

УДК 34.096 (477)

СУХИЦЬКА Н.В., кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави та права Університету “Україна”

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. У статті проаналізовані основні етапи інтеграції України до ЄС, підкреслено позитивні та негативні сторони цього процесу. Досліджено основні вимоги, які висуває ЄС до України на шляху входження її у європейський простір. Розкрито сучасний стан та перспективи розвитку поглибленої співпраці Україна – ЄС.

Ключові слова: інтеграція, європейський простір, трансформація, імплементація, міжнародні стандарти, регіоналізація, ратифікація, угода, європейське співробітництво.

Аннотация. В статье проанализированы основные этапы интеграции Украины в ЕС, подчеркнута положительная и отрицательная стороны этого процесса. Исследованы основные требования, которые предъявляет ЕС к Украине на пути вхождения ее в европейское пространство. Раскрыто современное состояние и перспективы развития углубленного сотрудничества Украина – ЕС.

Ключевые слова: интеграция, европейское пространство, трансформация, имплементация, международные стандарты, регионализация, ратификация, соглашение, европейское сотрудничество.

Summary. The article analyzes the main stages of Ukraine's integration into the EU, making accents on the positive and negative aspects of this process. It shows the basic requirements that the EU makes to Ukraine on the path into the European area. It reveals the present situation and prospects deeper cooperation between Ukraine and EU.

Keywords: integration, the European area, transformation, implementation, international standards, regionalization, the ratification, the agreement, European cooperation.

Постановка проблеми. Характерною рисою сучасного світового соціально-економічного розвитку є бурхлива динаміка інтеграційних процесів у світі та Європі зокрема. При цьому навіть ті країни, які не входять до складу інтеграційних об'єднань, неминуче відчувають на собі їх помітний вплив. На європейському континенті таким інтеграційним угрупованням є Європейський Союз, розширення якого приведе до того, що за декілька років Україна можливо матиме з Євросоюзом спільний кордон.

Формування сучасної правової системи України у відповідності з міжнародними, зокрема – європейськими правовими стандартами, є процесом складним та багатофункціональним, а тому потребує як глибокого науково-теоретичного аналізу правової дійсності, так і визначення основних напрямів її розвитку.

Слід підкреслити, що проблеми європейської інтеграції віднедавна постійно перебувають у колі наукових зацікавлень не лише зарубіжних учених, а й багатьох вітчизняних правників. Науково-теоретичне підґрунтя дослідження склали наукові праці фахівців в галузі загальної теорії держави та права: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, М.В. Білоконя, А.О. Білоуса, В.Т. Білоуса, Ю.Д. Ільїна, Л.В. Ковалю, М.Н. Курка, К.Б. Левченко, Л.А. Луць, Н.П. Матюхіної, А.В. Омельченка, В.Ф. Опришка, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тихомирова, Ю.С. Шемчушенка, О.Н. Ярмиша та ін.

Сушицька Н.В., 2012

В своїх працях науковці детально проаналізували нормативно-правову базу стосунків Україна – ЄС, визначили, чим ЄС привабливий для України і чим Україна приваблива для ЄС як економічний партнер, намітили основні заходи щодо подальшої інтеграції України в ЄС. Але також треба зауважити, що на даний час відносини між Україною та ЄС розвиваються доволі хаотично. Наша держава зробила декілька важливих кроків назустріч до євроінтеграції, але й декілька кроків у протилежний бік, тому переосмислення основних питань щодо інтеграції України до ЄС є достатньо актуальною темою на сьогоднішній день.

Метою статті є висвітлення основних подій, які передують інтеграції України до ЄС, аналіз позитивних та негативних сторін цього процесу та дослідження його сучасного стану, перспектив розвитку поглибленої співпраці.

Виклад основних положень. Ідея єдиної Європи займала думки європейських політиків вже тривалий час і лише у другій половині ХХ ст. вона нашла своє практичне втілення.

Інтеграцію вважають вищим етапом регіоналізації (процес, котрий об'єднує національні соціальні утворення у регіональну систему), яка базується на територіальній суміжності держав, між якими активно виникають та розвиваються різноманітні соціальні зв'язки. Термін “інтеграція” (лат. *integratio* – відновлення, поєднання; від *integer* – цілий) тлумачиться як процес взаємного пристосування, розширення [1] або ж об'єднання чогось у єдине ціле [2, с. 193]. У науковій літературі відсутня однозначність визначення як поняття інтеграції, так і її сутності. Усвідомлюючи певні недоліки існуючої теорії інтеграції, М.Н. Курко вважає, що тільки вона робить можливим порівняння форм національної поведінки та ролі соціальних груп, визначає концептуальні межі для характеристики та прогнозування подальшого розвитку інтегрованих цінностей. Інтеграція пропонує реальні методи трансформації, переходу міжнародних систем від анархії до раціонального устрою [3]. Виникненню та розвитку інтеграційних процесів повинні передувати відповідні умови, зокрема: 1) основою економіки країн-учасниць має бути високорозвинене промислове виробництво; 2) учасники цього процесу повинні мати однорідні соціально-економічні устрої (що базуються на ринковій економіці); 3) наявність міцної політичної волі держав, що об'єднуються [4, с. 444].

Слід погодитися з міркуваннями, відповідно до яких інтеграція не усуває, у той же час, суперечностей, які можуть виникати на тій чи іншій її стадії у різних формах, а тому важливим є створення адекватного механізму їхнього узгодження [5, с. 107]. Інтеграція має бути поступовою та взаємовигідною, а цілі інтеграційного об'єднання повинні відповідати інтересам та можливостям учасників. Варто зауважити, що цих засад дотримувалися під час формування Європейського Союзу – наймогутнішого та найдосконалішого інтеграційного об'єднання, завдяки якому ідея інтеграції ефективно реалізується у соціальну практику. При цьому інтеграція передбачає об'єднання економічної, політичної, правової та інших підсистем. Вважається, що сутність нових явищ не відбивається поняттям “міжнародне співробітництво” (“європейське співробітництво”). Саме поняття “інтеграція” передбачає появу нової якості формування європейської соціальної системи, вихід за межі співробітництва з метою утворення єдиної структури, що відрізняється наднаціональними (наддержавними) ознаками. Аналіз основних принципів (засад) теорії інтеграції дає підставу стверджувати, що процес європейської інтеграції, зокрема, є складним, має комплексний характер, передбачає декілька стадій і виявляється у різних формах. Досвід розбудови Європейського Союзу переконливо свідчить про справедливість такої точки зору [3].

Ця інтеграційна модель має таку силу притягання, що Європейське Співтовариство, а зараз – Європейський Союз, майже весь час свого існування знаходиться в процесі розширення. Європейська Комісія зазначає, що у 1993 р. у Копенгагені Рада Європи дала історичну обіцянку, що “країни Центральної та Східної Європи, які того бажають, стануть членами Європейського Союзу. Вступ буде можливим, як тільки асоційована країна буде у змозі виконати зобов’язання, пов’язані з членством, тобто буде відповідати певним економічним і політичним умовам” [6]. До копенгагенських критеріїв належить наступне: демократія і верховенство права; права людини і захист національних меншин; економічна політика; здатність виконувати зобов’язання, що випливають із членства ЄС. Заява Ради Європи, що була зроблена на вищому політичному рівні, була серйозною обіцянкою, і у ЄС її дотримуються. У своєму Звіті Європейська Комісія наголошує, що розширення Європейського Союзу на основі постанов Ради Європи в Люксембурзі (1997 р.) та Гельсінкі (1999 р.) має політичний, історичний і моральний виміри, що мають безпрецедентний розмах. Це більше, ніж просто розширення. Мова вже йде про об’єднання всього європейського континенту. Європа – на шляху від роздробленості до єдності, від схильності до конфліктів – до стабільності; від економічної нерівності – до кращих життєвих стандартів у різних частинах Європи [7].

Починаючи з 1991 року, коли Україна здобула незалежність, відносини між нею та Європейським Союзом розвиваються досить динамічно. Україна є пріоритетною країною-партнером в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС) та Східного партнерства. ЄС, в свою чергу, є найбільшим донором в Україні.

Україна стала першою країною на теренах СНД, що уклала Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом (16 червня 1994 р.), де було визначено правовий механізм взаємодії між двома сторонами. У 1994 – 1996 роках ЄС ухвалив Спільну позицію щодо України (28 листопада 1994 р.) і План дій (6 грудня 1996 р.), які висловлювали підтримку незалежності, територіальної цілісності, демократичних політичних та економічних перетворень в Україні та її інтеграції до світової економіки, 1 березня 1998 року Угода про партнерство і співробітництво набула чинності, незабаром 11 червня 1998 р. Указом Президента України було затверджено “Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу”, розраховану на період до 2007 року. Набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі було проголошено стратегічною метою, а отримання статусу асоційованого члена ЄС – головним зовнішньополітичним пріоритетом України [8].

У 1998 – 1999 роках було сформовано інституційну базу співпраці згідно з Угодою про партнерство і співробітництво (УПС) і проведено перші засідання Ради (8 – 9 червня 1998 р.) і Комітету (5 листопада 1998 р.) з питань співробітництва між Україною та ЄС, відповідних підкомітетів, а також перше робоче засідання Комітету парламентського співробітництва (30 листопада – 1 грудня 1998 р.). Регулярні консультації між Україною і “Трійкою” ЄС та саміти Україна – ЄС стали нормою двосторонніх взаємин.

На відміну від інших центрально-східноєвропейських країн, які мають з Європейським Союзом угоди про асоційоване членство, а більшість з них уже розпочали безпосередні переговори про вступ до нього, в УПС прямо не йдеться про перспективи приєднання України до ЄС. Не визначено перспективи набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі і в Спільній стратегії ЄС щодо України, ухваленій на Гельсінському саміті Євросоюзу 11 грудня 1999 року. Разом з тим у цьому документі Європейський Союз вперше визнав “європейські прагнення України” і привітав її “проєвропейський вибір”. Ухвалюючи Спільну стратегію щодо України,

розраховану на чотирирічний термін, Європейська Рада визнала, що успішна та стабільна Україна якнайліпше відповідає інтересам Європейського Союзу, було, зокрема, підкреслено, що повне виконання Угоди про партнерство і співробітництво є передумовою успішної інтеграції України до Європи [9].

Очевидно, що сучасні слабкі євроінтеграційні позиції України та її невідповідність політичним і економічним критеріям для вступу до ЄС є закономірним результатом непослідовності і зволікання у здійсненні реформ. Роки стояння на місці залишили Україну позаду тих країн Центральної і Східної Європи, які наполегливо здійснювали складні ринкові перетворення. Домінування “декларативної” і брак “імплементативної” культури в органах виконавчої влади, слабка інституційна і функціональна закріпленість пріоритетності політики європейської інтеграції у повсякденній діяльності Уряду, неефективні механізми міжвідомчої координації і моніторингу виконання ухвалених рішень, низький рівень фахової підготовки і знань державних службовців навіть вищої ланки того, що стосується європейської інтеграції, негативно впливають на реалізацію Угоди про партнерство і співробітництво та Стратегії інтеграції до ЄС.

Правовою основою сьогоденних відносин між Україною та ЄС залишається Угода про партнерство та співробітництво (УПС). Рухаючись від співробітництва в напрямку поступової економічної інтеграції та поглиблення політичних зв'язків, у березні 2007 року було розпочато переговори щодо укладення нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка замінить Угоду про партнерство та співробітництво. Угода про асоціацію значно розширює стосунки між ЄС та Україною в усіх сферах співпраці, а також сприяє створенню першої поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі в цьому регіоні.

До ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС співробітництво здійснюватиметься на основі Порядку денного асоціації, затвердженого в листопаді 2009 року. Угода про асоціацію, практичний інструмент, що замінює План дій України та ЄС, визначає ключові пріоритети реформ, яким Україна має приділити увагу протягом найближчих років задля того, щоб повністю скористатися можливостями поглибленої співпраці з ЄС і поліпшеного доступу до ринків, що передбачено Угодою про асоціацію. Порядок денний асоціації передбачає створення Спільного комітету на рівні старших посадових осіб для здійснення огляду поступу в реалізації пріоритетів у процесі реформ, визначених у цьому документі, та періодичне коригування його відповідно до змін, що відбуваються [10, с. 9].

Зараз в українському суспільстві існує потенціал зміцнення європейської орієнтації населення. Можливо, ставлення громадян України буде визначатися не геополітичними перевагами безпосереднього сусідства з ЄС, а конкретними результатами співробітництва із розширеним Євросоюзом і тим, чи є спроможність мінімізувати можливі негативні наслідки його розширення для України. Наслідки процесу розширення ЄС для України будуть головним чином визначатися, з одного боку, внутрішніми інституційними та структурними перетвореннями в Євросоюзі у його розширеному вигляді, стратегією зовнішніх відносин ЄС на східному напрямку, а з іншого – спроможністю України до ефективних інституційних та структурних перетворень всередині країни. Тобто ключ української євроінтеграції слід шукати, скоріше, не у Брюсселі, а в Києві.

На цьому і наголосив Голова представництва Євросоюзу в Україні Жозе Мануель Пінту Тейшейра, який зазначив: “Ніхто не ставить під сумнів європейську ідентичність українців, Україна є інтегральною частиною Європи. Так, вона не є нині інтегральною частиною ЄС і його інституцій. Але саме Україна має зробити необхідну роботу для того, аби інтегруватися до Євросоюзу”. Жозе Мануель Пінту Тейшейра відверто зауважив, що

внесення до тексту Угоди про асоціацію положення про перспективи членства України в ЄС поки що не можливо. Розвиток політичної ситуації, очевидні недоліки з дотриманням Україною основоположних для ЄС принципів дуже послаблюють її позицію в цьому питанні [11, с. 20].

У той же час трансформація ЄС може принести багато проблем для України. Безумовно, що характер і рівень співробітництва України з розширеним ЄС, перспектива української євроінтеграції буде залежати передусім від внутрішніх трансформацій в Україні, від створення умов для стабільного демократичного розвитку, підйому вітчизняної економіки.

Прямування ЄС на схід буде супроводжуватися введенням візового режиму із сусідніми країнами-кандидатами, зміцненням прикордонного контролю, посиленням боротьби з нелегальною міграцією, що торкається інтересів мільйонів українців. Посилення боротьби з нелегалами в розширеному Євросоюзі, встановлення на його кордонах антиімміграційних бар'єрів у вигляді жорсткого прикордонного та візового режимів (якщо не будуть активізовані спільні зусилля і не збільшиться допомога Україні) можуть значною мірою перекласти ці транснаціональні проблеми на Україну. Україна може перетворитися у державу-скопище нелегалів, що буде дестабілізувати її внутрішню ситуацію. Внаслідок цього виникає зона нестабільності безпосередньо на кордонах Європейського Союзу. Слід зазначити, що візовий режим перетинання кордонів, процедури прикордонного контролю, заходи щодо ліквідування нелегальної міграції – звичайна міжнародна практика. Але у ситуації України введення віз сполучається із проблемами внутрішнього характеру. У зв'язку з цим необхідно мінімізувати негативний вплив заходів країн ЄС на українських громадян – у першу чергу, приведення у відповідність зі стандартами Євросоюзу внутрішньої соціально-економічної ситуації в Україні. З іншого боку, необхідно здійснити відповідні адаптаційні заходи раніше, ніж вводити візовий режим з Україною: розширити мережу консульських установ, спростити процедуру оформлення документів, встановити оптимальну вартість віз.

Із розширенням ЄС західні кордони України є східними кордонами Євросоюзу. Це – якісно нова політична ситуація, яка значною мірою буде визначати як характер контактів з ЄС, так і перспективи подальшого розвитку України. Цілком зрозуміло, що в інтересах ЄС – забезпечити мир та стабільність навколо своїх кордонів, мати своїми сусідами стабільні, демократичні й економічно розвинуті держави з дружньою зовнішньою політикою, яку можна прогнозувати [12]. Тому слід чекати збільшення політичного тиску ЄС на Україну, передусім у напрямку зміцнення демократичних інститутів, забезпечення прав людини, свободи ЗМІ, посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією у владних структурах. Вважаємо, що прямування ЄС до українських кордонів на фоні розвитку Загальної європейської політики безпеки та оборони дозволить Україні взяти більш активну участь у зміцненні безпеки на континенті. Саме у сфері безпеки Україна вже сьогодні може зробити реальний внесок у забезпечення стабільності у зоні інтересів ЄС – по лінії миротворчості, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, стратегічних транспортних перевезень і т. ін. Загалом, наближення ЄС до українських кордонів об'єктивно зміцнює вплив європейської спільноти на Україну. У політичному плані цей процес можна вважати позитивним, оскільки він сприяє впровадженню в Україні європейських стандартів.

Взагалі, поглиблення відносин між ЄС та Україною має велике значення для обох сторін; визнає прагнення України, які випливають із статті 49 Лісабонського договору, за умови дотримання всіх критеріїв, зокрема, поваги до принципів демократії, прав людини, фундаментальних свобод і верховенства права.

Принципова важливість парламентських виборів в Україні, які відбудуться 28 жовтня 2012 року як для демократичного розвитку країни, так і для подальшого розвитку відносин України з ЄС. Українська влада повинна вжити всіх необхідних заходів з метою забезпечення демократичних, вільних і чесних виборів у відповідності із стандартами ОБСЄ, що є однією із передумов для підписання і подальшої ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Виборча кампанія, як і безпосередньо процес голосування, повинна відбуватися у відповідності з міжнародними стандартами, які Україна визнає. Резолюція Європарламенту від 24.05.2012 року закликає українську владу до цивілізованого вирішення ситуації із засудженими за політичними мотивами лідерами політичної опозиції, зокрема, їх негайного та беззаперечного звільнення з-під арешту та забезпечення їх правом брати участь в парламентських виборах восени 2012 року; вкотре закликає, в цьому зв'язку, Верховну Раду України проявити політичну волю та вилучити з кримінального законодавства України положення, згідно з якими кримінальна відповідальність для політиків настає за прийняття ними політичних рішень, що не відповідає європейським стандартам і є залишком радянського минулого [13].

Висновки.

Євроінтеграція є важливим засобом модернізації країни та наближення її до сучасних європейських стандартів. Для трансформації співробітництва України та ЄС у європейську інтеграцію потрібна якісно нова державна політика у сфері європейської інтеграції, яка має формуватися та реалізовуватися як двоєдиний зважений стратегічний курс держави – створення внутрішніх передумов щодо набуття Україною членства в ЄС та всебічне співробітництво з ЄС задля стабільності та розвитку єдиного європейського простору безпеки.

Зазначимо, що Україна досягла значного прогресу на шляху до євроінтеграції за останній час. Серед основних результатів – парафування Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, затвердження плану адаптації законодавства України до законодавства ЄС, прийняття близько 90 % актів законодавства, необхідних для переходу від першого законодавчого до другого імплементаційного етапу виконання Плану дій по лібералізації візового режиму з ЄС тощо.

Використана література

1. Юридическая энциклопедия ; общ. ред. Тихомирова М.Ю. – М. : Тихомиров М.Ю., 1998. – 525 с.
2. Новий словник української мови. – К., 1998. – Т. 2. – 283 с.
3. Курко М.Н. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції : організаційно-правові засади : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М.Н. Курко. – Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2004.
4. Борко Ю., Буторина О. От Европейского Союза – к Соединенным Штатам Европы? // Европейский Союз на пороге XXI века : выбор стратегии развития. – М., 2001. – 485 с.
5. Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. – Харьков : Фирма “Консум”, 1998. – 156 с.
6. Рекомендація Європейської комісії щодо критеріїв вступу до Європейського Союзу, 1993 р., м. Копенгаген. – Режим доступу : [//www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/csp/index_csp_old.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/csp/index_csp_old.htm)
7. Про успіхи країн-кандидатів на вступ у ЄС на шляху їх інтеграції : Звіт Європейської комісії від 8 листопада 2000 р. – Режим доступу : [//www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/csp/index_csp_old.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/csp/index_csp_old.htm)

8. Україна на міжнародній арені : збірник документів : в 2-х т. – К., 1996 – 1997, т. I.
9. Бутейко А. Наше майбутнє – наш вибір // Віче. – 2001. – № 3.
10. Стратегія та пріоритети співробітництва ЄС – Україна. ЄС – Україна : партнерство заради майбутнього. – (Представництво Європейського Союзу в Україні). – К. : ТОВ “Комунікаційна група “ПРТ”, 2011. – 36 с.
11. Найголовнішим є результат реформ, а не розмови про них : інформаційне видання / Євробюлетень. – № 10. – (Представництво Європейського союзу в Україні). – К. : ТОВ “Новий друк”, 2011 (жовтень). – 26 с.
12. Аналітична доповідь Центру Разумкова на міжнародній конференції “Розширення ЄС : наслідки для України” (2001 р.). – Режим доступу : // www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/ip04_1071.htm
13. Заключна заява та рекомендації Дев’ятого засідання Комітету парламентського співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Страсбург (13 – 14 червня 2012 р.). – Режим доступу : // www.comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article?art_id=53867&cat_id=45826

~~~~~ \* \* \* ~~~~~