

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті аналізуються механізми формування співробітництва України з ЄС і робиться висновок про характер співробітництва між двома сторонами до завершення періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Ключові слова: механізми, державна політика, формування політики, європейська інтеграція, угода, Україна, Європейський Союз.

Палагнюк Ю. В. Механизмы формирования государственной евроинтеграционной политики Украины.

В статье анализируются механизмы формирования сотрудничества Украины с ЕС, и делается вывод о характере сотрудничества между двумя сторонами до конца периода формирования государственной политики Украины на европейскую интеграцию.

Ключевые слова: механизмы, государственная политика, формирование политики, европейская интеграция, соглашение, Украина, Европейский Союз.

Palagnyuk Y. V. The Mechanisms of Formation of State European Integration Policy of Ukraine.

The paper analyzes mechanisms of formation of Ukraine's cooperation with the EU, and conclusion is made about the nature of cooperation between two parties before the end of the period of formation of Ukraine's state policy towards European integration.

Keywords: mechanisms, public policy, policy formation, European integration, agreement, Ukraine, the European Union.

Формування механізмів державної євроінтеграційної політики України відбувалося від початку співпраці України та ЄС, однак остаточно сформувалося після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (далі – УПС) у 1998 р.. Для оцінки реалізації державної політики України на європейську інтеграцію є необхідною характеристика етапу її формування. Тому актуальним є аналіз механізмів формування державної політики України у сфері євроінтеграції для розуміння еволюції співробітництва між Україною та ЄС та його стану на сучасному етапі.

У цьому дослідженні автор спирається головним чином на нормативно-правову основу співпраці України та ЄС, а також на результати вивчення європейської інтеграції вітчизняними науковцями з юридичних, політичних наук та державного управління: О. Ковальнової, В. Копійки, М. Микієвича, В. Муравйова, Н. Сюр та інших учених. Зауважимо, що хоча українські дослідники аналізували різні аспекти співробітництва України та ЄС, залишається потреба в детальному дослідженні становлення механізмів співробітництва України та ЄС та формування засад державної політики України на європейську інтеграцію в науці державного управління. Тому мета статті полягає у аналізі процесу формування механізмів європейської інтеграції України на етапі становлення державної політики нашої держави у сфері євроінтеграції.

Національна самоідентифікація України як європейської держави була задекларована 5 грудня 1991 р. у Зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» у зв'язку з підтвердженням на референдумі Акта проголошення незалежності України [1, с. 1]. Мета Української держави, що полягала у співробітництві з ЄС й отриманні у перспективі членства в ЄС, отримала законодавче закріплення в постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 р. В ній зазначалося, що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах ... З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації» [2]. Крім того, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. (із змінами, внесеними Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р.) йшлося про «набуття членства у Європейському Союзі при збереженні добросусідських відносин і стратегічного

партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу» [3].

Українська сторона створювала правові та інституційні основи співробітництва з початку 1990-х рр., готуючись до підписання та ратифікації УПС. Так, Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» було створено Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств [4], склад якого було затверджено Розпорядженням Президента України «Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств» від 13 жовтня 1993 р. Головою Комітету був Віце-прем'єр-міністр України, який мав трьох заступників Голови Комітету: заступник Міністра закордонних справ України, перший заступник Міністра зовнішніх економічних зв'язків України, перший заступник Голови Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій [5]. Звернімо увагу, що Комітет складався з Голови, трьох заступників та дванадцяти членів, що за посадами здебільшого були заступниками керівників певних органів. Більше того, хоча заступники Голови Комітету представляли органи, діяльність яких безпосередньо стосується європейської інтеграції, – Міністерство закордонних справ України, Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України та Агентства міжнародного співробітництва та інвестицій, – вони, так само, як й інші члени Комітету були заступниками голів відповідних міністерств. Зазначене свідчить про те, що розвитку відносин з ЄС не приділялося достатньо уваги станом на 1993 р., зважаючи на склад Комітету як інституційного механізму співробітництва України та ЄС. Узагальнюючи, Комітет як державний орган, підзвітний Кабінету Міністрів України, мав відповідну структуру і склад, а на етапі зародження відносин між Україною та ЄС відповідав стану відносин з ЄС і був державним органом погодження і координації політики України стосовно Євросоюзу.

Указ Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» було змінено Указом Президента України від 7 лютого 1995 р. «Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом» [6]. Крім того, Спільний комітет, що був утворений Україною та ЄС і призначений для координації та моніторингу співробітництва між Україною та ЄС у галузі економіки, перш за все торгівлі, почав діяти з березня 1995 р. Щорічні засідання Спільного комітету Україна–ЄС відбулися з 1995 по 1997 рр. [7]. Через вступ до дії УПС та створення цією угодою нового інституційного механізму співпраці між Україною та Євросоюзом з 1998 р. засідання в рамках цього Спільного Комітету втратили свою актуальність.

Разом з тим, Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами», виданий 21 квітня 1997 р., змінивши Указ Президента України від 7 лютого 1995 р. «Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом», удосконалив і посилив інституційну основу європейської інтеграції України. Цей Указ було прийнято з метою реалізації проголошеного стратегічного курсу на інтеграцію до ЄС та належного організаційного забезпечення імплементації Угоди між Україною та ЄС про партнерство і співробітництво, а також положень Плану дій ЄС щодо України. Засідання Комітету повинні були поводитися не рідше як один раз на два місяці за Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» [8] – замість не рідше як два рази на рік, як було затверджено Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» [4]. А відповідно до пункту 8 Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» функції виконавчого органу Комітету здійснював відповідний структурний підрозділ Міністерства закордонних справ України [8], а не Головне управління зовнішньої економічної політики та міжнародних економічних організацій Міністерства зовнішніх економічних зв'язків України, як було визначено Указом Президента України від 28 серпня 1993 р. «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» [4]. Тому можна говорити про те, що удосконалення структури та діяльності Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу у 1997 р., за рік до набрання чинності УПС, свідчить про визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію, а не лише поглиблення економічної співпраці між двома сторонами, що було актуальним питанням у першій половині 1990-х рр.

Однак зазначені інституційні основи співробітництва України та ЄС втратили свою чинність у 1998 р. у зв'язку з ратифікацією УПС і необхідністю створення інституційних механізмів

двостороннього співробітництва відповідно до нових договірно-правових засад. УПС стала основним документом, який визначав правовий механізм двостороннього співробітництва між Україною і ЄС. І хоча вона була підписана між Україною і Євросоюзом 16 червня 1994 р., УПС набула чинності лише 1 березня 1998 р. – після того, як була ратифікована парламентами всіх держав-членів ЄС. Цілями партнерства і співробітництва між Україною та ЄС, що були встановлені УПС, визначені такі: «забезпечення у відповідних рамках політичного діалогу між Сторонами, який сприятиме розвитку тісних політичних відносин; сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між Сторонами і, таким чином, прискоренню їхнього сталого розвитку; створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва; підтримка зусиль України по зміцненню демократії і розвитку її економіки та завершенню переходу до ринкової економіки» [9] (Стаття 1 Угоди).

На переконання доктора політичних наук В. Копійки, ЄС на той момент не розглядав подальшої перспективи відносин, у тому числі з Україною, ні в практичній, ні в теоретичній площині, бо УПС являла собою «звичайну модернізовану форму стандартних торговельних угод, що лежать на досить низькому рівні договірних відносин ЄС з третіми країнами і не передбачають встановлення будь-яких преференцій» [10, с. 15]. Доктор політичних наук О. Ковальова також звертала увагу на те, що угоди про партнерство і співробітництво були укладені ЄС з такими державами, перспектива членства яких була невизначеною або не проголошувалась пріоритетом розвитку, тому «політичний зміст УПС обмежений насамперед тим, що договір не містить положень щодо перспективи асоційованих відносин з ЄС» [1, с. 13]. Як наголошував і доктор юридичних наук М. Микієвич щодо УПС, «особливістю її є те, що в ній немає посилань на європейську інтеграцію, що взагалі характерно для угод про партнерство» [11, с. 32]. Виходячи із вищезазначеного, є очевидним, що положення УПС не містили перспектив членства України в ЄС або ж навіть поступової глибокої інтеграції України до ЄС, що відповідає загалом характеру угод про партнерство.

Водночас, ще до кінцевої ратифікації європейськими країнами УПС та набрання нею чинності 1 березня 1998 р. Президент України видав Указ «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» [12] від 24 лютого 1998 р. Указ постановив утворити Українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом під головуванням прем'єр-міністра України і Українську частину Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом як допоміжний орган Української частини Ради. Їх створення О. Корнієвський називає «важливим кроком на шляху практичного розгортання інститутів співробітництва» [13] ЄС та України. Крім того, пунктом 7 цього Указу ліквідовано Міжвідомчий комітет України у справах Європейського Союзу, який діяв з 1993 р. через створення нового механізму співпраці Україна – ЄС. Отож, зазначений Указ Президента України від 1998 р. створив новий інституційний механізм євроінтеграційної політики України.

Доречно звернути також увагу на те, що правові засади співпраці між Україною та ЄС не обмежувалися лише УПС, а включали й інші документи, що були ухвалені після набуття чинності УПС: укладені міжнародні угоди з ЄОВС та Євратомом, акти Євросоюзу з реалізації Спільної стратегії тощо. Відзначимо й Спільну стратегію Євросоюзу щодо України від 1999 р., що зафіксувала визнання європейських прагнень України. Цей документ можна вважати відповіддю ЄС на «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу», затверджену 11 червня 1998 р. Указом Президента України. Слід відзначити, що доктор політичних наук О. Ковальова вважала затвердження Указом Президента України Стратегії інтеграції України до ЄС моментом «офіційного проголошення євроінтеграції пріоритетом державного розвитку» [1, с. 15], а також завершенням «тривалого, з огляду на динамізм суспільно-політичних змін у 1990-х рр., періоду багатовекторної зовнішньої політики» [1, с. 18]. Погоджуючись з думкою цієї дослідниці, вважаємо затвердження Стратегії завершенням періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Стратегія інтеграції України до ЄС була затверджена з «метою реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до ЄС, забезпечення всебічного входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства у ЄС» [14]. Отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС визначалося головним зовнішньополітичним пріоритетом України у середньостроковому вимірі і повинно було

співвідноситися в часі з набуттям повноправного членства в ЄС державами-кандидатами, які мають спільний кордон з Україною. Зважаючи на мету отримання Україною асоційованого членства в ЄС, Стратегія інтеграції України до ЄС визначала основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 р. Передбачалося, що протягом цього часу (з 1998 до 2007 р., тобто майже за десятиліття) мали б бути створені передумови, необхідні для набуття Україною повноправного членства в ЄС. Внутрішнє забезпечення процесу інтеграції України до ЄС Стратегія покладала на вищий, центральні та місцеві органи виконавчої влади України у співпраці з органом законодавчої влади, відповідними органами місцевого самоврядування. Керівництво стратегією інтеграції України до ЄС здійснював Президент України, а Кабінет Міністрів України забезпечував реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС [14] (останні положення включені на підставі Указу Президента № 929/2011 від 27.09.2011). Разом з тим, завдання отримання асоційованого членства в ЄС Україною в середньостроковій перспективі в період вступу до ЄС держав Центральної та Східної Європи у 2004 та 2007 рр., на жаль, не було досягнуто.

Важливе значення для застосування положень права ЄС у правопорядку України в цілому створила Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., а також інші законодавчі акти. Звернімо увагу на те, що міжнародні договори, які ратифікувала Україна, є частиною національного законодавства та обов'язковими до виконання. Відповідні положення закріплені в статті 9 Конституції України. Однак, як наголошує доктор юридичних наук В. Муравйов, створення правових засад для інтеграції України у ЄС вимагає, окрім іншого, вирішення на національному рівні проблеми вибору засобів реалізації нашою державою міжнародних зобов'язань [15, с. 13].

На етапі формування договірно-правового механізму співпраці України та ЄС почалася створюватися й відповідна інституційна система, яка включала як центральний орган виконавчої влади (Міністерство юстиції), так і посадових осіб державного управління, які визначали процеси, у тому числі і правової інтеграції України до ЄС. При цьому УПС займала центральне місце в загальній інституційно-правовій системі співробітництва України та ЄС. Невиправдано другорядну роль у процесі правової інтеграції України до ЄС, на жаль, відіграла Верховна Рада України, хоча саме законодавчій гілці влади належить право і обов'язок приймати закони, в той час як іншим суб'єктам державного управління надається тільки право законодавчої ініціативи [16, с. 7–8], зауважила кандидат юридичних наук Н. Сюр.

Фактично же основним центром вироблення зовнішньополітичного напрямку розвитку країни, в тому числі щодо співпраці з державами-членами ЄС, став Президент України після прийняття Конституції України у 1996 р. Причини полягали в першу чергу у тому, що Конституція України закріпила основні кадрові та повноваження у сфері виконавчої влади за главою держави, а не урядом. Тому керівники органів виконавчої влади, що були відповідальними за вироблення та впровадження зовнішньої політики, на думку експертів Лабораторії законодавчих ініціатив Г. Асланяна та Д. Ковриженка, не мали можливості самостійно приймати рішення з питань в їх компетенції. Вони наголошували на тому, що «саме зосередження в руках Президента України повноважень щодо призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади із загальнодержавною компетенцією і стало однією з причин того, що роль центральних органів виконавчої влади, відповідальних за зовнішньополітичний курс, поступово була зведена до ролі звичайних технічних виконавців рішень Президента України» [17, с. 20]. Другою ж причиною того, що глава держави перетворився на фактично єдиний центр вироблення стратегічних рішень зовнішньої політики України після прийняття Конституції України, можна назвати відсутність розмежування в Основному Законі повноважень Президента та Уряду у сфері зовнішньої політики. Роль виконавчої влади у здійсненні зовнішньої політики була зведена до забезпечення виконання актів Президента України у відповідній сфері оскільки відповідно до Конституції України повноваження вищого органу в системі органів виконавчої влади та глави держави на рівні закону розмежовано не було [17, с. 20], визначили Г. Асланян та Д. Ковриженко.

Отже, у результаті аналізу механізмів формування державної політики України у напрямку європейської інтеграції можна зробити наступні висновки.

Прагнення отримати членство в ЄС були проголошені Україною і визнані ЄС вже після ратифікації УПС, тобто у кінці 1990-х рр., разом із затвердженням Указом Президента України Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу 11 червня 1998 р. Таким чином, цю подію пропонуємо умовно вважати завершенням періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Основним інституційним механізмом співробітництва України та ЄС з 1993 р. можна назвати Міжвідомчий комітет України у справах Європейського Союзу. Проаналізований склад Комітету свідчить про те, що у той період розвитку відносин з ЄС не приділялося достатньо уваги в нашій державі. Однак, варто враховувати, що на етапі зародження відносин між Україною та ЄС Комітет був державним органом погодження і координації політики України стосовно ЄС, що відповідав тогочасному стану відносин між двома сторонами. У 1997 р., за рік до ратифікації УПС, удосконалення структури та діяльності Комітету свідчить про не лише поглиблення економічної співпраці між двома сторонами, що було актуальним питанням у першій половині 1990-х рр., а, на нашу думку, і про визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію.

Правовий механізм двостороннього співробітництва між Україною і ЄС визначив базовий документ співпраці між двома сторонами – УПС. Ця угода була підписана у 1994 р., ратифікована Верховною Радою України у тому ж році, однак набула чинності тільки у 1998 р. після ратифікації парламентами всіх п'ятнадцяти держав-членів ЄС на той час. Положення УПС головним чином були направлені на розвиток торгівельних відносин, а також політичного діалогу між сторонами і не містили перспектив членства України в ЄС.

У зв'язку з ратифікацією УПС проаналізовані інституційні механізми співробітництва України та ЄС втратили свою чинність у 1998 р. Підготовка до створення нових інституційних механізмів двостороннього співробітництва почалася ще до ратифікації УПС, коли Указом Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» було створено українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС під головуванням прем'єр-міністра України, а також Українську частину Комітету з питань співробітництва як допоміжного органу цієї Ради. Зрештою, з прийняттям Конституції України у 1996 р. головним центром вироблення зовнішньополітичного напрямку розвитку нашої держави став Президент. Отож, було створено новий інституційний механізм євроінтеграційної політики України, який ще й досі є чинним після багатьох змін, що стосувалися перейменувань органів, у тому числі й Указу Президента України у 2011 р.

Врешті відзначимо, що формування механізмів співпраці України з ЄС до ратифікації УПС відбувалося у взаємозв'язку з еволюцією співробітництва між ЄС та Україною у 1990-х рр. і, переважно, з метою поглиблення партнерства та співробітництва між двома сторонами, а не інтеграції до ЄС.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у аналізі механізмів реалізації державної політики України на європейську інтеграцію.

Список використаних джерел:

1. Ковальова О. О. Українська політика щодо євроінтеграційних процесів : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Олена Олексіївна Ковальова // НАН України. Ін-т політ. і етносоц. дослідж. – К., 2004. – 32 с.
2. Про основні напрями зовнішньої політики України. Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 № 3360-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3360-12>. – Назва з екрану.
3. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 № 964-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. – Назва з екрану.
4. Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств. Указ Президента України від 28.08.1993 № 358/93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Про персональний склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейських Співтовариств. Розпорядження Президента України від 13.10.1993 № N 111/93-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом. Указ Президента України від 07.02.1995 № 108/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Хронологія двосторонніх відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eeas.europa.eu>.

8. Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами. Указ Президента України від 21.04.1997 № 355/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

9. Про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Угода, Протокол, Міжнародний документ від 14.06.1994. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012. – Назва з екрану.

10. Копійка В. В. Теоретичний та практичний виміри розширення Європейського Союзу : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.04 / Валерій Володимирович Копійка // Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2004. – 49 с.

11. Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Михайло Миколайович Микієвич // НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2007. – 40 с.

12. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом). Указ Президента України від 24.02.1998 № 148/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

13. Корнієвський О. А. Європейський Союз [Електронний ресурс] / О. А. Корнієвський // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/articles/21/>. – Назва з екрану.

14. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>.

15. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов // Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2003. – 38 с.

16. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу : теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталія Вікторівна Сюр // Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 20 с.

17. Асланян Г. Проблеми удосконалення інституційних механізмів європейської інтеграції України / Г. Асланян, Д. Ковриженко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2005. – № 5. – С. 19–41.

** Палагнюк Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.*