

## АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*У статті автором розкриваються політико-правові аспекти державної політики у сфері євроінтеграції України. Досліджено основи євроінтеграційного законодавства України та розкрито його сутність. Визначено, що питання формування і реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції, зокрема її політико-правовий аспект, набуває особливої актуальності після підписання політичної, економічної і секторальної частин угоди про асоціацію між ЄС та Україною.*

*Ключові слова: аналіз, законодавство, євроінтеграційна політика.*

***Боднар А. А. Анализ государственной евроинтеграционной политики: политико-правовой аспект.***

*В статье автором раскрываются политико-правовые аспекты государственной политики в сфере евроинтеграции Украины. Исследованы основы евроинтеграционного законодательства Украины и раскрыта его сущность. Определено, что вопросы формирования и реализации государственной политики Украины в сфере европейской интеграции, в частности ее политико-правовой аспект, приобретает особую актуальность после подписания политического, экономического и секторального частей соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной.*

*Ключевые слова: анализ, законодательство, евроинтеграционная политика.*

***Bodnar A. O. Analysis of Public Policy of the Eurointegration: Political and Legal Aspects.***

*The author reveals the political and legal aspects of public policy in the field of European integration of Ukraine. From a scientific point of view investigated the basics of Ukrainian legislation in a sphere of eurointegration and disclosed his table of contents. The study proved that the formulation and implementation of state policy in the field of eurointegration, in particular its political and legal aspect, is particularly relevant after the signing of the political, economic and sectoral of parts of the Association Agreement between the EU and Ukraine.*

*Keywords: analysis, legislation, policy of eurointegration.*

Перед світовою спільнотою сьогодні на якісно новому рівні постали питання стратегії вибору шляхів подальшого розвитку. Для України, яка черговий раз в історії намагається утвердити свою національну державність і суверенітет, ця проблема набула виняткової актуальності. Питання вибору нею курсу на євроінтеграцію стало предметом гострої політичної протидії зовнішніх сил, які ведуть курс на розкол українського суспільства і, по суті, втрату нею позицій суверенної державності. Протидія цим зусиллям вимагає як наукового аналізу закономірностей сучасного розвитку, так і послідовної євроінтеграційної політики України.

Вивченню державної політики України у сфері євроінтеграції присвячено чимало наукових праць. Серед них необхідно виділити роботи вчених В. Бакуменка, І. Грицяка, Ю. Кальниша, Л. Пшеничної, А. Тамма, Е. Топалової, К. Шкумбатьюка та інших вчених.

Однак, незважаючи на те, що питання державної євроінтеграційної політики характеризується багатогранністю та важливістю практичної реалізації, дане явище проаналізовано на сьогодні в недостатній мірі.

Метою даної статті є дослідження політико-правового аспекту державної євроінтеграційної політики України.

З моменту набуття незалежності Україна намагалася визначитися з основними напрямками свого зовнішньополітичного курсу. Наміри України набути членство у Євросоюзі неодноразово підтверджувалися в її офіційних документах та заявах. Ще у 1993 р. Верховна Рада України прийняла постанову «Про засади зовнішньої і внутрішньої зовнішньої політики України» [1], в якій вперше була сформульована позиція України щодо ЄС на законодавчому рівні: Стратегічний курс України на європейську інтеграцію визнано пріоритетом розвитку, що визначає зміст суспільних перетворень, основну спрямованість зовнішньої і внутрішньої політики держави та розвиток партнерства з іншими країнами.

В основу цього процесу було покладено основні законодавчі та нормативно-правові документи ЄС, що ґрунтуються на нормах європейського та міжнародного права, відповідно до яких Україна повинна була, враховуючи необхідність реалізації однієї з головних вимог до країн, що бажають

вступити в ЄС – гармонізації законодавства, тобто приведення його у відповідність до норм європейського права, – визнати й закріпити у відповідних нормативно-правових документах власні євроінтеграційні прагнення. Враховуючи історично обумовлену суспільно-політичну і економічну ситуацію в Україні, в двосторонньому порядку було визнано пріоритетним напрям розвитку відносин між Україною та ЄС на засадах стратегічного партнерства. Такі наміри знайшли своє відображення в чинному законодавстві, яке еволюціонувало відповідно до обраного країною напрямку.

В євроінтеграційному контексті законодавство України можна диференціювати на первинне та вторинне. До першого належать закони, що закладають фундамент та сприяють відносинам з ЄС, до другого – законодавство, що розвиває та підтримує таке співробітництво або спрямоване на його реалізацію. Таким чином, первинне законодавство є інтеграційним, тобто таким, що має встановлювати спільні «правила гри», а вторинне – адаптаційним, спрямованим на досягнення сумісності правових систем [2].

Первинне інтеграційне законодавство охоплює всі угоди між Україною та ЄС. Витоки та принципи формування первинного інтеграційного законодавства закладено в Конституції України. Згідно з Конституцією надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів (ст. 9) та їх денонсація (ст. 85) належать до повноважень Верховної Ради України. При цьому чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9) [3]. Спільний договірний доробок України та ЄС на сьогодні є досить значним та охоплює, зокрема, економічне, наукове і технологічне співробітництво, сферу ядерної безпеки, а також юстиції та внутрішніх справ.

Україна жваво включилася в міжнародну політико-правову систему, перш за все у континентальне правове поле європростору. Перед нашою державою постало складне завдання – досягти об'єктивно необхідного зближення законодавства України з законодавством держав, з якими вона співробітничала. Адже існує нагальна потреба створення узгодженого правового простору, який сприяв би всебічному розвитку економічних, торговельних, культурних, інших зв'язків між країнами та плідно впливав на розвиток процесів у внутрішньодержавному житті [4, с. 187–188]. Найбільш пріоритетними для України є ті сфери законодавства, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав-членів ЄС і які регулюють відносини, пов'язані з підприємницькою діяльністю, захистом конкуренції, банкрутством, захистом прав інтелектуальної власності, митним регулюванням, транспортом та зв'язком, стандартами і сертифікацією.

Указом Президента було схвалено «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу» [5], що визначала інтеграцію до ЄС стратегічним завданням через забезпечення входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства у Європейському Союзі. Окремі принципові положення послань Президента у подальшому знайшли свій розвиток у законодавстві.

Першим кроком до створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі стали базові акти вторинного інтеграційного законодавства, покликаними сприяти законодавчій інтеграції України до ЄС: Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. [6] та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. [7]. Ці закони визначають механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Положення цих законів встановлюють, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що, своєю чергою, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. При цьому адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу розуміється як поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу, метою якої є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються до держав, які мають наміри щодо вступу. Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначено державну політику України щодо адаптації законодавства, яка формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроекування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

Варто зазначити, що необхідність реформування національного законодавства виникла, також, із міжнародних зобов'язань нашої держави перед Європейським Союзом у рамках Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [8]. Вона стала базовим документом, який визначив правовий механізм двостороннього економічного, фінансового, соціального і культурного співробітництва, розвитку політичного діалогу, стала Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС (далі Угода). Згідно з нею, партнерами України виступають Співтовариство, а також країни-члени. Наприклад, питання торгівлі товарами, згідно з правом ЄС, віднесено до виключної компетенції Співтовариства. А в питаннях інтелектуальної власності партнерами України виступають окремі країни – члени ЄС. Початковий період чинності Угоди – 10 років, після чого її дія буде автоматично пролонговано, якщо Угода не буде денонсована Україною або ЄС.

Угода визначила 28 сфер, в яких ЄС і Україна мають наміри розвивати співробітництво, серед них: промислове співробітництво; сприяння інвестиціям та їхній захист; державні закупівлі; стандартизація й сертифікація; видобувна промисловість і виробництво сировини; наука й технології; освіта і професійна підготовка; сільське господарство; енергетика; космічна промисловість; поштовий зв'язок і телекомунікації; фінансові послуги; боротьба з відмиванням грошей; грошово-кредитна політика; регіональний розвиток, включаючи контакти на регіональному рівні; співробітництво в соціальній сфері (охорона здоров'я, зайнятість і соціальний захист); туризм; малі та середні підприємства; інформація і зв'язок; захист споживачів; митна політика; статистика; боротьба з наркобізнесом; культура.

Політичні, економічні та соціальні цілі, визначені Угодою, віддзеркалюють як політичне бачення, так і тогочасні економічні реалії. Економічний реалізм, наприклад, виявився в тому, що Угода дозволила застосування деяких видів державної допомоги. Вона також передбачила поступове виконання тих зобов'язань, які стосуються сфери захисту інтелектуальної власності й правил конкуренції.

Отже, Угода заклала широку основу економічного, фінансового, соціального і культурного співробітництва, розвитку політичного діалогу між Україною і ЄС. Угода містить взаємні зобов'язання, які мають неодмінну юридичну силу і повинні забезпечити динамічний розвиток торгівлі й інвестицій. Угода є інструментом підтримки переходу України до ринкової економіки та формування громадянського суспільства.

Згідно із зобов'язаннями, прийнятими в рамках цієї Угоди, наша держава здійснює, хоча і не завжди послідовно та у бажаному обсязі, заходи, спрямовані на поступове зближення національної правової системи з правом Європейського Союзу. Україна взяла на себе названі зобов'язання з урахуванням того, що їх реалізація сприятиме прискоренню ринкових реформ, а також вирішенню питання створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Проте положення, закладені в Угоді, з часом змінилися, оскільки відбувся певний поступ у розвитку економіки України.

Проте, визначаючи нинішню проблематику пріоритетів державної євроінтеграційної політики України, варто вказати на її орієнтири.

По-перше, державно-політичний. Весь період незалежності в українській зовнішній політиці був практично курсом так званої «багатовекторності», яка практично завела наше суспільство в тупик. Сьогоднішня спроба визначитися в цьому на державному рівні трохи змістила акценти, але не змінила курсу. Він вимагає достатнього політичного і правового закріплення.

По-друге, політико-правовий. Одне з найбільших надбань Європи – система суспільних відносин, заснована на пріоритеті права і Закону. Декларуючи своє прагнення інтегруватися в Європу, Україна бере на себе зобов'язання привести у відповідність до європейської власної правової бази. Мова при цьому йде про правову базу, яка довела свою ефективність і визнається такою, що відповідає інтересам та прагненням українського суспільства, конституційним орієнтирам утвердження демократичного суспільства в Україні. На цьому шляху дещо зроблено, але це тільки боязкі кроки, не підкріплені механізмами реалізації. Можна говорити про наявність не правової бази, а правових декларацій.

По-третє, економічний орієнтир. Його основу утворює могутня і стабільна економіка. Це ключова характеристика нової Європи. Це означає, що європейська інтеграція вимагає від України нарощування потужностей власної економіки, виробництва конкурентоспроможної продукції, розширення умов для залучення зовнішніх інвестицій. Ця проблема тісно пов'язана з політичною і правовою стабільністю, з необхідністю подолання психології правового нігілізму та волонтаризму в управлінні всіма сферами суспільного життя і на усіх його рівнях.

По-четверте, суспільний. Демократія, рівність можливостей, свобода слова, подолання правового нігілізму, реформа правової системи. Ці європейські цінності поділяються українським суспільством. Але їх повного розуміння поки що немає. Тому в цій сфері необхідна послідовна і копітка робота по піднесенню правової культури суспільства, утвердженню ролі права в його житті. На наше глибоке

переконання, саме прогрес у цій сфері є визначальним індикатором серйозності намірів європейського вибору України.

Слід зазначити, що на сьогодні політико-правові реформи (конституційна, інституційна та правова) в Європейському Союзі являють собою поступове реформування влади погодженими зусиллями політичних сил, які перебувають при владі (на загальноєвропейському та національному рівнях) з обов'язковим урахуванням зауважень як опозиції, так і організацій «третього сектору». Цей спосіб реформування передбачає шлях поступових, погоджених змін та перетворень владних відносин, формування нових зразків політичної культури, пошук взаємних поступок, компромісів у ході переговорів та значною мірою залежить від поточної політичної та соціально-економічної ситуації не лише в Європі, а й усьому світі [9, с.74].

Виходячи з аналізу системних політико-правових реформ в Європейському Союзі особливої актуальності для України набуває необхідність реалізації таких політико-правових кроків, як: скорочення бюджетного дефіциту та структурних боргів; стимулювання конкуренції на всіх рівнях публічної влади; задоволення зростаючих потреб громадян відносно виплати та фінансування програм соціального характеру, які реалізуються публічними адміністраціями; управління конфліктами з приводу перерозподілу усіх видів ресурсів шляхом виключення окремих соціальних і корпоративних груп впливу; підвищення професійного рівня спеціалістів у сфері управління публічними ресурсами; застосування демократичного імперативу відносно необхідності системної оцінки та прогнозування наслідків прийнятих владою законів та регламентуючих актів; створення адекватного реаліям та викликам соціального середовища, здатного акумулювати усі види ресурсів, реформувати систему управління та втримувати її від політичної деградації; політична інтеграція політичної меншості в процес прийняття політико-адміністративних рішень та пов'язане з цим консенсусне управління конфліктами, що виникають унаслідок протистояння більшості.

Питання формування і реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції, зокрема її політико-правовий аспект, набуває особливої актуальності після підписання політичної, економічної і секторальної частин угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Сьогодні практичні зрушення у сфері євроінтеграційних прагнень України потребують переходу від ідеологічних до політико-правових підходів у цій сфері. Євроінтеграція України має сприйматися як інструмент реалізації стратегічних цілей і завдань національного соціально-економічного, громадсько-політичного, культурного розвитку. Орієнтир європейської інтеграції, обраний Україною та офіційно утверджений низкою документів найвищого рівня, є адекватною відповіддю на розгортання глобалізаційних процесів та еволюцію взаємовідносин країн європейського регіону. Відповідно до міжнародних зобов'язань України та її стратегічної мети щодо подальшої європейської інтеграції Україна продовжуватиме внутрішні перетворення на основі зміцнення демократії, верховенства права, поваги до прав людини, принципу розподілу влади та незалежності суду, демократичних виборів відповідно до норм і стандартів ОБСЄ та Ради Європи (політичний плюралізм, свобода слова та ЗМІ, повага до прав осіб, що належать до національних меншин, недискримінація за ознакою статі та політичної, релігійної та етнічної приналежності). Зближення нормативно-законодавчої України з правовим полем Європейського Союзу передбачає гармонізацію українського законодавства з нормами та вимогами ГАТТ/СОТ, приєднання нашої держави до конвенцій Ради Європи, а також інших міжнародних угод, стороною яких є Європейський Союз. Для більш глибокого дослідження євроінтеграційної політики держави у подальшому необхідно зробити ґрунтовне вивчення цієї проблеми із залученням іноземного досвіду.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI у редакції від 19.04.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>

2. Мовчан Ю. В. Законодавче забезпечення євроінтеграційного процесу в Україні» / Ю. В. Мовчан // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3. – С. 224–228.

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Котляр О. Гармонізація законодавства України в аспекті її євроінтеграції / О. Котляр // Актуальні аспекти реалізації євроінтеграційних прагнень України: зб. наук. праць за матеріалами науково-практичної конференції (м. Ужгород, 29–30 листопада 2007 р.) / Відп. ред. І. В. Артёмов. – Ужгород: Ліра, 2008. – 390 с.

5. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 у редакції від 30.09.2011 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615/98>

6. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-iv>

7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV у редакції від 01.10.2011 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

8. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: міжнародний документ від 14.06.1994 р. у редакції від 22.11.2010 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

9. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.

**\* Боднар Андрій Олексійович – здобувач кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентіві України.**