З українського боку в межах кластеру порушено питання щодо можливості розширення української участі у проектах програми Еразмус+. Обговорено стан імплементації Угоди між Урядом України та Європейською Комісією щодо участі України у програмі «Креативна Європа», прогрес України в реалізації аудіо-візуальної політики відповідно до європейських стандартів, поточний стан розвитку цифрової економіки та інформаційного суспільства. Зокрема, надано інформацію щодо розробки і впровадження Цифрового Порядку денного для України та наголошено на важливості для України проектів «COMUS» і «CDIS».¹²⁶

Перше засідання кластера 5 (сільське господарство та розвиток сільських районів, рибальство та морська політика, Дунайський регіон, транскордонне та регіональне співробітництво) відбулось 26 квітня 2016 року в Брюсселі. Було представлено огляд політики ЄС у сфері сільського господарства і розвитку сільської місцевості (ут.ч. зміни в законодавстві у контексті виконання УА), та огляд відповідної політики України, зокрема, Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на 2015 - 2020 роки; розвиток асоціацій малих та середніх сільськогосподарських виробників; ринкова інфраструктура в сільській місцевості. Сторони обговорили «зелений» туризм, перспективи експорту української молочної продукції на ринок ЄС; обмежувальні заходи в торгівлі з боку РФ та вплив незаконної

простору ЄС. *Європейська Правда*, 14 жовтня 2016 р. <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/10/14/7055886/>(accessed on 23.3.2017).

¹²⁵ “Пам’яtna записка до засідання кластера 3 Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС.” Кабінет міністрів України [http://www.kmu.gov.ua/document/248531083/Non%20paper_Cluster%203_final_ukr_FOR%20WEB%20\(2\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/248531083/Non%20paper_Cluster%203_final_ukr_FOR%20WEB%20(2).pdf)(accessed on 23.3.2017).

¹²⁶ “Відбулося перше засідання кластера 4 Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС.” Кабінет міністрів України http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=249086663&cat_id=244276429(accessed on 23.3.2017).

анексії АР Крим на торгівлю в сфері аграрної продукції.¹²⁷ В сфері рибальства сторони приділили увагу стан виконання Дорожньої карти по боротьбі проти незаконного, непідзвітного та нерегульованого рибальства у Чорному морі, співробітництву щодо інтегрованої морської політики.

Перше засідання кластера 6 (питання зайнятості, охорони здоров'я, соціальної політики та рівних можливостей) відбулося 10 червня 2016 р. у Києві. Роботу даного кластера зосереджено на співробітництві у сфері зайнятості населення, модернізації систем соціального захисту; забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, зокрема механізмів протидії дискримінації за ознакою статі; співробітництва у сфері охорони здоров'я, зокрема реформування системи охорони здоров'я.¹²⁸ Обговорено стан виконання директив ЄС у сфері безпеки та гігієни праці та створення безпечних умов праці, про поточний стан реалізації реформи професійної освіти і навчання, а також щодо підвищення конкурентоспроможності та мобільності громадян на ринку праці шляхом професійного навчання. Приділено увагу перспективам пенсійної реформи, реформи системи соціальної допомоги, включаючи систему субсидій, пов'язаних з підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги.

Уряд намагається забезпечувати належний рівень прозорості роботи органів асоціації, зокрема, на веб-сайті Кабінету міністрів доступні порядки дені та інформаційні звіти про роботу підкомітетів та кластерів – за абсолютною більшістю складових частин УА.

В той же час станом на жовтень 2016 року відсутня інформація щодо роботи підкомітетів, створених у відповідності з Розділом IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»), а саме:

- Підкомітету з управління санітарними та фітосанітарними заходами (стаття 74 Угоди),
- Підкомітету митного співробітництва (стаття 83 Угоди)
- Підкомітету з питань географічних зазначенень (стаття 211 Угоди)
- Підкомітету з питань торгівлі та сталого розвитку (стаття 300 Угоди).

Передбачено, що перше засідання даних підкомітетів мало б відбутися протягом трьох місяців із набуттям чинності відповідними статтями (розділами) УА.

Станом на жовтень 2016 року створення двосторонніх міжурядових інститутів асоціації Україна-ЄС, попри незавершеність процесу ратифікації УА, пereбуває на завершальній стадії. Більшість інституцій створені і функціонують. Втім сторонам ще належить розпочати роботу деяких підкомітетів і кластерів, запуск яких було затримано.

¹²⁷ “Виконання Угоди про асоціацію. Підкомітети.” Кабінет Міністрів України http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248626503&cat_id=247749488(accessed on 23.3.2017).

¹²⁸ Ibid.

1.3.2 ВНУТРІШНЯ ІНСТИТУЦІЙНА КООРДИНАЦІЯ

Уряд знаходиться у процесі впровадження моделі організації роботи з впровадження УА – спираючись як на власний український досвід впровадження євроінтеграційної політики минулих років, так і враховуючи кращі практики інших країн, що вирішували співмірні політичні та управлінські завдання.

У квітні 2016 було сформовано новий Кабінет міністрів України під керівництвом прем'єр-міністра Володимира Гройсмана. У цьому складі уряду було запроваджено посаду віце прем'єр-міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції, яку посіла Іванна Климпуш-Цинцадзе, що до цього моменту була народним депутатом України. Призначеннем профільного віце-прем'єр міністра передбачається подолати проблему браку політичного лідерства і відповідальності, на яку вказували експерти протягом багатьох років, пропонуючи запровадити таку посаду.

Втім це не перший випадок запровадження посади профільного віце-прем'єр міністра з європейської інтеграції: раніше таку посаду посідали Олег Рибачук (2005 р.) та Григорій Немірія (2007-2010 р.). Цей досвід був показовим, адже виявив як переваги так і недоліки даного інституційного рішення. Віце-прем'єр міністрам бракувало політичної ваги, координуючих повноважень та операційних можливостей для впровадження послідовної політичної волі в політиці європейської інтеграції. Багато в чому посада носила церемоніальний характер, віце-прем'єри або не мали реальної влади в уряді, або не спирались на достатній апаратний ресурс, і часто виконували де-факто інші функції, аніж координація євроінтеграційної політики держави. Тож, враховуючи уроки минулого, новопризначена віце-прем'єр міністр зосередила свою увагу на розбудові відповідних адміністративних спроможностей, організаційному та експертному забезпеченні своєї роботи.

Посада профільного віце-прем'єра – лише інституційне завершення і політична надбудова над системою впровадження політики європейської інтеграції. У попередні роки (2014-2015) було прийнято та імплементовано низку рішень, які створювали середню виконавську ланку на рівні міністерств та Секретаріату Кабінету Міністрів. Так, ще у 2014 році в кожному міністерстві були призначенні заступники міністра, що відповідають за питання європейської інтеграції в межах повноважень своїх органів. Вони очолюють відповідні підкомітети і кластери в межах двосторонніх органів та водять до Комітету асоціації.¹²⁹

В межах Секретаріату Кабінету міністрів у 2014 році було створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції (УОЄІ). З січня 2015 року роботу УОЄІ очолювала Заступник Міністра Кабінету Міністрів України Наталія Гни-

¹²⁹ "Кабмін призначив 9 заступників міністрів з євроінтеграції." УНІАН, 21 серпня 2014 р.<http://www.unian.ua/politics/953797-kabmin-priznachiv-9-zastupnikiv-ministriv-z-evrointegratsiji.html>(accessed on 23.3.2017).

дюк. Після її відставки у серпні 2016 року посада станом на жовтень 2016 р. залишалась вакантною. У зв'язку з розширенням сфери відповідальності у 2016 році установу перейменовано на Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (УОЄЄІ). На УОЄЄІ покладене організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Офіс забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання УА; планування, проведення моніторингу та оцінки ефективності та результативності виконання завдань у сфері європейської інтеграції, у тому числі з виконання Угоди; координує діяльність органів виконавчої влади з розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на виконання Угоди, інших міжнародних договорів України з питань європейської інтеграції і домовленостей між Україною та ЄС.¹³⁰

Протягом 2014-2016 років Уряд, в першу чергу, завдяки роботі Офісу, спромігся досягти помітних результатів, зокрема: затверджено загальнодержавний план виконання Угоди (нешодавно суттєво оновленого в частині ЗВТ у зв'язку з початком тимчасово застосування розд. IV Угоди), на виконання якого були схвалені 150 планів імплементації 219 актів законодавства ЄС відповідно до Угоди про асоціацію; запроваджено практику консультацій з громадськістю та зацікавленими сторонами, щоквартальне публічне звітування УОЄЄІ щодо виконання Угоди про асоціацію та Порядку денного асоціації Україна – ЄС (публічні звіти розміщено на сайті Кабінету міністрів України в розділі «Європейська інтеграція»). На рівні УОЄЄІ експерти констатували наявність не лише адекватного розуміння викликів у розбудові механізму наближення законодавства, але й реалістичні плани вирішення цих завдань за допомогою проекту технічної допомоги ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС», який буде реалізовано у 2016-2018 роках.¹³¹

На даному етапі необхідно уникнути спокуси спрямовувати ресурси проекту переважно на обслуговування поточних завдань. Натомість необхідно докласти максимальних зусиль, щоб за результатами проекту в Україні було повноцінно інституціоналізовано урядовий механізм наближення законодавства та контролю за його імплементацією. Головним критерієм, за яким необхідно оцінювати зусилля української влади з інституціалізації механізму

¹³⁰ С. Сидоренко (2017) Що відбувається з урядовим офісом з питань європейської інтеграції? *Європейська Правда*, 14 вересня 2016 р. [http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/09/14/7054535/\(accessed on 23.3.2017\)](http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/09/14/7054535/(accessed on 23.3.2017)).

¹³¹ О. Сушко, В. Мовчан, Р. Хорольський, О. Мірошинченко (2016) *Впроваджуючи Угоду про асоціацію: перші уроки, наслідки, практики використання*. Аналітична доповідь Фонду Конрада Аденауера та Інституту Євро-Атлантичного співробітництва, 2016 р, с. 9. <http://www.kas.de/wf/doc/19278-1442-13-30.pdf>(accessed on 23.3.2017).

наближення законодавства України до права ЄС, за визначенням експерта Роберта Хорольського, слід визначити розбудову кадрової спроможності, тобто наявності в системі державної служби достатньої кількості фахівців з питань європейської інтеграції з високим рівнем кваліфікації.¹³² Наразі спостерігається подекуди брак розуміння, а подекуди – брак ресурсів для залучення достатньої кількості фахівців (низькі, неконкурентні зарплати на відповідних вакансіях), що забезпечують як загальний якісний менеджмент процесів, так і належну фахову експертизу, – необхідну умова успіху як будь-якої інституційної конфігурації державного механізму європейської інтеграції, так і політиків, які її очолюють.

1.3.3 ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ВІМІР

Формальним інститутом Асоціації у відносинах між Україною та ЄС є Парламентський комітет асоціації утворений відповідно до статті 467 УА. Парламентський комітет асоціації складається з членів Верховної Ради України, з однієї сторони, та членів Європейського Парламенту, з іншої сторони. ПКА повинен бути поінформований про рішення та рекомендації Ради асоціації та надає рекомендації Раді асоціації.

Перше засідання Парламентського комітету асоціації відбулося 24-25 лютого 2015 р. у Брюсселі. Друге - 4-5 листопада 2015 р. у Києві. Першими співголовами ПКА Україна-ЄС були Остап Семерак (з українського боку, до квітня 2016 р.) та Андрей Пленкович (з боку ЄС, до жовтня 2016 р.).¹³³ Останній достроково припинив повноваження у зв'язку з призначенням прем'єр-міністром Хорватії.

У фокусі четвертого засідання ПКА 20-21 вересня 2016 року були питання інституційної реформи та децентралізації, реформи правосуддя та державного управління, стан імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, запровадження безвізового режиму для громадян України, питання секторального співробітництва.¹³⁴

Парламентський комітет асоціації застосовує різноманітний інструментарій співпраці, поєднуючи як офіційний так і неофіційний порядок денний. Наприклад, напередодні четвертого засідання ПКА у вересні 2016 року троє членів ПКА з боку ЄС - Ребекка Хармс, Міхаел Боні та Яромір Щетіна – відвідали, разом

¹³² Ibid, c. 9.

¹³³ Парламентський комітет Асоціації http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248626478&cat_id=247749488(accessed on 23.3.2017).

¹³⁴ "Відбулося Четверте засідання Парламентського комітету асоціації між Україною та ЄС." *Верховна Рада України*, 22 вересня 2016 р. <http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/134897.html>(accessed on 23.3.2017).

з українськими колегами, зону україно-російського конфлікту в Донбасі з неформальним візитом, про що пізніше доповідали на засіданні ПКА.¹³⁵

У Верховній Раді України діє Комітет з питань європейської інтеграції, до компетенції якого віднесено забезпечення парламентської частини роботи із європейської інтеграції, та, насамперед, адаптація українського законодавства до права ЄС.

1.3.4 ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

Якщо попередня угода – УПС між Україною та ЄС – не передбачала інституційних форм громадської участі, то УА йде у цьому питанні на новий рівень, створюючи спеціальну інституцію для представництва інтересів організованого громадянського суспільства – Платформу громадянського суспільства Україна-ЄС (ПГС).

ПГС створена у квітні 2015 року у відповідності до Статей 469-470 УА. ПГС є офіційним органом асоціації, поряд з Радою асоціації, Комітетом асоціації та Парламентським комітетом асоціації. ПГС - це двосторонній орган, що складається з представників громадянського суспільства України з одного боку і членів Європейського економічного і соціального комітету (ЄЕСК) - з іншого. Метою ПГС є забезпечення ефективної участі громадськості у виконанні Угоди про асоціацію, зокрема через громадський моніторинг імплементації положень Угоди.

Створенню української частини ПГС передували інтенсивні громадські дискусії щодо механізмів створення і функціонування ПГС. Перший склад ПГС (квітень-грудень 2015 р) носив експериментальний характер: з українського боку до складу Платформи входило 26 осіб, зі сторони ЄС – 9 осіб. Першими співголовами ПГС з квітня 2015 р. до лютого 2016 р. були Олександр Сушко (Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, Україна) та Анджей Адамчик (Профспілкове об'єднання «Солідарність», Польща). Формування української частини ПГС відбувалось внаслідок відкритого інклюзивного процесу, де члени ПГС обиралися Асамблесю, участь у якій взяли понад 160 громадських організацій з усієї України.¹³⁶ Другий склад ПГС, обраний у грудні 2015 року, був видозмінений в результаті тривалих переговорів з Європейським економічним і соціальним комітетом, який наполягав на рівному представленні т.зв. «секторів»: профспілок, роботодавців, та інших громадських об'єднань.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ “Українська частина Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС розпочинає роботу.” Кабінет міністрів України, 21 квітня 2015 р. http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248107213&cat_id=223561280(accessed on 23.3.2017).

Значна частина громадянського суспільства України виступала проти привілейованого представництва лише двох груп громадських об'єднань (профспілок та роботодавців), що сприймається як дискримінація інших типів об'єднань (правозахисні організації, волонтерські об'єднання, бізнес-асоціації, незалежні аналітичні центри, організації захисту довкілля тощо), які, за стандартами ЄЕСК разом мають лише третину голосів у спільному органі. Основний аргумент полягав у тому, що природа українських організацій профспілок та роботодавців істотно відрізняється від аналогічних структур Західної Європи, де справжня незалежність профспілкового руху та організацій роботодавців має глибоку традицію. Активісти українського громадянського суспільства вказували на те, що створення ПГС за моделлю ЄЕСК в українському варіанті приведе до невиправдано потужного представництва олігархічних інтересів у даній установі.¹³⁷ Тим не менше, завдяки політичному впливу ЄЕСК українській стороні довелось частково врахувати його позицію, передбачивши гарантоване представництво «секторів», хоч і в урізаному варіанті.

Другий склад української сторони ПГС, сформований у грудні 2015 року, складається з 15-ти осіб, з яких троє представляють профспілки, троє – об'єднання роботодавців, троє – інші громадські об'єднання, і шестеро – робочі групи, сформовані Асамблеєю ПГС відповідно до структури УА. Сторона ЄС представлена дев'ятьма членами, що представляють ЄЕСК, та шістьома спостерігачами з великих європейських громадських об'єднань. У майбутньому сторона ЄС, представлена ЄЕСК, має намір не зупинятися на досягнутому і наполягати на повному сприйнятті українською стороною принципу рівного представництва трьох «секторів» - профспілок, роботодавців та «інших громадських організацій». З боку більшості українського громадянського суспільства (окрім самих профспілок та роботодавців) є несприйняття такої позиції. Тож дискусія з цього приводу є незавершеною.¹³⁸

Починаючи з 2-го складу, ПГС обирається терміном на 2,5 роки. Співголововою другого складу ПГС з боку ЄС є Альфредас Йонушка (Литва). Співголовування в українській частині здійснюється за ротаційним принципом, із заміною кожні 10 місяців. З лютого до грудня 2016 року цю роль виконує Голова ФПУ Григорій Осовий.¹³⁹

¹³⁷ А. Когут (2014) Тінь Фірташа або Хто блокує створення громадського органу асоціації? *Європейська Правда*, 15 грудня 2014 р. <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2014/12/15/7028747/> (accessed on 23.3.2017).

¹³⁸ А. Ферт (2015) Чи оживе громадський орган асоціації, або До чого довів конфлікт з Брюсселем. *Європейська правда*, 06 квітня 2015 р. http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/04/6/7032571/view_print/ (accessed on 23.3.2017).

¹³⁹ "Україна – ЄС. Процесу євроінтеграції – ефективну громадську підтримку." *Федерація профспілок України*, 9 листопада 2016 р. [http://www.fpsu.org.ua/component/content/article/215-plataforma-gromadyanskogo-suspilstva-ukrajina-es-protcesu-evrointegratsiji](http://www.fpsu.org.ua/component/content/article/215-plataforma-gromadyanskogo-suspilstva-ukrajina-es-protsesu-evrointegratsiji)

ПГС збирається двічі на рік на офіційні засідання, на яких затверджує позиційні документи, що представляють громадську оцінку прогресу у виконанні положень Угоди, звертають увагу інших органів асоціації на наявні проблеми та визначають рекомендовані кроки для забезпечення ефективних реформ. Зокрема, на 2-му засіданні ПГС у лютому 2016 року були обговорені та затверджені аналітичні звіти з питань енергетичної політики та антикорупції. Провідними суб'єктами підготовки звітів з українського боку виступили авторитетні неурядові організації: DIXI-Group (енергетика) та TransparencyInternational-Ukraine (антикорупція).¹⁴⁰

За ініціативою та за фінансової підтримки ЄС у 2016 році Міжнародним фондом «Відродження» розпочато впровадження проекту «Громадська синергія», який, зокрема, спрямований на посилення інституційної спроможності ПГС, розширення інструментарію її впливу, поліпшення обізнаності громадянського суспільства України щодо громадської складової співпраці між Україною та ЄС.¹⁴¹

Окрім загальної громадської інституції, УА передбачає деякі специфічні форми залучення громадськості на секторальному рівні. Так, стаття 299 передбачає створити «Дорадчу групу з питань сталого розвитку з метою надання рекомендацій щодо імплементації цієї Глави» (щодо торгівлі та сталого розвитку (Глава 13) – авт. Передбачено також, що «члени Дорадчої групи кожної зі Сторін засідають на відкритому Форумі громадянського суспільства для підтримки діалогу, що охоплює аспекти сталого розвитку торговельних відносин між Сторонами». Стаття 229 визначає, що вказані інституції мають бути створені протягом року з моменту набуття чинності УА.

Станом на жовтень 2016 р. процес створення Дорадчих груп з питань сталого розвитку та відповідного Форуму громадянського суспільства перебуває у фазі попередніх консультацій.

Висновки

- Інституційне забезпечення УА йде істотно далі у порівнянні з інституційним забезпеченням попередньої УПС Україна-ЄС, що діяла з 1998 року і фактично до набуття чинності УА.
- Двосторонні інституції УА створені на трьох рівнях представництва: виконавчої влади, парламентів та громадянських суспільств.

efektivnu-gromadsku-pidtrimku-2(accessed on 23.3.2017).

¹⁴⁰ “2nd meeting of EU-Ukraine Civil Society Platform.” European Economic and Social Committee. Reports. Available online:<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-2nd-eu-ukraine-reports>. (accessed on 23.3.2017).

¹⁴¹ “Громадська синергія: посилення участі громадськості в євроінтеграційних реформах за допомогою Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС та Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства.” Міжнародний фонд Відродження»<http://www.irf.ua/programs/eu/civicsynergy/>(accessed on 23.3.2017).

- Розширено тематику компетенції двосторонніх інституцій – насамперед за рахунок включення до УА Поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі - ПГЗВТ - тобто великого спектру торговельно-економічних політик, які перебували поза сферою регулювання попередньою угодою.
- Вертикальна система урядових двосторонніх органів (Рада-Комітет-підкомітети-кластери) виглядає більш структурованою, деталізованою і націленою на практичні результати у порівнянні зі структурою, що існувала в межах УПС.
- Створення офіційного громадського представництва – Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС – є безумовною новацією УА, що було нехарактерним не лише для попередніх інституційних рамок між Україною та ЄС, але і для попередніх поколінь Угод про асоціацію, що украдалися Європейським Союзом з третіми країнами.
- Модель створення ПГС значною мірою спирається на інституційний досвід ЄЕСК, з його привілейованим «секторним» представництвом об'єднань роботодавців та профспілок. Втім роль і місце аналогічних об'єднань в структурі громадянського суспільства України суттєво відрізняється від Західної Європи, звідки походить модель ЄЕСК. Це зумовило тривалі (і не завершені) дискусії щодо адекватного представлення суспільних інтересів в інституціях такого типу.
- Окрім формальних двосторонніх інституцій питанням вирішальної ваги є створення Україною внутрішніх урядових інституцій, відповідальних за впровадження УА. Протягом 2014-16 років Україна здійснила істотні кроки у даному напрямку (призначено профільного віце прем'єр-міністра, створено Урядовий офіс з європейської інтеграції, у всіх міністерствах призначено заступників міністрів з європейської інтеграції, запроваджено практику публічного звітування та консультацій з громадськістю), однак станом на жовтень 2016 року цей процес виглядає незавершеним.

2.1 Угода про асоціацію як інституційний чинник структурних змін торговельних відносин України та ЄС

Ярослав Жаліло

Вектор європейської інтеграції України на законодавчому рівні було визначено затвердженою Указом Президента України Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу ще в 1998 р. У 2004 р. було ухвалено загальнодержавну Програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС. У 2009 р. – Порядок денний асоціації Україна-ЄС. Статтею 11 Закону України «Про основи внутрішньої та зовнішньої політики» (2010 р.) серед основних принципів зовнішньої політики було визначено «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі».

Між тим, нормативно-правова підготовка євроінтеграційного процесу України залишала остроронь власне торговельні відносини між Україною та країнами ЄС, які традиційно відзначалися досить нестабільною динамікою (Рис. 1).

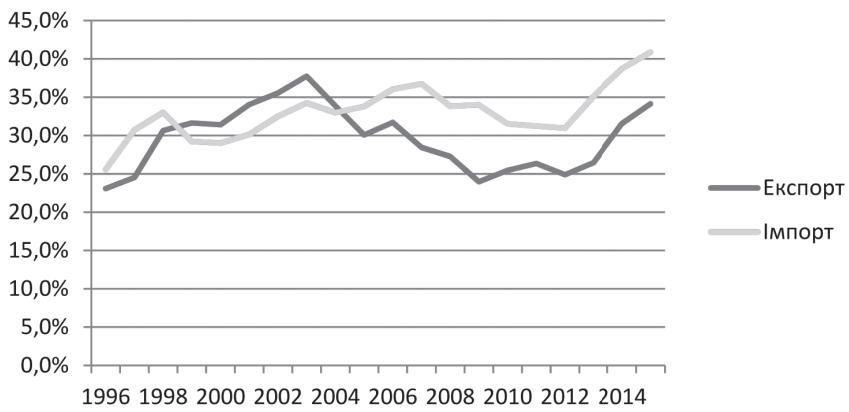
2.1.1 ЗМІНА ДИНАМІКИ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ З ЄС

Якщо на етапі виходу з трансформаційної кризи та відновлення економічного зростання (1996-2003 рр.) частка товарного експорту з України до ЄС стабільно зростала, сягнувши 37,7 %¹⁴², у подальшому пріоритетність цього географічного напрямку тривалий час послаблювалася, а вказаний показник зменшився до 24,9 % у 2012 р., що навіть нижче частки експорту до країн Азії (25,7 %). Відбувалося це насамперед за рахунок випереджаючого зростання експорту до країн СНД, частка якого збільшилась за 2004-2012 рр. на 11 в.п., і має пояснюватися розвитком виробничої кооперації у цьому напрямку та нарastaючим відставанням конкурентоспроможності українських товарів на

¹⁴² Розрахунки в статті побудовано на даних Державної служби статистики України.

європейському ринку. Відповідно, в товарній структурі експорту сформувалося переважання низькотехнологічної продукції: у 2004-2010 рр. частка металургійної продукції в експорті з України до ЄС складала в середньому 31,2 %, мінеральних продуктів – 20,1 %.

Рис. 1. Частка зовнішньої торгівлі України з ЄС у 1996-2015 рр., %



Характерно, що динаміка імпорту була значно стабільнішою, а частка товарного імпорту з країн ЄС зростала в період до економічної кризи 2008-2009 рр. практично невпинно, сягнувши у 2007 р. 36,7 %. З нашої точки зору, така динаміка обумовлена вагомістю інвестиційного чинника економічного зростання у цей період та зростанням попиту на інвестиційну продукцію. За підрахунками Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, за період 2004-2010 рр. машини та устаткування (в т.ч. енергетичне) складали 44,8 % імпорту з ЄС до України, ще 15,4 % складали транспортні засоби. 16,6 % імпорту належало продукції хімічної та пов'язаних з нею галузей.

Післякризове відновлення 2010-2013 рр. вже не супроводжувалося помітною активізацією торгівлі України та ЄС. Експорт з України до ЄС не перевищив докризового рівня, а з 2012 р. почав скорочуватися (Рис. 2), натомість помітно активізувалися азійський та африканський напрями. Активніше пожвавився імпорт з ЄС, утім, також не перевищивши докризового показника, що логічно пояснюється стагнаційними процесами в інвестиційній сфері України.

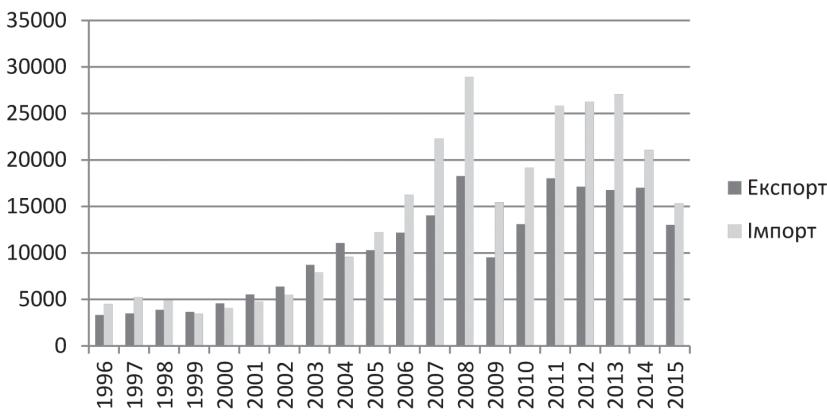
Показово, що в цей період Україна розпочала практичну реалізацію Порядку денного асоціації України та ЄС, який мав би підготувати Україну до підписання угоди про асоціацію. Між тим, умови, що висувалися Євросоюзом, стосувалися насамперед політичних аспектів (виборчого законодавства, реформ судової системи, органів внутрішніх справ, боротьби з корупцією,

звільнення політичних ув'язнених тощо), які не мали практичного впливу на поточні економічні процеси. Певний позитивний вплив на розвиток економіки мали б завдавати кроки щодо спрощення умов започаткування бізнесу та реєстрації власності, отримання дозволів, захист прав інвесторів, які здійснювалися відповідно до Порядку денного. Проте їхній потенціал так і не було розкрито в умовах наростання депресивних тенденцій як в українській, так і в європейській економіках.

У передкризовому 2013 році взаємній торгівлі України та ЄС було властиво наступне:

- частка товарного експорту до ЄС складала 26,5 %, імпорту – 35,1 %;
- на 10 основних торговельних партнерів припадало 77,4 % експорту та 78,3 % імпорту;
- В структурі експорту переважали металургійна продукція (27,9 %), аграрна сировина та продукція олійно-жирової промисловості (22,6 %), мінеральні продукти (17,9 %). Продукція машино- та приладобудування становила 13,2 % експорту;
- в структурі імпорту переважали продукція машино- та приладобудування (33,2 %), хімічні продукти та полімери (17,2 %), мінеральні продукти (11,9 %) та аграрна і харчова продукція (11,9 %).

Рис. 2. Обсяги торгівлі України та ЄС у 1996-2015 рр., млн дол. США



Загальне скорочення обсягів зовнішньої торгівлі України у кризовий період 2014-2015 рр. позначилося зменшенням експорту на 39,8 %, імпорту – на 51,3 %. Головними чинниками цього скорочення стали кризові явища, викликані внутрішньою політико-економічною кризою та воєнною агресією з боку

РФ, що призвели до стрімкого падіння інвестиційної активності, втрати доходів та сукупного попиту. У півтора разу скоротився експорт до РФ, що було обумовлено як подальшим розгортанням торговельної війни проти України, так і втратою контролю над частиною території регіонів, які мали традиційно високу експортну орієнтацію.

Втрати в торговельних відносинах на європейському напрямку були відчутно меншими. За вказаній період експорт з України до ЄС зменшився на 22,3 %, імпорт з ЄС – на 43,3 %. Це сприяло тому, що частка ЄС у зовнішньоторговельному обороті України почала динамічно зростати, сягнувши 34,1 % експорту та 40,9 % імпорту. При цьому в структурі експорту відбулися відчутні позитивні зрушеннЯ (Рис. 3):

1. Розширилася географія взаємної торгівлі. На тлі загального суттєвого скорочення експорт до Португалії збільшився на 20 %, Іспанії – на 5,7 %, Румунії – на 2,1 %. При цьому частка країн Центральної та Східної Європи, які в умовах стагнації в ЄС демонструваливищі темпи економічного зростання, зменшилася з 44,7 % у 2013 р. до 41,3 % у 2015 р. Утім, географічної диверсифікації експорту у вартісному вимірі не відбулося: частка 10 основних партнерів збільшилася до 78,5 %, а понад половину товарного експорту здійснювалося до 5 країн: Італії, Польщі, Німеччини, Іспанії та Угорщини. Низці товарних груп притаманна значна географічна концентрація: чверть машинобудівного експорту до ЄС надходить до Угорщини, ще 22,3 % - до Німеччини, 33,6 % експорту металургійної продукції – до Італії, 36,4 % тексти-

Рис. 3. Зміна структури експорту з України до ЄС у 2013-2015 рр., %



лю – до Німеччини, 43,7 % шкур та шкіри – до Італії, ще 37,2 % - до Польщі, 23,4 % агросировини – до Іспанії, майже половина олійножирової продукції – до Італії та Іспанії.

2. В структурі товарного експорту з України до ЄС незначним чином зросла частка аграрної сировини та продукції олійножирової промисловості (1-15 ТН ЗЕД), склавши 25,3 % (Рис. 3). При цьому відбулося збільшення на 28,1 % експорту м'яса птиці (доступ яловичини, свинини та баранини з України на ринок ЄС відсутній), на 40,4 % - борошна та круп. За даними Мінекономрозвитку, у 2015 р. було повністю використано тарифні квоти на безмитне ввезення в ЄС з України меду, ячмінної крупи та борошна, оброблених томатів, вівса, пшениці, кукурудзи та борошна з них, виноградного та яблучного соку. Натомість квоти на ввезення яєць використано на 5 %.
3. Дещо зросла й частка готової харчової продукції – з 4,8 до 5,9 % експорту до ЄС (насамперед за рахунок кондитерських та готових продуктів зерна). Проте, за даними Мінекономрозвитку, квоти на експорт харчової продукції у 2015 р. Україна використала лише на 0,4 %. Враховуючи, що у зазначеній період ціни аграрної та харчової продукції знизилися на 15-20 %, загалом у натуральному вимірі експорт харчової та основних видів аграрної продукції відчутно зрос.
4. Експорт до ЄС металів та виробів з них зменшився на 32,8 %, а частка їх в загальному експорті до ЄС - до 23,6 %, мінеральних продуктів – до 11,3 %. Наголосимо, що ці зміни відбувалися в умовах синхронного зниження цін на зазначену продукцію: за даними Держстату, ціна на експортовані з України чорні метали у 2015 р. знизилась на 25 %, вироби з них - на 15,6 %. Отже, йдеться про фізичне зменшення експорту металургійної та мінеральної продукції, яке пов'язане насамперед з втратою низки виробничих потужностей на непідконтрольних Україні територіях Донбасу.
5. Частка продукції машино- та приладобудування в експорті збільшилася до 15,5 %. У вартісному вимірі експорт цієї продукції зменшився лише на 9,6 % за 10-12 % зниження цін, що дозволяє припустити збереження докризового фізичного обсягу експорту машинобудівної продукції. Причому до ЄС було спрямовано 42,1 % усього експорту продукції машинобудування з України, в тому числі – 72,5 % електричних машин. При цьому спостерігався приріст експорту продукції транспортного машинобудування: суднообудування - в 1,8 разу, автомобілебудування – в 2 рази, літакобудування – у 9,6 разу. Експорт оптичних приладів збільшився в 1,3 разу.
6. Відбулося деяке збільшення (з 5,0 до 5,5 %) частки експорту текстильної продукції, взуття, головних уборів, шкур та шкіри, що зазвичай реалізуються малими та невеликими середніми підприємствами. При цьому 80,2 % експорту текстилю здійснюється до країн ЄС, 93 % з цього експорту складає готовий одяг. Наразі до ЄС спрямовано 90 % усього експорту готового одягу з України.

Рис. 4. Зміна структури імпорту з ЄС до України у 2013-2015 рр., %



Зміни у структурі імпорту у період, що розглядаються, мали більш суперечливий характер та загалом відбивали тенденції зміни сукупного попиту під впливом економічної кризи (Рис. 4):

1. Імпорт до України з ЄС скоротився значно суттєвіше, ніж експорт, що є наслідком глибокого падіння внутрішнього попиту, посиленого ефектом трикратної девальвації гривні. При цьому зріс рівень географічної концентрації: на перший десяток найбільших торговельних партнерів припало 80,0 % сукупного імпорту з ЄС, в т.ч. чверть імпорту здійснювалася з Німеччиною, а три країни – Німеччина, Польща та Угорщина – надавали 51,6 % усього імпорту до України з ЄС. Позитивну динаміку за досліджуваний період продемонстрував лише імпорт з Угорщини, який зрос на 14,8 %, а частка цієї країни – збільшилася більш ніж удвічі (зріс також імпорт з Люксембургу та Мальти, що не складає відчутної величини).
2. В товарній структурі імпорту найсуттєвіше зменшилася частка продукції інвестиційного та виробничого призначення. Так, імпорт продукції машинно- та приладобудування зменшився на 56,6 %, а його частка – до 24,4 %, частка металургійної продукції – до 5,1 %, хімічної продукції та полімерів – до 25,6 %. Такі зміни чітко корелюють з явищами інвестиційної кризи та скорочення припливу іноземних інвестицій і свідчать про природне звуження коопераційних відносин з європейськими підприємствами в умовах зростання ризиків для економічної діяльності.

3. Значне збільшення відбулося лише в частці імпорту мінеральної продукції – як відображення переорієнтації України з російського на європейський ринок вуглеводнів: імпорт мінеральних палив зріс на 13,2 %, а їхня частка склала 22,3 % загального імпорту з ЄС.
4. Показовим є також зменшення імпорту аграрної сировини у 2,3 разу та готової харчової продукції в 1,8 разу. Завдяки цьому частка імпорту товарів груп 1-24 за ТН ЗЕД зменшилася з 11,9 до 9,8 %. Таке скорочення є наслідком поєднання дії звуження внутрішнього споживчого попиту, в т.ч. – на харчові продукти, а також скорочення експорту готової харчової продукції й, відповідно, виробництва у харчовій промисловості.

Отже, основними рушіями скорочення обсягів торгівлі України та ЄС у 2014-2015 рр. стали кризові явища в Україні, в т.ч. руйнування частини експортного потенціалу у зв'язку з воєнними діями на Сході країни, зниження цін на світових ринках та стагнація глобальної економіки. Разом з тим, на європейському векторі дія цих негативних чинників відчутно пом'якшувалася, про що свідчать значно менший рівень скорочення обсягів торгівлі та відзначенні позитивні структурні зміни. З нашої точки зору, позитивні тренди були обумовлені насамперед інституційними чинниками, що набували реалізації у процесі практичної реалізації євроінтеграційних кроків України, а саме:

- посиленням мотивації українських компаній до пошуку нових ринків збути їхньої продукції після втрати російських ринків;
- зростанням інтересу до України та перспектив співпраці з нею серед європейського бізнесу внаслідок ухвалення політичної частини Угоди про асоціацію;
- наданням з середини 2014 р. автономних торговельних преференцій у вигляді скасування Євросоюзом мит на переважну більшість імпорту з України;
- реформуванням системи технічного регулювання, поетапним впровадженням європейських технічних регламентів та початком створення сучасних органів оцінки відповідності;
- активізацією урядом України політики щодо інформаційної та методичної підтримки виходу бізнесу на європейські ринки;
- розвитком транскордонної співпраці.

2.1.2 ВПЛИВ ПВЗВТ

З січня 2016 року розпочинається дія положення про поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та ЄС, яке продовжить модифікацію умов торгівлі між Україною та ЄС, зокрема – внаслідок поетапного зняття тарифних бар'єрів доступу європейських товарів на український ринок. За

попередніми, дещо априорними оцінками, представники бізнесу очікують переважання позитивних наслідків від цього процесу. Так, за результатами проведеного українським Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій у травні 2016 р. опитування¹⁴³, 30,8 % промислових підприємств повідомили, що вони виграли внаслідок запровадження ЗВТ, 10,1% компаній повідомили, що втратили, решта компаній зазначили відсутність впливу ЗВТ на їхню діяльність. Зміни в режимах торгівлі вже дозволили 32,2 % компаній розпочати або збільшити експорт їхньої продукції на ринок ЄС.

Зазначимо, що вплив власне зниження митно-тарифного захисту європейського та українського ринків наразі не відграє принципового значення через значну глибину девальвації гривні, яка поглинула відносно незначні різниці в митних тарифах. Можливо, певний виняток становитиме експорт аграрної продукції до ЄС, де зниження тарифу, який становив 19,8 %, є суттєвим. Так, середньозважені ставки ввізних мит, які застосовувалися в торгівлі товарами між Україною та ЄС, є відносно низькими: ввізні мита ЄС для промислової продукції – 3,9 %; ввізні мита, що застосовуються в Україні для продукції з країн ЄС - 9,2 % для аграрної та 3,7 % для промислової продукції. З моменту набуття угодою чинності середні ставки ЄС зменшилися до 0,6 % на аграрну та 0,5 % на промислову продукцію (нагадаємо, що доти де-факто діяли односторонні торговельні преференції для України), ставки України – відповідно до 6,8 % та 1,1 % з рухом протягом 10 років до 1,4 % та 0,0 %.

Отже, наразі провідну роль у розвитку торговельних відносин України та ЄС відіграватимуть не митно-тарифні, а інституційні чинники, які заохочуватимуть, або перешкоджатимуть співпраці. Зокрема, в уже згаданому опитуванні серед перешкод, які не дозволять повністю скористатись перевагами ЗВТ, керівники компаній називали неспроможність швидко адаптувати продукцію до стандартів ЄС, відсутність партнерів в країнах ЄС, недостатність знань про законодавство ЄС та про ринок ЄС.

Таким чином, вступ у дію Угоди про асоціацію в частині формування зони вільної торгівлі актуалізує завдання максимальної реалізації позитивного потенціалу полегшення доступу українських компаній до європейських ринків, зміцнення конкурентоспроможності національної економіки в міру послідовного спрощення доступу європейських товарів на внутрішній ринок України, створення умов для взаємовигідної економічної кооперації.

Як засвідчує досвід країн Центральної та Східної Європи, у процесі відносин вільної торгівлі з ЄС відбувається поступова модифікація участі національних економік у міжнародному поділі праці. Відтак зрушення в структурі економіки України неминучі, проте зменшення частки на внутрішньому ринку вітчизняних виробників за низкою певних товарних груп має компенсуватися

¹⁴³ Чи виграв український бізнес від створення ПВЗВТ з ЄС? // Інститут економічних досліджень і політичних консультацій. Офіційний сайт.- Режим доступу: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=5358>.

зростанням експортноорієнтованих виробництв на напрямках, які становлять поточну та перспективну зовнішньоторговельну спеціалізацію України.

У свою чергу, така зміна потребуватиме суттєвих капіталовкладень та відбуватиметься за сприятливого розвитку ситуації й послідовного проведення Україною політики реформ, сприятливих для інвестиційного клімату та оптимізації використання національних ресурсів для формування відповідей на конкурентні виклики і можливості. Тому у середньо- та довгостроковій перспективі найзначущішими в імплементації положень Угоди є інституційні зміни, які мають сприяти модернізації вітчизняного економіко-правового середовища.

Отже, оцінювати ефективність асоційованого членства України в ЄС лише за зміною умов для торгівлі – значить суттєво втрачати його потенціал. Імплементація усього комплексу зобов'язань, передбачених Угодою, складає, власне, зміст реформування національної економіки, що передбачає регулювання зовнішньої торгівлі згідно норм СОТ, конкурентну політику, контроль за державною допомогою, конкурентність держзакупівель тощо.

Конструктивним буде сприйняття обома сторонами Угоди насамперед не як зведення зобов'язань, виконання яких потрібно механістично забезпечувати чи контролювати, а як потенційних можливостей взаємовигідних кроків щодо усталення в Україні європейського економіко-правового поля. Передбаченими Угодою формами співробітництва є методична та інформаційна підтримка у впровадженні інструментів економічної політики, моніторингу, громадського контролю, тренінги для співробітників органів держуправління та місцевого самоврядування, співпраця експертів у спільніх дослідженнях.

2.1.3 ОПТИМІЗАЦІЯ ПОТЕНЦІАЛУ ПВЗВТ: ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ СПІВПРАЦІ

Серед перспективних напрямів співпраці, суттєвих для розвитку економічно-го співробітництва України та ЄС, вважаємо за доцільне наголосити на наступних.

- 1. Формування механізмів надання державної допомоги** відповідності з Угодою (стаття 262) та ухваленим у 2014 р. Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Антимонопольний комітет України як Уповноважений орган має розробити та ухвалити методику оцінювання припустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для конкуренції, яка враховуватиметься при оцінці розроблюваних нових нормативно-правових актів, які передбачають виділення бюджетних коштів, надання податкових пільг, державних гарантій, інших видів підтримки. Між тим, паралельно відповідні органи виконавчої влади мають напрацювати нові прийнятні інструменти надання допомоги, і в цьому потребують методичної підтримки та засвоєння європейського досвіду.

2. **Завершення реформ у сфері технічного регулювання.** Згідно Статті 55 Угоди, сторони зміцнюють своє співробітництво у сферах технічного регулювання, стандартизації, ринкового нагляду, акредитації та робіт з оцінки відповідності з метою поглиблення взаєморозуміння відповідних систем та спрощення доступу до відповідних ринків. Передбачено сприяння розвитку якісної інфраструктури систем стандартизації, метрології, акредитації, оцінки відповідності та ринкового нагляду в Україні. Цей напрям є конче важливим, оскільки технічні бар'єри для входження українських компаній на ринок ЄС нерідко виникають не через реальні властивості продукції, а через відсутність належної системи визнання українських сертифікатів відповідності, або утрудненість отримання європейських сертифікатів. Тому головний зміст має полягати не у впровадженні технічних регламентів як таких, а у швидкому створенні інфраструктури випробувальних лабораторій та органів сертифікації для діяльності відповідно до європейських вимог.
3. **Надання Україні сприяння в удосконаленні та розвитку податкової системи.** Згідно Статті 351 сторони Угоди співробітничають у питаннях вдосконалення і розвитку податкової системи та податкових органів України, зокрема посилення потужностей збору і контролю, з окремим наголосом на процедурах відшкодування ПДВ для уникнення накопичення заборгованості, забезпечення ефективного збирання податків і посилення боротьби з податковим шахрайством й ухиленням від сплати податків, впровадження європейських принципів належного управління у сфері оподаткування. Таке сприяння мало б включати надання, адаптацію та впровадження відповідних програмних продуктів, оволодіння методиками непрямого контролю платників податків, співпрацю українських та європейських фахівців при розробці заходів податкової реформи.
4. **Розширення співробітництва України та ЄС у сфері науки та технологій,** що сприятиме прискоренню технологічного розвитку, зміцненню конкурентоспроможності національної економіки, капіталізації науково-технічної сфери в Україні. Згідно Статті 374 Угоди сторони докладають зусиль для розвитку дослідних потужностей та людського потенціалу, а також дотримання глобальної відповідальності та зобов'язань у таких сferах як охорона здоров'я, захист навколошнього середовища тощо. Стаття 376 передбачає спільну реалізацію наукових програм та дослідної діяльності, навчання шляхом реалізації програм обміну для дослідників та спеціалістів, організацію спільних заходів, щодо наукового та технологічного розвитку, обмін досвідом у сфері управління науково-дослідними установами, а також забезпечення належного захисту інтелектуальної власності результатів досліджень. Реалізація зазначеного потенціалу потребуватиме завершення побудови системи захисту інтелектуальної власності в Україні, цілеспрямованих дій щодо підтримки розвитку міжнародної науково-

технічної співпраці, стимулювання інноваційного підприємництва через відповідні, випробувані в країнах ЄС, податкові, фінансові та організаційні інструменти.

5. **Впровадження за підтримки ЄС сучасного інструментарію сприяння розвитку малих та середніх підприємств (МСП).** Згідно Статті 379 Угоди сторони співробітникають для впровадження стратегій розвитку МСП на принципах Європейської хартії малих підприємств, з особливою увагою до мікропідприємств, удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності МСП, впровадження досвіду інноваційного підприємництва, кластерного розвитку. Передбачено сприяння розширенню контактів між приватними підприємствами України та ЄС. Для реалізації зазначених можливостей українськими політиками державляючи та підтримки розвитку МСП з європейською. Положення Угоди дають підстави пропонувати розширення частки фінансування програм розвитку МСП в рамках технічної допомоги, залучення методичної підтримки для створення інституційного забезпечення сприяння МСП (фондів, сервісних, дорадчих установ тощо).
6. **Розширення співпраці у модернізації промисловості України, і насамперед – її базових галузей.** Така співпраця передбачена, зокрема, Статтею 379 Угоди. Стаття 381 окремо передбачає співробітництво у сфері видобувної промисловості та металургії з акцентами на обміні інформацією щодо перспектив розвитку, заходів реструктуризації та досягнення стального розвитку цих галузей. Статтею 379 також окремо передбачено підтримку з боку ЄС вжиття заходів щодо стимулювання експорту в Україні. На цій основі доцільно запозичити досвід створення систем фінансової та інформаційної підтримки експорту, напрацьованій, насамперед, новими членами ЄС. Доречним видається узгодження промислової політики України з програмою відродження промисловості ЄС, передбаченою Революцією Європарламенту *"Renaissance of Industry for Sustainable Europe"* (RISE)¹⁴⁴. Слід взяти до уваги незавершеність процесів реструктуризації старопромислових регіонів Сходу ЄС, що може стати підставою для спільнотої розробки технологій модернізації та реструктуризації базових галузей. Створення в рамках реалізації RISE *Інвестиційного плану для Європи* та мережі державного інвестування на основі *Національних промоційних банків*¹⁴⁵ розширює можливості для включення України до відповідних

¹⁴⁴ Renaissance of Industry for a Sustainable Europe. Motion for a European Parliament resolution on reindustrialising Europe to promote competitiveness and sustainability. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0464+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁴⁵ "Working together for jobs and growth: The role of National Promotional Banks (NPBs) in supporting the Investment Plan for Europe." Communication from the Commission to the European Parliament, the Council.-COM(2015)361.- Brussels, 22.07.2015.

- інвестиційних проектів, принаймні – в ролі реципієнта оновлених технологій для базових галузей промисловості.
7. **Адаптація в Україні європейського досвіду підтримки сільського господарства та розвитку сільських територій.** Статтею 403 Угоди передбачено поступове зближення політик та законодавства ЄС та України у цій сфері. Відповідне співробітництво, згідно Статті 404, передбачає заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва в Україні, покращення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі та ефективності і прозорості ринків, посилення гармонізації з питань, які обговорюються в рамках міжнародних організацій. Відповідні пріоритети могли б бути інтегровані до програм технічної допомоги Україні, в т.ч. тих, які стосуються відбудови та реструктуризації територій у зоні конфлікту на Сході України, а також можуть використовуватися при визначенні інвестиційної привабливості аграрного сектору України.
8. **Розвиток транскордонного співробітництва, підтримка проведення в Україні регіональної політики** з особливим наголосом на розвитку відсталих територій (Стаття 446 Угоди) та широким залученням місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва зміцненням транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства (Стаття 447). Статтею 448 серед пріоритетів співробітництва визначено транспорт, енергетику, комунікаційні мережі, культуру, освіту, туризм, охорону здоров'я. Реалізації зазначеного потенціалу сприятимуть розширення повноважень регіональної влади та місцевого самоврядування у здійсненні транскордонних зв'язків, розвиток співпраці в межах єврорегіонів, активне освоєння досвіду реструктуризації старопромислових територій Східної Європи. Предметом окремої уваги має стати програмна співпраця з ЄС щодо відновлення та реструктуризації економіки території у зоні конфлікту на Сході України, що передбачатиме як програми допомоги на відновлення інфраструктури, так і залучення приватних інвестицій.
9. **Уdosконалення механізмів використання зовнішньої фінансової допомоги**, що надходить через відповідні інструменти фінансування ЄС. Як передбачено Розділом VI Угоди, має бути забезпечено запобігання шахрайству з отриманими коштами. Це вимагатиме запровадження інституційних інструментів, отримання та використання такої допомоги на програмних засадах, у співробітництві та координації з іншими країнами-донорами, організаціями-донорами та міжнародними фінансовими інституціями й відповідно до міжнародних принципів надання ефективної допомоги. Зокрема, цьому сприятимуть: створення спільно з основними приватними та інституційними донорами програмами фінансової підтримки України (умовно – «плану Маршалла для України»), визначення інституційних засад управління реалізацією зазначеного плану через відповідний орган, до якого входитимуть представники донорів, створення спеціалізованої

фінансової інституції – Фонду регіонального розвитку – для реалізації програм фінансової допомоги у регіональному вимірі тощо.

Слід усвідомлювати, що пластичність економічної моделі, яка формуватиметься в Україні у процесі імплементації Угоди про асоціацію, надає європейським партнерам, у разі виходу за рамки «торговельноцентричної» обмеженості, можливість сформувати в Україні економічний простір, який логічно розширюватиме конкурентні переваги ЄС на основі наскрізних проектів та коопераційних ланцюгів, які сприятимуть впровадженню сучасних технологій «Індустрії 4.0» у широкому спектрі галузей економіки, включаючи традиційні. Це дозволить змінити структуру внутрішнього попиту в Україні, побудувати нові місткі ринки для сучасних товарів та послуг, удосконалити використання ресурсів економіки України та зорієнтувати їх на зміновану структуру попиту, що, зрештою, дасть синергетичний ефект для подальшого розвитку економічних взаємозв'язків у масштабах усієї Європи, яка наразі потребує джерел реконсолідації. Отже повномасштабна імплементація Угоди про асоціацію потенційно вигідна об'єднаній Європі не менше, ніж Україні.

Досі відсутність розуміння важливості вироблення такої ідеології побудови спільних інтересів гальмує розвиток взаємовідносин, формує так звану «втому від України», а з іншого боку – дестимулює українську владу щодо проведення необхідних євроінтеграційних перетворень.

Відтак необхідно зосередитись на розбудові інституційних механізмів розширення та поглиблення співпраці України та ЄС щодо реалізації потенціалу, закладеного Угодою про асоціацію. Серед можливих кроків, що сприятимуть такій розбудові, доцільно наголосити на наступних:

- формування та затвердження нової Стратегії європейської інтеграції України, на розвиток ухваленої у 1998 році, в якій має бути позиціоновано участь України у вирішенні спільних для всього європейського простору проблем, визначені напрями та механізми реалізації позитивного потенціалу Угоди про асоціацію, побудову управлінських механізмів розвитку асоційованого членства в напрямку поглиблення інтеграції;
- розробка механізмів дорадчої участі України на етапах підготовки рішень у групах і комітетах Європейської Комісії, насамперед тих, які змінюють умови функціонування простору ЄС, а отже – мають бути прийняті Україною (за приклад варто взяти модель такої участі країн Європейського економічного простору, зокрема - досвід Норвегії);
- уточнення повноважень віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та урядового офісу з питань європейської інтеграції – з розширенням функціональних завдань від реалізації Угоди про асоціацію – до організації участі Уряду та профільних міністерств у моніторингу, розробці та оцінці рішень органів ЄС у відповідних сферах;

- створення Розширеної експертної групи та, за необхідності, консультативних груп із зацікавленими сторонами щодо оцінки перебігу та проблем реалізації Угоди про асоціацію, подальшого розширення співпраці України та ЄС;
- розбудова механізмів технічної допомоги органам державного управління в оволодінні сучасним управлінським інструментарієм, формуванні адекватного інституційного забезпечення державної політики;
- формування спільних інститутів щодо розподілу та контролю за використанням міжнародної (зокрема європейської) допомоги України, кредитних програм європейських організацій, суверенних а, за окремими домовленостями, й інших кредиторів;
- розвиток кооперації з дипломатичними відомствами країн ЄС щодо системної підтримки засобами економічної дипломатії українських експортерів на європейських товарних ринках: укладення угод щодо спрощення митних процедур, участі представників бізнесу у переговорах з економічних та торговельних питань, захисту національних економічних інтересів у відповідних міжнародних організаціях тощо;
- створення механізмів сприяння виходу на ринки країн Євросоюзу малих і середніх компаній з оформленням необхідних документів за принципом «єдиного вікна», створення організаційних механізмів надання прозорої загальнодоступної інформаційно-правової підтримки з боку Мінекономрозвитку та МЗС для просування продукції цих компаній на зовнішні ринки;
- поглиблення транскордонного співробітництва, насамперед - на основі єврорегіонів, розширення залучення та повноважень місцевих громад у цьому процесі, широкого залучення до транскордонної співпраці малого та середнього бізнесу;
- сприяння розширенню контактів між діловими об'єднаннями та безпосередньо між приватними підприємствами України та ЄС, для безпосереднього обміну діловими пропозиціями, оволодіння напрацюваним досвідом роботи на європейських ринках та в умовах дії європейських регуляцій – до цього може бути залучено програми технічної допомоги, що надається Україні європейськими донорами.

Високий рівень геополітичної напруженості навколо стратегічного вибору України робить проваджувану наразі європейською стороною пасивну тактику очікування системних змін в Україні надто ризикованою. Відтак участь європейських партнерів в її інституційній модернізації та сприянні розвитку економічних комунікацій з країнами ЄС є необхідною умовою послідовності та динамічності процесу європейської інтеграції України.

2.2 Словацько-українське економічне співробітництво і зовнішня торгівля: динаміка, інституційні чинники і перспективи

Мартін Лачни

2.2.1 ЕКОНОМІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО І ЗОВНІШНЯ ТОРГІВЛЯ

Країни з перехідною економікою в Центральній та Східній Європі вже на початку процесу трансформації зіштовхнулися з важким завданням. Основою економічних процесів часто був компромісний (або «quid pro quo») тип відносин, що вимагав певних поступок. Серед них – і перенесення міжнародної торгівлі зі сходу на захід, що призвело до втрати певних позицій на ринках країн колишнього Радянського Союзу. На початку 90-х років чехословацькі політичні еліти зробили концентроване зусилля для переорієнтації зовнішньої торгівлі від колишнього Радянського Союзу і країн пострадянського блоку до Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки. Розподіл Чехословаччини на дві незалежні держави продовжив формування економічної політики в Словаччині. Перші зміни об'єднаної стратегії переходу розпочалися наприкінці 1993 р., і, крім економічних цілей, стратегія оголосила про свій намір інтегруватися в ЄС та НАТО. Незважаючи на те, що перетворення на складову європейської інтеграції стало одним з найважливіших пріоритетів, заявлених словацьким урядом, фактичний результат був на початку геть інакшим.

Дві основні проблеми, успадковані від радянського періоду, турбували взаємні словацько-українські торгово-економічні відносини. Будівництво металургійного комплексу в Україні (Кривий Ріг – Долинська, надалі – ГЗКОР) було ініційоване урядами країн, пов'язаних в колишній Раді Економічної Взаємодопомоги (РЕВ). Зобов'язання, що випливали з договірних відносин, не виконувалися з 1992 р., коли всі сторони-учасниці зупинили будівництво у результаті тривалої і складної серії переговорів щодо методу врегулювання взаємних прав і обов'язків незавершеного будівництва ГЗКОР.

Набагато важливішою була інша проблема словацько-українських взаємин, яка виявилася не просто спадщиною минулого східного блоку з точки зору його політичного значення, але й стала скоріше продуктом останніх де-

сятиліт'я, який впливав на «живі інтереси» обох акторів. Цей конфлікт виникає з різних позицій України й Словаччини до питання транзиту російської енергетичної сировини через українську та словацьку території в Європу.¹⁴⁶

Ставлення Словаччини до України у 1993-1998 роках можна охарактеризувати як «байдуже сусідство». Справді, тодішній уряд Словаччини на чолі з Прем'єр-міністром Владіміром Мечіаром вбачав в Україні швидше «ворота в Росію», аніж партнера, гідного уваги, оскільки проводив незбалансовану східну політику, віддаючи перевагу одностороннім відносинам з Москвою. Тодішні пріоритети словацької зовнішньої політики щодо східних сусідів та територій за їх межами чітко ілюструють інтенсивність і вага взаємного порядку денного. Зі здобуттям незалежності в січні 1993 р. до 1998 р. Словаччина уклала понад 90 нових угод з Російською Федерацією. У той же час з Україною було підписано близько 40 угод. Основними міжурядовими договорами, що регулювали словацько-українське економічне і торгове співробітництво у зазначеній період, були: Угода про торговельно-економічне, науково-технічне співробітництво (підписана 26 серпня 1993 р.), Угода про підтримку та взаємний захист інвестицій (від 22 червня 1994 р.), Договір про співробітництво та взаємну допомогу в галузі митної справи (15 червня 1995 р.), Угода про принципи співробітництва і умови взаємовідносин в галузі транспорту (15 червня 1995 р.), Договір про прикордонний режим, співпрацю і взаємну допомогу в пов'язаних питаннях (14 жовтня 1995 р.), Договір про запобігання подвійному оподаткуванню і ухилення від сплати податків у сфері податкового прибутку та податків на нерухомість (23 січня 1996 р.), Угода про взаємне працевлаштування громадян (7 березня 1997 р.), Угода про захист секретної інформації (1 червня 1998 р.).¹⁴⁷

На відміну від уряду Володимира Мечіара, уряд Мікулаша Дзурунді, обраний в 1998 р., почав активно заохочувати зміни у зовнішньої торгівлі з метою покращення можливостей Словаччини до вступу в Європейський Союз. Торгові моделі того часу демонструють збільшення обсягу торгівлі з Європейським Союзом і Сполученими Штатами Америки та зменшення обсягу з іншими країнами Східної Європи й колишнього Радянського Союзу. Одним з результатів цієї зміни мав би стати занепад торгівлі з Україною у період підготовки Словаччини до вступу в ЄС. Таким чином, історія взаємної торгівлі між Словаччиною та Україною має власну історію. У той час як українська торгівля з Угорщиною, Польщею, Росією зростала у 1993-1995 роках, словацько-українська торгівля перебувала у стані стагнації. Об'єми словацько-української торгівлі відповідно до словацької статистики були наступними: 273 млн. дол. в 1993 р.; 240 млн.

¹⁴⁶ A. Duleba (2005) Economic cooperation, cross-border cooperation, human contacts and ethnic minorities issues, border management in relations between Ukraine and the Slovak Republic. In: V. Hudak – A. Herrberg – I. Solonenko (eds.): *2004 European Union accession: Implications for Ukraine's relations with its Central European neighbours*. East West Institute, Institute for Regional and Euro-Integration Studies "EuroRegioUkraine", Kiev 2005, с. 50-53 та 226-231.

¹⁴⁷ Ibid.

дол. у 1994 р.; 310 млн. дол. в 1995 р.¹⁴⁸ Масивне зростання в торгівельній динаміці, прогнозоване і українським, і словацьким прем'єр-міністрами після урядової зустрічі на Штрбському Плесі (Високі Татри у Словаччині) не було втілене у життя і досягло 418 млн. дол. в 1996 р. Ще одна зустріч урядових делегацій відбулася в Ужгороді у березні 1997 р. Обидві сторони зосередилися, у першу чергу, на проблемах, пов'язаних з режимом оплати, яку вони визначили найбільшою перешкодою для розвитку двосторонньої торгівлі. Майже 25% словацького експорту в Україні та 33% українського експорту в Словаччині були на той час реалізовані за допомогою бартеру. В Ужгороді обидві сторони уклали сім двосторонніх міжурядових і міжвідомчих угод, наприклад, угоди про режим платежів у двосторонній торгівлі, про взаємне працевлаштування громадян, про співробітництво в галузі транспорту та ін. Серед іншого обидві сторони підписали також «Меморандум про заходи, що ведуть до лібералізації двосторонньої торгівлі», в якому Словаччина оголосила про свою підтримку Україні у її просуванні на шляху до приєднання України до СОТ і Центральноєвропейської асоціації вільної торгівлі (ЦЕАВТ).

Якщо в період урядування Мечіара Україна на мапі зовнішньої політики Словаччини була затімарена Росією, то на початку правління Дзурінди, протягом 1998-2002 років, вона опинилася в тіні Заходу. Словацько-український торговий оборот досяг 520,7 млн. дол. у 1997 р., натомість наступні два роки під впливом російської фінансової кризи відбулося значне зниження динаміки взаємної торгівлі. Починаючи з 2000 р. у словацько-українському торговому обміні спостерігалося невелике зростання, відповідне повільному відновленню української економіки і новому характеру правової та інституційної основи для взаємної торгівлі. Словацько-українські договори, що встановлювали двосторонні правові механізми в області торгово-економічного співробітництва, укладені протягом 2000-2003 років, відповідали законодавству ЄС, якого Словаччина зобов'язана дотримуватись у відносинах з третіми країнами, в той час як двосторонні правові документи, укладені до 2000 р., слід було переглянути і, отже, пристосувати до законодавства ЄС.

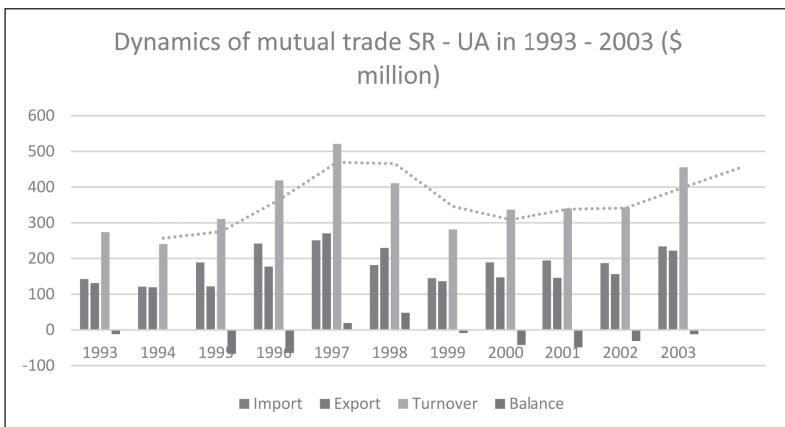
Історія словацько-української взаємної торгівлі в 1993-2003 роках (млн. дол.)

Рік	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Імпорт	142,4	121	188,7	241,3	250,7	181,2	144,8	189	194,1	186,9	233,5
Експорт	130,9	119,1	121,7	177	270	229,2	136,2	147,1	145,5	155,8	221,7
Товарооборот	273,3	240,1	310,4	418,3	520,7	410,4	281	336,1	339,6	342,7	455,2
Сальдо	-11,5	-1,9	-67	-64,3	19,3	48	-8,6	-41,9	-48,6	-31,1	-11,8

Джерело: Міністерство економіки Словацької Республіки¹⁴⁹

¹⁴⁸ Джерело: Міністерство економіки Словацької Республіки.

¹⁴⁹ Слід зазначити, що словацькі та українські статистичні дані про двосторонню торгівлю істотно



Джерело: Міністерство економіки Словацької Республіки

У результаті приєднання Словаччини до ЄС у травні 2004 р. і швидкого розвитку української та словацької економік можна спостерігати тенденцію динамічного зростання у взаємній торгівлі в 2004-2008 роках, особливо коли мова йде про обсяг експорту Словаччини в Україні, який збільшився майже утрічі протягом цього короткого періоду. Повністю відтворити цей сценарій після кризи не вийшло, оскільки при обсягах імпорту з України, вищих, ніж будь-коли раніше, обсяг словацького експорту не досяг рівня 2007-2008 років. Значний вплив російсько-українського конфлікту на іноземну торгівлю став очевидним з 2014 р. і у випадку взаємної торгівлі України зі Словаччиною.

Україна є членом СОТ з травня 2008 р. До створення Глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ГВЗВТ) понад 70% українського експорту в ЄС (машинобудівна продукція, продукти рослинного походження, масла, метали, продукція хімічної промисловості та текстильні вироби) користувалися перевагами від контрольних тарифів в межах генералізованої системи преференцій. УПА / ГВЗВТ має на меті збільшити торгівлю товарами й послугами між Україною та ЄС, поступово знижую-

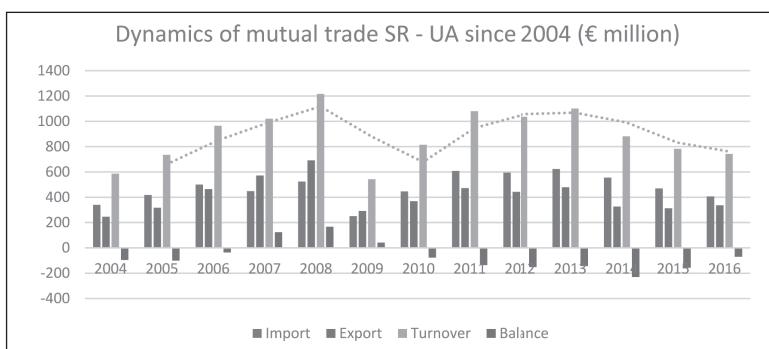
відрізняються в цей період, особливо коли мова йде про український експорт до Словаччини. Що стосується української статистики двосторонній товарообіг за 9 місяців 2002 року в порівнянні з таким періодом у 2001 р. зріс на 9,1% і становив суму 316,6 млн. дол., експорт до Словаччини зріс на 16,2% (219,6 млн. дол.), а імпорт зі Словаччини скоротився на 4,2% (97,1 млн. дол.). Нижче наведені словацькі дані за той же період: загальний оборот знизився на 3,2%, представляючи суму 245,0 млн. дол., словацький імпорт з України скоротився на 12,0% (133,9 млн.дол.), а експорт в Україні збільшився на 7,3% і досяг суми у розмірі 111,6 млн. дол. Згідно української статистики пасивне сальдо торгового балансу Словаччини в двосторонній торгівлі складало 122,5 млн. дол., словацькі дані свідчать про 22,0 млн. дол. за той же період. Згідно статистичних даних словацького міністерства економіки про двосторонню торгівлю, вони не надто відрізняються у показниках українського імпорту зі Словаччини. Проте великі розбіжності трапляються у показниках українського експорту, враховуючи той факт, що українська статистика реєструє деякі види експорту до Чехії як експорт у Словаччину через дію митного союзу між Словаччиною та ЧР, проте насправді цей експорт тільки проходить транзитом через словацьку територію.

чи тарифи і приводячи правила України у відповідність до правил ЄС в деяких секторах промисловості та сільського господарства. Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати норми і стандарти, що стосуються ринкової конкуренції, державних закупівель, спрощення процедур торгівлі, захисту інтелектуальної власності, інвестицій та транспорту. Завдячуючи виробничому потенціалу України ГВЗВТ надає чудову можливість для підвищення конкурентоспроможності й модернізації української економіки, а також для диверсифікації українського експорту. Малі та середні підприємства (МСП) в Україні можуть отримувати підтримку від ініціативи флагмана «Інструмент сприяння малому та середньому бізнесу», що уможливлює для МСП в Україні, Грузії та Молдові доступ до грантів ЄС у сумі приблизно 200 млн. євро. Це фінансування додається до нових торгівельних можливостей з ЄС, включно зі словацьким ринком, які з'явилися завдяки ГВЗВТ. Проте, незважаючи на введення ГВЗВТ в дію з 1 січня 2016 р., попередні дані 2016 року не засвідчують жодного крутого повороту в тенденціях взаємних словацько-українських обсягів торгівлі. Серед причин цього й те, що реалізація ГВЗВТ виявила неготовність України, коли йшлося про необхідні зміни в законодавчій та інституційній сферах. З іншого боку, поточна низька продуктивність української економіки, як і раніше, є результатом економічного спаду, викликаного російсько-українським конфліктом.

Історія словацько-української взаємної торгівлі в 2004-2016 роках (млн. євро)

Рік	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Імпорт	340,3	417,6	500,2	448,4	524,2	250,7	445,5	607,8	593,4	622,5	555,8	469,1	406,2
Експорт	245,4	317,3	464,7	571,8	691,7	291,8	368,8	471,9	442	479	326	312,5	336,4
Товарооборот	585,7	734,9	964,9	1020,2	1215,9	542,5	814,3	1079,7	1035,4	1101,5	881,8	781,6	742,6
Сальдо	-94,9	-100,3	-35,5	123,4	167,5	41,1	-76,7	-135,9	-151,4	-143,5	-229,8	-156,6	-69,8

Джерело: Управління статистики Словачької Республіки¹⁵⁰



Джерело: Управління статистики Словачької Республіки

¹⁵⁰ Дані 2016 року є попередніми, опублікованими 8 лютого 2017 р. на основі значень типу франко-борт.

Слід зазначити, що у довгостроковій перспективі частка словацької взаємної торгівлі з Україною на фоні загальних обсягів зовнішньої торгівлі країни складає близько 1%. Майже те ж саме можна сказати, якщо, навпаки, вивчати українську статистику зовнішньої торгівлі. В цілому, вищевказані цифри свідчать про те, що поточний стан справ у двосторонній словацько-українській торгівлі не відповідає потенціалу їх зовнішньої торгівлі, і, в першу чергу, їх географічній близькості. Навіть прогнозовані тенденції словацької зовнішньої торгівлі до 2020 р. не згадують Україну в першій десятці торгових партнерів Словаччини, хоча Чехія, Польща, Австрія і Угорщина перебувають у першій десятці. Це ж стосується і прогнозованого імпорту та експорту Словаччини.¹⁵¹

Однією з важливих особливостей торгівлі між Словаччиною та Україною є тривала концентрація товарів українського експорту в Словаччині, де переважна більшість обсягу торгівлі представлена поставками сировини і заготівель для подальшої обробки в Словацькій Республіці (у 2015 р.: залізні руди і концентрати – 34,12%; проводи та кабелі – 13,70%; плаский прокат з заліза або нелегованої сталі – 9,25%; чорне вугілля – 8,21%; нафтові гази та інші газоподібні вуглєводні – 4,78%; феросплави – 3,03%; необроблений алюміній – 1,81%).¹⁵² Україна традиційно експортувала до Словаччини в основному сировину, мінеральні палива й мастильні матеріали, промислові товари, машини і транспортне обладнання. Можна припустити, що експорт України в Словаччину, в поперечному розрізі є значно близьким до загальної структури експорту України в ЄС.

З огляду на співвідношення валової доданої вартості виникає інша ситуація щодо товарної структури словацького експорту в Україну, де останнім часом переважають машини й транспортне обладнання, промислові товари, хімікати та сировина (найбільш важливі експортні товари в 2015 р. складали: плаский прокат з заліза або нелегованої сталі – 11,3%; магнезіт – 8,44%; легкові та інші автомобілі – 6,31%; полімери пропілену або інших олефінів – 6,28%; некрейдований папір і картон – 5,1%; телекомунікаційне обладнання – 3,57%, вапняк і інші карбонатні камені – 2,09%; пральні машини – 1,79%; котли центрального опалення – 1,77%; і т.д.).¹⁵³ Менша частка словацького експорту в Україні представлена мінеральним паливом, мастильними матеріалами, продуктами харчування і живими тваринами. Зрушення в бік зміщення технологічних компонентів словацького експорту відбулися у 2007-2008 р. у зв'язку з запуском виробництва в кількох галузях промисловості після отримання прямих іноземних інвестицій (ППІ). Протягом цього періоду спостеріга-

¹⁵¹ "Projekcia vývoja zahraničného obchodu Slovenskej republiky do roku 2020." *Ministry of Economy of the Slovak Republic*. Наявне он-лайн: www.economy.gov.sk/11157-menu/144345s (у доступі 18 листопада 2016 р.).

¹⁵² Джерело: Управління статистики Словацької Республіки.

¹⁵³ Джерело: Управління статистики Словацької Республіки.

лося значне збільшення частки машин і транспортних засобів у словацькому експорти в Україну. Динамічне зростання експорту машинобудівної продукції в Україні згодом уповільнилося симптомами економічної кризи, яка в 2009 р. спричинила падіння доходів і попиту на українському ринку та зниження словацького промислового виробництва. З огляду на всі обставини, вплив економічної кризи на розвиток словацько-української торгівлі носив здебільшого фінансовий та структурний характер, що останніми роками підтверджується невеликими змінами в товарній структурі взаємної торгівлі.

Проникнення словацьких компаній на український ринок є наразі важливим не тільки через розмір ринку, його відносну ненасиченість, географічну та мовну близькість, але й з огляду на очікувану майбутню консолідацію цього ринку, перспективи європейської інтеграції України і, нарешті, поступової окупацію українського ринку вітчизняними й зарубіжними компаніями. Український ринок має високий потенціал для словацьких компаній, у той час як отримання повної переваги залежить від реалізації економічних реформ з боку українського уряду, темпів стандартизації ділового та інвестиційного середовища, а також прогресу на шляху до європейської інтеграції. Перспективними напрямами взаємного словацько-українського співробітництва є: енергетика (реконструкція систем електропостачання, підвищення енергоефективності, використання альтернативних джерел енергії), інфраструктура агропродовольчого сектору (переробка сільськогосподарської продукції), екологія, машинобудування, металургія, хімічна промисловість і туризм.

З 90-х років українці представляють потужну клієнтуру для словацьких санаторно-курортних установ, а також для зимового відпочинку на словацьких гірськолижних курортах. Крім незначних змін, врешті-решт, спостерігається невисока динаміка в сфері туризму між Україною та Словаччиною. Не так давно, у 2016 р., Словаччину відвідали 52850 українських відвідувачів (102,6% у порівнянні з 2015 р.), де вони провели 173228 ночівель (108,5% в порівнянні з 2015 р.). Українські гости зупинялися тут в середньому на 3,3 доби, тобто на 0,2 доби більше, ніж у 2015 р. Це невелике збільшення українських туристів в Словаччині посунуло Україну на шкалі іноземного трафіку Словаччини у 2016 р. на сьоме місце. Проте, частка України в іноземному трафіку Словаччини скоротилася з 2,9% в 2015 р. до 2,6% в 2016 р.¹⁵⁴

Як зазначається в офіційних результатах аналізу¹⁵⁵, найбільш серйозними перешкодами для ведення бізнесу в Україні є великі прогалини, що все ще існують в українському законодавстві, а також той факт, що в довгостроковій

¹⁵⁴ "Vybrané ukazovatele cestovného ruchu 12/2016." Statistical Office of the Slovak Republic. Наявне он-лайн: <https://slovak.statistics.sk/PortalTraffic/fileServlet?Dokument=09ee621f-94b8-4187-a6e7-dfd05b937fcc> (у доступі 10 березня 2017 р.).

¹⁵⁵ "Ekonomická informácia o teritóriu – Ukrajina." Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic, April 2016. Наявне он-лайн: <https://www.mzv.sk/documents/10182/620840/Ukrajina+ekonomick%C3%A9+inform%C3%A1cie+o+terit%C3%B3riu+Apr2016> (у доступі 8 лютого 2017 р.).

перспективі законодавство незручно адаптувати до стандартних міжнародних умов. Підприємці, які приїжджають в Україну, заявляють про проблеми з поверненням ПДВ від держави, високий рівень корупції та численні порушення договірних контрактів. Специфіка українського ринку пов'язана також з переважанням пропозиції над попитом, низькою купівельною спроможністю населення, а також з тим, що середній клас - це наразі невеликий і слабкий прошарок.

За даними Державного комітету статистики України, словацькі компанії сукупно інвестували в Україну до 31 грудня 2013 р. 99,7 млн. дол., а до 31 грудня 2015 р. – 73,1 млн. дол., що становить, звичайно, далеко не найвищий обсяг ПІІ в економіку України. Проте, кількість словацьких інвестицій є вищою, якщо, відповідно, порівняти їх з ПІІ, наприклад, з Іспанії, Бельгії, Ірландії та Чехії. Незважаючи на перешкоди, Україна наразі стає цікавим місцем для інвестицій для словацьких організацій з огляду на декілька аспектів: девальвація гривні по відношенню до євро, відносно висока вартість вітчизняного капіталу, значний інвестиційний попит в Україні, зусилля нового українського уряду для поліпшення інвестиційного та ділового клімату, а також співробітництво України з міжнародними фінансовими установами.

Геть інакша ситуація представлена українськими прямими інвестиціями в Словаччині. Згідно даних Словацького національного банку, обсяг українських ПІІ в Словаччині до 31 грудня 2014 р. склав мінус 5,638 млн. євро (представлено борговими інструментами). Таким чином, цей показник взагалі не відображає дійсності, оскільки українські компанії можуть інвестувати в Словаччину через свої дочірні компанії за кордоном або в Словацькій Республіці.

2.2.2 РЕГІОН СЛОВАЦЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Регіональні економіки прикордонних регіонів по обидва боки Шенгенського кордону функціонують як певні частини національних економік в контексті їх внутрішніх зв'язків з національною економікою та специфічних зовнішніх зв'язків з міжнародним оточенням – особливо з географічно близьким оточенням. Функціональне розмаїття регіональних економік у рамках національної економіки спричиняє те, що різні регіони мають різні потреби й пріоритети і не однаково реагують на зовнішні подразники. У випадку прикордонних регіонів України та сусідніх країн ЄС можна побачити, що регіони, які мають природу периферійних, як правило, не є важливими центрами економічної діяльності. Потенціал їх розвитку багато в чому залежить від характеру самого кордону і умов для взаємної торгівлі й транскордонного співробітництва.

Відповідно до класифікації за Регіональним економічним індексом ефективності (REPI), що визначає рівень продуктивності прикордонних регіонів ЄС

NUTS-2, між прикордонними районами Закарпаття і Східної Словаччини існують значні відмінності. Цей комплексний індекс складається з показників, перерахованих у розмірах, що підходять для вимірювання економічної сили і потенціалу регіону. Вирішальне значення з точки зору економічного потенціалу і міжнародної конкурентоспроможності мають фактори, які включають регіональні економічні активи (наявність робочої сили і навичок, резервний капітал та інфраструктура, продуктивність факторів виробництва, умови життя), однак істотний вплив на потенціал розвитку регіонів справляють також нематеріальні фактори, такі як близькість до університетів, доступ до медичного обслуговування, тривалість часу, необхідного для старту бізнесу, сприйняття корупції, фактори особистої безпеки і безпеки транспорту тощо. У нещодано проведенному зіставному аналізі Регіонального економічного індексу продуктивності регіон Східної Словаччини NUTS-2 посів 49-ту позицію. Цей результат подібний до результату в сусідньому Підкарпатському регіоні у Польщі, який посів 53-ту позицію, а також у сусідньому угорському регіоні Північний Великий Альфельд, що отримав 48-му позицію. У той же час геть іншою є ситуація в сусідніх українських регіонах: Закарпатській області, яка опинилася на 119-й, Івано-Франківській – на 107-й та Львівській – на 98-й позиціях.¹⁵⁶

Подальший кластерний аналіз виявив різні моделі регіонального розвитку й промислові профілі між регіонами ЄС та прикордонними територіями, що не входять в ЄС, і які пройшли класифікацію у дев'ятьох різних кластерах. У випадку Закарпаття і Східної Словаччини він виявив різні перспективи регіонального розвитку. В цілому для кластеризації було використано 13 індикаторів на регіональному рівні (особи у віці 25-64 років з середньою освітою, особи у віці 25-64 років з вищою освітою, доступні ліжка в лікарнях, медики або лікарі, показники економічної активності, зайнятість у промисловості, зайнятість у сфері послуг, коефіцієнт фертильності, зростання населення, щільність населення, ВВП на душу населення, темпи зростання валової доходної вартості, рівень безробіття) і 4 показника на національному рівні (грошові перекази працівників, загальна податкова ставка, індекс сприйняття корупції, вартість процедури започаткування бізнесу). Закарпаття потрапило до кластеру G (з середнім балом REPI 53,33), разом з іншими українськими прикордонними областями (Волинською, Івано-Франківською, Львівською, Одеською та Чернівецькою), білоруськими і російськими прикордонними регіонами. Відповідно до загальних характеристик, регіон Східної Словаччини увійшов до кластеру E (з середнім балом REPI 66,0), який вмістив у собі прикордонні регіони NUTS-2, що належать новим країнам-членам ЄС в Цен-

¹⁵⁶ D. Groza-Helmenstein, H. Berrer (2015) *Benchmarking EU-Border-Regions: Regional Economic Performance Index*, с. 48-51. Наявне он-лайн: <http://www.euborderregions.eu/files/report%20vienna.pdf> (у доступі 8 вересня 2016 р.).

тральний і Східній Європі (регіони Болгарії, Естонії, Латвії, Литви, Угорщини, Польщі, Румунії, Словенії та Хорватії), а також сербська прикордонна область Подкарпатська Воєводина.¹⁵⁷

Виробничі галузі, характерні як для Закарпаття, так і для прикордонних регіонів Східної Словаччини, включають в основному виробництво за технологіями середнього і низького рівня, а також сільське господарство. Завдяки взаємній близькості та зв'язкам вони можуть спиратися на виробничі переваги й навчатися використовувати свої сильні сторони і можливості економічного розвитку. При порівнянні окремих часткових показників регіони Східної Словаччини та Закарпаття демонструють приблизно однакову частку послуг у зайнятості (обидва на рівні близько 55%), проте у Закарпатті частка зайнятості в сільському господарстві є вищою (близько 20%) у порівнянні з прикордонними регіонами Словаччини. В обох прикордонних регіонах частка кваліфікованої робочої сили є приблизно однаковою, хоча в темпах приросту населення ці два регіони мають суттєву різницю: показник для Східної Словаччини складає близько 2%, а для всіх регіонів України, що межують з ЄС, цей показник становить мінус 5%. Стосовно інфраструктури у Словаччині близько 100 км доріг припадає на 100 км² наявної контактної території, у той час як цей показник сягає лише 20-30 на українській стороні.¹⁵⁸

Словаччина входить до числа п'ятьох найбільших експортних напрямків регіональної економіки Закарпаття. Як і в 2015 р., основні напрямки експорту розподілися наступним чином: до Угорщини (48%), Німеччини (7,3%), Словаччини (7,2%), Австрії (6%) і Польщі (5,4%). Експорт товарів до Словаччини у 2013-2015 р. складався з трьох груп продукції, частка яких коливалася від 89,2% до 92%, що свідчить про стійкий попит на словацьке механічне й електричне обладнання, текстиль і текстильні вироби, деревину та дерев'яні вироби з Закарпаття. Хоча сировини і технологічного потенціалу Словаччини в цих районах набагато більше, ніж в Україні. У товарній структурі імпорту зі Словаччини в Закарпаття переважали поставки механічного та електричного обладнання, мінеральних продуктів, текстилю і текстильних виробів, полімерних матеріалів, пластику та виробів з нього (частка цих груп продукції становить 81,2% від загального обсягу імпорту). Словаччина досягає також найбільшої частки на загальному обсязі імпорту послуг до Закарпаття (16,2%).¹⁵⁹ Тим не менш у випадку взаємної торгівлі у сфері словацько-українського транскордонного співробітництва ми говоримо тільки про частку взаємного словацько-українського товарообігу.

¹⁵⁷ Ibid. c. 53-57.

¹⁵⁸ Ibid. c. 17-41.

¹⁵⁹ U. Kardash, M. Lačný, M. (2017) Динаміка зовнішньої торгівлі України та Закарпаття в умовахдії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.

Політичні рекомендації

Владімір Білчік, Александр Дулеба, Мартін Лачни, Олександр Сушко та Ярослав Жаліло

Процес асоціації

- ✓ Наше дослідження показує, що УпА / ГВЗВТ України (як і подібні угоди Грузії та Молдови) включає в себе велику структурну асиметрію порівняно з іншими договірними основами відносин ЄС з третіми країнами, де передбачена їх часткова інтеграція з Єдиним ринком і його чотирма свободами. Вказана вище асиметрія спричинена розривом між ступенем наближення до законодавства ЄС, з одного боку, і рівнем інституційного зачленення договірної країни до процесу формування політики в рамках ЄС, з іншого боку. За винятком угод, які містять у собі перспективу членства, УпА / ГВЗВТ України передбачає найповніше прийняття *acquis* у порівнянні з усіма існуючими інтеграційними договорами ЄС з третіми країнами. Відповідно до рівня наближення до *acquis communautaire*, УпА / ГВЗВТ України є набагато більш амбітною, ніж угода про ЄЕП з Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном, швейцарський секторальний білатералізм і Митний союз Туреччини, проте, вона набагато менш амбітна, якщо згадати про участь України у формуванні політики ЄС.
- ✓ Країни ЄЕП, Туреччина та Швейцарія є єдиними країнами-не членами, які мають доступ до комітологічних комітетів ЄС, що є першим і основним рівнем законодавчого процесу в центральних установах ЄС. Навіть якщо фахівці цих держав беруть участь у комітологічних засіданнях в якості спостерігачів – без права голосу, вони можуть впливати на форму відповідного закону ЄС, надавши свої аргументи і законодавчі позиції. Участь національних експертів в комітологічних комітетах ЄС дає країнам ЄЕП, Швейцарії та Туреччині ще одну важливу перевагу – вони заздалегідь отримують інформацію про заплановані поправки до відповідних *acquis* ЄС. Україна має доступ до двох низинних рівнів участі держав-не членів в інститутах ЄС. Це, по-перше, міжнародні організації, частиною яких є і ЄС; однак, вони не є частиною інституцій ЄС, наприклад, Енергетичного співтовариства. По-друге, це програми і агентства ЄС, в тому числі їх відповідні комітети. Однак, на відміну від країн ЄЕП, Туреччини та Швейцарії, Україна не має доступу до комітологічних комітетів ЄС, які рахуються першим експертним рівнем процесу правотворчості в центральних установах

- ЄС. Ми вважаємо, що в інтересах ЄС та України – привнесення більшої інституціональної симетрії у їхні стосунки через відкриття комітології ЄС для участі українських експертів.
- ✓ УпА / ГВЗВТ України є аналогічною до угоди про ЄЕП, Митного союзу Туреччини, колишніх угод про Європейську асоціацію з країнами Центральної Європи, а також Угод про стабілізацію та асоціацію з західно-балканськими країнами, якщо говорити про її динамічний характер, оскільки вона передбачає постійне наближення національного законодавства не тільки до існуючих, але й до новоприйнятих *acquis* ЄС. Однак, з точки зору правової якості перетворення законодавства ЄС, угода є менш амбітною, ніж вказані вище договірні рамки, оскільки вона не вимагає досягнення суверої юридичної однорідності з *acquis* ЄС через їх гармонізацію. Вона радше вимагає досягнення правової еквівалентності з *acquis* ЄС через наближення, що ставить її в один ряд зі швейцарською моделлю диференційованої інтеграції, яка застосовує метод «гармонізації з гнучкістю» для передачі *acquis* ЄС до національного законодавства. Таким чином, УпА / ГВЗВТ лишає українській владі простір для маневрів, якщо говорити про правову якість передачі *acquis* ЄС до національного законодавства. Для того, щоб в майбутньому підтримувати відкриту перспективу повноцінної інтеграції України, українська влада повинна слідувати моделям УЄА і УСА – суверого узгодження з *acquis* ЄС, а не швейцарській моделі «гнучкої гармонізації».
- ✓ Досвід Словаччини у процесі асоціації показав, що стан політики був необхідною умовою для того, щоб Словаччина змогла сісти за стіл переговорів з державами-членами та інституціями ЄС. Однак, коли обидві сторони зустрічаються, і ми починаємо фактичні переговори з питань законодавства ЄС і розділів *acquis*, прогрес до угоди про ці технічні деталі залежить від технічних переговорів всередині ЄС і всередині країни-партнера. У певному відношенні переговори проводилися не стільки для забезпечення законності, скільки – для реалізації. З досвіду Словаччини видно, що в цій реалізації домінувала виконавча влада, і навіть не цілий уряд, а концентровані бюрократичні елементи виконавчої влади. У випадку Словаччини ці елементи були зосереджені в МЗС, де голова делегації виконував роль координатора переговорів про приєднання разом з невеликою компактною групою людей, які забезпечували комунікацію й координацію з іншими міністерствами. Чим ефективніша організація, тим краща здатність виконати в цьому технічному аспекті зобов'язання щодо затвердження *acquis*.
- ✓ Реалізація словацької асоціації та приєднання показує, що кожна країна проводить переговори, спираючись на власні переваги, і кожна країна має власні проблеми. Тому досвід Словаччини не можна просто скопіювати. Але є аспекти, які можуть бути цікавими для інших країн. Сло-

ваччина мала надзвичайно унікальний аспект проблеми державності в результаті розпаду Чехословаччини мирним шляхом, швидко і без будь-яких серйозних наслідків. Реальною проблемою Словаччини у застосуванні Європейської угоди стала її внутрішня політика, а не технічні аспекти. З огляду на майбутні асоціації сусідів ЄС, варто зауважити, що розрив між ЄС і тими, хто перебуває за межами Союзу, збільшується, тоді як консенсус в самому ЄС щодо того, як долучати сусідів, стає все слабшим. Таким чином, досвід Словаччини в укладанні угоди про асоціацію та процесі приєднання пропонує потенційні ідеї, які повинні враховувати поточні політичні реалії.

- ✓ Питанням вирішальної ваги є створення Україною внутрішніх урядових інституцій, відповідальних за впровадження УА. Протягом 2014-2016 років Україна здійснила істотні кроки у даному напрямку (призначено профільного віце-прем'єр-міністра, створено Урядовий офіс з європейської інтеграції, у всіх міністерствах призначено заступників міністрів з європейської інтеграції, запроваджено практику публічного звітування та консультацій з громадськістю), однак станом на жовтень 2016 р. цей процес виглядає незавершеним.

Відтак необхідно зосередитись на розбудові інституційних механізмів розширення та поглиблення співпраці України та ЄС щодо реалізації потенціалу, закладеного Угодою про асоціацію. Серед можливих кроків, що сприятимуть такій розбудові, доцільно наголосити на наступних:

- формування та затвердження нової Стратегії європейської інтеграції України, на розвиток ухваленої у 1998 р., в якій має бути позиціоновано участь України у вирішенні спільних для всього європейського простору проблем, визначено напрями та механізми реалізації позитивного потенціалу Угоди про асоціацію, побудову управлінських механізмів розвитку асоційованого членства в напрямку поглиблення інтеграції;
- уточнення повноважень віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та урядового офісу з питань європейської інтеграції – з розширенням функціональних завдань від реалізації Угоди про асоціацію – до організації участі Уряду та профільних міністерств у моніторингу, розробці та оцінці рішень органів ЄС у відповідних сферах;
- створення Розширеної експертної групи та, за необхідності, консультативних груп із зацікавленими сторонами щодо оцінки перебігу та проблем реалізації Угоди про асоціацію, подальшого розширення співпраці України та ЄС;
- розбудова механізмів технічної допомоги органам державного управління в оволодінні сучасним управлінським інструментарієм, формуванні адекватного інституційного забезпечення державної політики;

- формування спільних інститутів щодо розподілу та контролю за використанням міжнародної (зокрема європейської) допомоги України, кредитних програм європейських організацій, суверенних, а, за окремими домовленостями, й інших кредиторів.

Економічне співробітництво й торгівля

З метою збільшення можливостей для розширення економічного співробітництва і зовнішньої торгівлі Україна повинна зосередитися на таких пріоритетах:

- розвиток кооперації з дипломатичними відомствами країн ЄС щодо системної підтримки засобами економічної дипломатії українських експортерів на європейських товарних ринках: укладення угод щодо спрощення митних процедур, участі представників бізнесу у переговорах з економічних та торговельних питань, захисту національних економічних інтересів у відповідних міжнародних організаціях тощо;
- створення механізмів сприяння виходу на ринки країн Євросоюзу малих і середніх компаній з оформленням необхідних документів за принципом «єдиного вікна», створення організаційних механізмів надання прозорої загальнодоступної інформаційно-правової підтримки з боку Мінекономрозвитку та МЗС для просування продукції цих компаній на зовнішні ринки;
- сприяння розширенню контактів між діловими об'єднаннями та безпосередньо між приватними підприємствами України і ЄС для безпосереднього обміну діловими пропозиціями, оволодіння напрацьованим досвідом роботи на європейських ринках та в умовах дії європейських регуляцій – до цього може бути залучено програми технічної допомоги, що надається Україні європейськими донорами;
- ефективне впровадження необхідних змін у законодавстві України та інституційних основах, пов'язаних з ГВЗВТ (особливо з питань ринкової конкуренції, державних закупівель, спрощення процедур торгівлі, захисту інтелектуальної власності, інвестицій і транспорту);
- оптимізація законодавства у сфері правового захисту бізнесу;
- реформи діючої, невідповідної вимогам, інституційної системи (непрозорі практики в офісах місцевих державних адміністрацій, поліції і судах);

Україна і Словаччина повинні прагнути:

- вдосконалення регулювання українсько-словацького кордону шляхом прискорення і спрощення прикордонного та митного контролю, в тому числі реформування неефективних митних управлінь, які паралізують невеликі місцеві підприємства;

- розширення співробітництва в митній сфері та пов'язаних питаннях, в тому числі спрощення митних вимог і формальностей і паралельне попередження митних порушень і шахрайства;
- розвиток прикордонної інфраструктури (існує обмежена кількість пунктів перетину кордону з низькою якістю транспортної інфраструктури) по обидва боки кордону;
- підтримання безперешкодної співпраці з інвесторами на кожному рівні (уряд, муніципалітет, компанія) з забезпеченням необхідних інструментів можливостей;
- створення економічно привабливих інвестиційних умов у прикордонних регіонах;
- застосування принципів корпоративного управління Організації економічного співробітництва й розвитку, які можуть служити інструментом досягнення кращої звітності, вдосконалення відносин з інвесторами, стимулювання інвестицій в технологічно прогресивні активи;
- націлення на інвестиційні стимули для місцевих підприємств та іноземних інвесторів з кращою податковою системою, краще навченою робочою силою і якісною транспортною інфраструктурою на противагу податковим канікулам, зонам безмитної торгівлі або іншим політичним обіцянкам;
- розробка спільних рішень з відновлення і зростання словацько-українського товарообігу, включаючи просування торговельних та інвестиційних можливостей для місцевого бізнесу в прикордонних регіонах і розвиток туризму;
- підтримка і просування інновацій та технологічного прогресу в прикордонних регіонах;
- слідуючи ідентифікації сильних сторін регіонального кластера і конкурентних переваг, регіональні політики повинні брати участь у розробці стратегії регіонального кластера.

Бібліографія

- “2nd meeting of the EU–Ukraine Civil Society Platform,” *European Economic and Social Committee*. Reports. Available online: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-2nd-eu-ukraine-reports> (accessed on March 23, 2017).
- “A Single Market for Citizens. Interim report to the 2007 Spring European Council,” Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, COM(2007) 60 final, February 21, 2007.
- “AGENDA 2000 – For a stronger and wider Europe,” Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
- J. Alner, “Integračné procesy na Slovensku,” in G. Mesežníkov, M. Ivantýšyn, eds, *Slovensko 1998–1999: Súhrnná správa o stave spoločnosti* (Slovakia 1998–1999: Global Report on the State of the Society). Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1999. pp. 311–32.
- “Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part,” *Official Journal of the European Union*, L161/3, May 29, 2014.
- O.G. Austvik, “EU Regulation and National Innovation: the Case of Norwegian Petroleum Policy,” in N. Veggeland, ed., *Innovative Regulatory Approaches*. Nova Science Publishers, Inc., 2010, pp. 103–30.
- R. Bideleux, R. Taylor, eds, *European Integration and Disintegration: East and West*. Routledge, 1996.
- V. Benč et al., *Slovensko–ukrajinská cezhraničná spolupráca: analýza problémov a stratégia rozvoja*. Prešov and Uzhhorod: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2006.
- V. Benč, S. Mytryaeva, *Cesta k zóne voľného obchodu medzi EÚ a Ukrajinou: výzvy a príležitosti pre obchod a investície*. Prešov and Uzhhorod: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2011.
- V. Bilčík, “Institutionalisation of Integration Policy,” in P. Brezáni, ed., *Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2003*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2004, pp. 35–41.
- V. Bilčík, “The Coordination of EU Policies in V4 Countries: The Case of Slovakia,” *Improving the Coordination of European Policies in Georgia Based on the Practices of the Visegrad Countries*. Tbilisi: Georgia’s Reforms Associates Policy Study, 2015, pp. 73–92.
- E. Bomberg, J. Peterson and R. Corbett, *The European Union. How does it work?* Oxford University Press, 2012.
- G. Caldioli, *Belarus–Russia Energy Disputes – Political and Economic Comparative Analysis*. PECOB’s Energy Policy Studies, University of Bologna, 2011.

- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership,” COM(2008) 823 final, Commission of the European Communities, December 3, 2008. Available online: http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf (accessed on March 23, 2017).
- “Composite Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries,” European Commission, October 13, 1999.
- “Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC),” *Official Journal*, No L 200, p. 11, July 22, 2006.
- “Чи виграв український бізнес від створення ПВЗВТ з ЄС?” *Інститут економічних досліджень і політичних консультацій*. Available online: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=5358> (accessed on March 21, 2017).
- Ch. Damro, “Market Power Europe,” *Journal of European Public Policy* Vol. 19, No. 5, 2012, pp. 682–99.
- A. Deák et al., *Mapping out Vulnerable Sectors in the Eastern Partnership Countries*. Budapest: Institute of World Economics, 2016.
- “Decentralised agencies: 2012 Overhaul,” European Commission. Available online: http://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/overhaul_en (accessed on March 19, 2017).
- F. Duchêne, “The European Community and the uncertainties of interdependence,” in M. Kohnstamm and W. Hager, eds, *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. London: Macmillan, 1973.
- A. Duleba, “Economic cooperation, cross-border cooperation, human contacts and ethnic minorities issues, border management in relations between Ukraine and the Slovak Republic,” in: V. Hudak, A. Herrberg, I. Solonenko, eds, *2004 European Union accession: Implications for Ukraine’s relations with its Central European neighbours*. EastWest Institute, Institute for Regional and Euro-Integration Studies “EuroRegio Ukraine”, Kyiv, 2005, pp. 50–3 et 226–31.
- A. Duleba, ed., *Searching for New Momentum in EU–Russia Relations. Agenda, Tools and Institutions*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2009.
- A. Duleba, V. Benč, V. Bilčík, *Policy Impact of the Eastern Partnership on Ukraine. Trade, energy, and visa dialogue*. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2012.
- A. Duleba, Russian–Ukrainian crisis: what next for the Eastern Partnership. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs* Vol. XXIII, No.3–4, 2014, pp. 57–70.
- “Друге засідання кластера 1 Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС,” Government of Ukraine. Available online: www.kmu.gov.ua/.../20160930_додреп cent20Другереп cent20засіданняреп cent20кластерpaper cent201.pdf (accessed on March 23, 2017).
- “Ekonomická informácia o teritóriu – Ukrajina,” Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic, April 2016. Available online:

<https://www.mzv.sk/documents/10182/620840/Ukrajina+-+ekonomickej+centrC3per+centA9+informacii+centC3per+centA1cie+o+teritorij+centC3per+centB3riu+Apr2016> (accessed on February 8, 2017).

- M. Emerson with N. Tocci, M. Vahl and N. Whyte, *The Elephant and the Bear. The European Union, Russia and Their Near Abroad*. Brussels: Centre for European Policy, 2001.
- “EU Programs and Agencies to which Turkey Participates,” European Movement Turkey. Available online: <http://turabder.org/en/turkey-eu/turkey-eu-relations/eu-programmes-and-agencies> (accessed on March 19, 2017).
- “EU–Ukraine Association Agreement: Quick Guide to the Association Agreement,” European External Action Service – Delegation of the European Union to Ukraine. Available online: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_en.htm (accessed on March 15, 2017).
- “EU–Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area. Reading Guide,” European Commission: Available online: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf (accessed on May 2, 2016).
- “European Economic Area. The Basic Features of the EEA Agreement,” Standing Committee of the EFTA States, Ref. 1112099, 1 July 2013. Available online: http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/1112099_basic_features_of_the_EEA_Agreement.pdf (accessed on March 21, 2017).
- “European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations” European Commission. Available online: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170301-overview_negotiations_turkey.pdf (accessed on March 12, 2017).
- “Extraordinary European Council, Brussels, 1 September 2008. Conclusions,” Council of the European Union, October 6, 2008. Available online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf (accessed on March 21, 2017).
- J. Figel', M. Adamič, *Slovensko na ceste do Európskej únie. Kapitoly a súvislosti*. Bratislava: Slovak Foreign Policy Association, Government Office of the Slovak Republic, Center for European Policy, 2003.
- А. Ферт, “Чи оживе громадський орган асоціації, або До чого довів конфлікт з Брюсселем,” *Європейська правда*, April 6, 2015. Available online: http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/04/6/7032571/view_print/ (accessed on March 23, 2017).
- S. Gänzle, “Externalizing EU Governance and the European Neighbourhood Policy: Towards a Framework for Analysis.” Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, UBC, Vancouver, June 4–6, 2008.
- D. Grozea–Helmenstein, H. Berrer, *Benchmarking EU–Border–Regions: Regional Economic Performance Index*, 2015, pp. 48–51. Available online: <http://www.euborderregions.eu/files/report20vienna.pdf> (accessed on September 8, 2016).

- S. Gstöhl, "Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market," Brugge, Natolin: College of Europe, *EU Diplomacy Papers* 3/2007.
- N. Gvosdev, "Russia's Eurasian Union: Part of a Master Plan," *The National Interest*, June 7, 2014. Available online: <http://nationalinterest.org/feature/russias-eurasian-union-part-master-plan-10619> (accessed on March 21, 2017).
- K. De Gucht, "EU trade policy looking East". Speech at the Civil Society Trade Seminar, Warsaw, October 3, 2011; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/625&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (accessed on March 15, 2017).
- K. Henderson, "Slovakia and the democratic criteria for EU accession," in K. Henderson, ed., *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*. London: University College London, pp. 221–240.
- Ch. Hill and M. Smith, eds, *International Relations and the European Union*. Oxford University Press, 2008, 2011.
- K. Holzinger, F. Schimmelfennig, "Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data," *Journal of European Public Policy*, 19, 2012, 2, pp. 292–305.
- "Громадська синергія: посилення участі громадськості в євроінтеграційних реформах за допомогою Платформи громадянського суспільства Україна–ЄС та Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства." *Міжнародний фонд «Відродження»*. Available online: <http://www.irf.ua/programs/eu/civicsynergy/> (accessed on March 23, 2017).
- R. Chmel, I. Samson & A. Duleba, "Vzťahy Slovenska so susedmi a s Nemeckom," M. Bútora, M. Ivantyšyn eds, *Slovensko 1997: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*. Bratislava: Institute for Public Affairs, 1998, pp. 265–285.
- "Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України на 2014 рік," *Урядовий кур'єр*, February 28, 2015. Available online: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-2014/> (accessed on March 23, 2017).
- P. Javorčík, "Priebeh bilaterálneho screeningu a príprava SR na rokovania o vstupe," in U. Rusnák, ed., *Závery summitu EU v Kolíne nad Rýnom a postup SR počas fínskeho predsedníctva*. Zborník SIMŠ, 3/1999.
- "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. Prague, 7 May 2009," 8435/09 (Presse 78), Council of the European Union, Brussels, May 7, 2009. Available online: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (accessed on March 23, 2017).
- D. Kennedy and D.E. Webb, "The Limits of Integration: Eastern Europe and the European Communities," *Common Market Law Review*, 30, 1993, pp. 1095–1117.
- H.G. Krenzler, M. Everson, "Preparing for the *Acquis Communautaire*: Report of the Working Group on Eastward Enlargement of the European Union," Robert Schuman Centre Policy Paper. Florence: EUI, 1998.

- А. Когут, "Тінь Фірташа або Хто блокує створення громадського органу асоціації?" *Європейська Правда*, December 15, 2014. Available online: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2014/12/15/7028747/> (accessed on March 23, 2017)
- К. Кульчицька, "Закрите небо – чому Україна досі не приєдналась до спільногоА авіапростору ЄС," *Європейська Правда*, October 14, 2016. Available online: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/10/14/7055886/> (accessed on March 23, 2017).
- "Кабмін призначив 9 заступників міністрів з євроінтеграції," *УНІАН*, August 21, 2014. Available online: <http://www.unian.ua/politics/953797-kabmin-priznachiv-9-zastupnikiv-ministriv-z-evrointegratsiji.html> (accessed on March 23, 2017).
- U. Kardash, M. Lačný, *Динаміка зовнішньої торгівлі України та Закарпаття в умовах дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*. Prešov: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2017.
- S. Lavenex, "Extended Governance: The European Union's Policies towards Its Neighbours," European University Institute, *NewGov Policy Brief* No. 27, Spring 2008.
- S. Lavenex, "Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework," *Swiss Political Science Review* Vol. 15, No. 4, 2009, pp. 547–75.
- S. Lavenex, "Concentric circles of flexible "EUropean" integration: A typology of EU external governance relations," *Comparative European Politics* Vol. 9, No. 4–5, September 2011, pp. 372–93.
- S. Lavenex, "The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies," *Journal of European Public Policy* Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 836–53.
- I. Liikanen, I., J.W. Scott, T. Sotkasiira, *The EU's Eastern Neighbourhood. Migration, Borders and Regional Stability*. New York: Routledge, 2016.
- D. Malová, T. Haughton, *Challenge from the Pace-Setting Periphery. The Causes and Consequences of Slovakia's Stances on Further European Integration*, an unpublished study, 2005.
- I. Manners, "Normative power Europe: a contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies* 40(2), 2002, pp. 235–58.
- A. Marcinčin, "Privatization," in: A. Marcinčin, M. Beblavý, eds, *Economic Policy in Slovakia 1990–1999*. Bratislava: Slovak Foreign Policy Association & INEKO, 2000, pp. 293–315.
- K. Morvay, "Overall Macroeconomic Development," in A. Marcinčin, M. Beblavý (eds) *Economic Policy in Slovakia 1990–1999*. Bratislava: Slovak Foreign Policy Association & INEKO, 2000, pp. 19–60.
- Y. Mostovaya, T. Silina, "Russkiy plan, osmyslennyy i besposhchadnyy," *Zerkalo nedeli*, August 16, 2013. Available online: http://gazeta.zn.ua/internal/russkiy-plan-osmyslennyy-i-besposhchadnyy_.html (accessed on March 21, 2017)

- Y. Mostovaya, T. Silina, "O komplekse mer po vovlecheniyu Ukrayny v yevraziyskiy integratsionnyy process," *Zerkalo nedeli*, August 16, 2013. Available online: http://gazeta.zn.ua/internal/o-komplekse-mer-po-vovlecheniyu-ukrainy-v-evraziyskiy-integracionnyy-process-_html (accessed on March 21, 2017)
- A. Mörike, "The military as a political actor in Russia: The cases of Moldova and Georgia," *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 33, Issue 3, 1998, pp. 119–31.
- B. Nygren, *The Rebuilding of Greater Russia. Putin's foreign, policy towards CIS countries*. Routledge, 2008.
- R. Olearchyk, "Russia accused of triggering trade war with Ukraine," *Financial Times*, August 15, 2013. Available online: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/99068c0e-0595-11e3-8ed5-00144feab7de.html#axzz3Re0Z6Oym> (accessed on March 21, 2017).
- "Пам'ятна записка до засідання кластера З Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС," Government of Ukraine. Available online: [http://www.kmu.gov.ua/document/248531083/Nonper%20paper_Clusterper%203_final_ukr_FORper%20WEBper%20\(2\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/248531083/Nonper%20paper_Clusterper%203_final_ukr_FORper%20WEBper%20(2).pdf) (accessed on March 23, 2017).
- R. Petrov, "Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries," *European Foreign Affairs Review* 13, 2008, pp. 33–52.
- "Polish–Swedish Proposal, Eastern Partnership, 23 May 2008." Available online: <http://www.msz.gov.pl/Polish–Swedish,Proposal,19911.html> (accessed on March 23, 2017).
- "Projekcia vývoja zahraničného obchodu Slovenskej republiky do roku 2020," *Ministry of Economy of the Slovak Republic*. Available online: www.economy.gov.sk/11157-menu/144345s (accessed on November 18, 2016).
- O. Rehn, "Enlargement as an instrument of the EU's soft power," *European Commission: SPEECH/07/642*, October 19, 2007. Available online: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-642_en.pdf?locale=en (accessed on March 23, 2017).
- "Розпочалося Перше засідання Підкомітету «Юстиція, свобода та безпека» Комітету асоціації між Україною та ЄС," Minisrty of Justice of Ukraine, July 23, 2015. Available online: <https://minjust.gov.ua/ua/news/47455> (accessed on March 23, 2017).
- "Enlargement Strategy Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries," European Commission, November 8, 2000.
- "Single European Act," *Official Journal of the European Communities*, No L 169, 29.6.87, p. 169/7.
- "Slovakia nurtures special ties to Russia, despite EU sanctions," *Reuters*, May 22, 2014. Available online: <http://uk.reuters.com/article/2014/05/22/ukraine-crisis-slovakia-idUKL6N0O847Y20140522> (accessed on March 23, 2017).
- Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, February 10, 2007, Munich," President of Russia. Available online: <http://>

- archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml (accessed on March 21, 2017).
- A.C. Stubb, "A categorization of differentiated integration," *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 1996, pp. 283–95.
 - O. Sushko, "The dark side of integration: Ambitions of domination in Russia's backyard," *The Washington Quarterly* Vol. 27, Issue 2, 2004, pp. 119–31.
 - С. Сидоренко, "Що відбувається з урядовим офісом з питань європейської інтеграції?" *Європейська Правда*, September 14, 2016. Available online: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/09/14/7054535/> (accessed on March 23, 2017).
 - О. Сушко, В. Мовчан, Р. Хорольський, О. Мірошниченко, "Впроваджуючи Угоду про асоціацію: перші уроки, наслідки, практики використання," Аналітична доповідь Фонду Конрада Аденауера та Інституту Євро-Атлантичного співробітництва, 2016, p. 9. Available online: <http://www.kas.de/wf/doc/19278-1442-13-30.pdf> (accessed on March 23, 2017).
 - "The Major Bilateral Agreements Switzerland – EU," Federal Department for Foreign Affairs of the Swiss Confederation, February 2017. Available online: https://www.eda.admin.ch/dam/dea/en/documents/folien/Folien-Abkommen_en.pdf (accessed on March 19, 2017).
 - S. Togan, "Opening up the Turkish Economy in the Context of the Customs Union with EU," *Journal of Economic Integration* 12(2), June 1997, pp. 157–79.
 - D. Trenin, "Russia Leaves the West," *Foreign Affairs* Vol. 87, No. 4, July–August 2006, pp. 87–92.
 - "Ukraine and Russia. Trading Insults," *Financial Times*, August 24, 2013. Available online: <http://www.economist.com/news/europe/21583998-trade-war-sputters-tussle-over-ukraines-future-intensifies-trading-insults> (accessed on March 21, 2017).
 - "Ukraine's revolution and Russia's occupation of Crimea: how we got here," *The Guardian*, March 5, 2014. Available online: <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/05/ukraine-russia-explainer> (accessed on March 21, 2017).
 - S. Ülgen, Y. Zahariadis, "The Future of Turkish – EU Trade Relations. Deepening and Widening," *Turkish Policy Quarterly* Vol. 3, No. 4, pp. 17–59.
 - "У Н.Яресько підтвердили отримання першого траншу допомоги від ЄС у розмірі 600 млн євро," *Українські національні новини*, July 23, 2015. Available online: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1485059-u-n-yaresko-pidtverdili-otrimannya-pershogo-transhu-dopomogi-vid-yes-u-rozmiri-600-mln-yevro> (accessed on March 23, 2017).
 - "У Брюсселі завершилося засідання Комітету асоціації Україна – ЄС," Government of Ukraine, July 14, 2015. Available online: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248329038 (accessed on March 23, 2017).
 - "Україна – ЄС. Процесу євроінтеграції – ефективну громадську підтримку," *Федерація профспілок України*, November 9, 2016. Available online: <http://www.fpsu.org.ua/component/content/article/215-platforma-gromadyanskogo->

- suspilstva–ukrajina–es/11235–ukrajina–es–protsesu–evrointegratsiji–efektivnu–gromadsku–pidtrimku–2 (accessed on March 23, 2017).
- “Українська частина Платформи громадянського суспільства Україна–ЄС розпочинає роботу,” Government of Ukraine, April 21, 2015. Available online: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248107213&cat_id=223561280 (accessed on March 23, 2017).
 - M. Vahl, N. Grolimund, *Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2006.
 - F. Varadzin et al., *Regiony a vnější ekonomické vztahy*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 2005.
 - “Vybrané ukazovatele cestovného ruchu 12/2016,” Statistical Office of the Slovak Republic. Available online: <https://slovak.statistics.sk/PortalTraffic/fileServlet?Dokument=09ee621f-94b8-4187-a6e7-dfd05b937fcc> (accessed on March 10, 2017).
 - R.G. Whitman, ed., *Normative Power Europe*. Palgrave Macmillan, 2011.
 - A. Wilson and N. Popescu, “Russian and European Neighbourhood Policies Compared,” *Southeast European and Black Sea Studies* Vol. 9, No 3, September 2009, 317–31
 - M. Wlachovský, J. Marušiak, “Hlavné trendy v zahraničnej politike,” M. Bútora, M. Ivantyšyn, eds, *Slovensko 1997: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*. Bratislava: Institute for Public Affairs, 1998, pp. 233–43.
 - S. Woolcock, “European Union policy towards Free Trade Agreements,” *ECIPE Working Paper No. 3/2007*.
 - “Working together for jobs and growth: The role of National Promotional Banks (NPBs) in supporting the Investment Plan for Europe,” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council. – COM (2015) 361.– Brussels, July 22, 2015.
 - “Відбулося перше засідання кластера 4 Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС,” Government of Ukraine, June 3, 2016. Available online: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249086663&cat_id=244276429 (accessed on March 23, 2017).
 - “Відбулося Четверте засідання Парламентського комітету асоціації між Україною та ЄС.” *Верховна Рада України*, September 22, 2016. Available online: <http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/134897.html> (accessed on March 23, 2017).
 - “Виконання Угоди про асоціацію. Підкомітети,” Government of Ukraine. Available online: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248626503&cat_id=247749488 (accessed on March 23, 2017).
 - “Засідання Ради асоціації Україна–ЄС відбудеться в Брюсселі 19 грудня,” *Європейська Правда*, November 16, 2016. Available online: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/11/16/7057563/> (accessed on March 23, 2017).