

УДК 327.39

А. Є. ТАММ

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

*На основі документальних матеріалів, наукової та науково-методичної літератури розглянуто проблеми, пов'язані із зовнішньополітичною орієнтацією України в напрямку інтеграції до європейської спільноти. Особливу увагу приділено процесам становлення відносин між Україною та ЄС у політичному, економічному, інституційному, правовому та культурному аспектах.*

**Ключові слова:** інтеграція, аналіз, незалежність, євроінтеграція, співробітництво, європейський вибір, європейські стандарти, Європейське Співтовариство, спільна стратегія, нормативно-правове забезпечення інтеграційних процесів.

*Based on scientific and methodological documents the article considers the issues of Ukrainian external policy European focus. Special attention is given to EU-Ukraine formation processes of political, economic, institutional, legal and cultural connections.*

**Key words:** integration, analysis, independence, eurointegration, cooperation, European choice, European standards, European commonwealth, common strategy, legal ensurance of integration processes.

Європейський вибір України є природним наслідком здобуття країною державної незалежності, попереднього етапу реформ, що були здійснені. Такий вибір впливає з історії Українського народу, його етнічних коренів і ментальності, глибоких демократичних традицій, ґрунтується на законному прагненні громадян України бачити свою державу невід'ємною складовою єдиної Європи.

Відносини України з Європейським Союзом (ЄС) у сучасній зовнішньо- і внутрішньополітичній ситуації мають для нас надзвичайно важливе значення. Йдеться не просто про більш-менш активні контакти з одним із найавторитетніших зарубіжних партнерів, але й про можливість здійснення Україною стратегічного вибору на перспективу, від якого залежать роль і місце нашої держави в новій системі міжнародних відносин.

Саме тому на рівні органів державного управління Україна офіційно заявила про пріоритетність співпраці з ЄС, окремими його державами-членами. Розроблено механізм консультацій, визначено основні напрямки діяльності, сформовано інституції, до компетенції яких віднесено здійснення практичних заходів.

Одним із головних напрямів зовнішньополітичної активності України є співробітництво з країнами найближчого оточення. Проблеми європейської інтеграції України протягом останніх п'яти – десяти років знаходяться у фокусі уваги науковців і практиків державного управління, правознавців, політологів тощо. Наприклад, питання історії та аналіз сучасного стану європейської інтеграції України [10], а також проблеми державного управління процесами європейської інтеграції України досліджував колектив авторів ХарРІ НАДУ та провідних фахівців

Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України [6]. Аналізу концептуальної парадигми політики європейської інтеграції, зокрема політичних, соціальних, культурних чинників євроінтеграції України, присвячено навчальний посібник за редакцією д.ф.н., проф. В. Г. Воронкової [11] Слід зазначити, що певний внесок у вивчення цієї проблеми роблять і науковці з країн СНД, які досліджують різні аспекти зовнішніх зв'язків з ЄС у контексті європейського вибору та економічної реальності [2; 14]. Одним із перших зробив ґрунтовний аналіз нормативного забезпечення діяльності основних правових інституцій ЄС І. Грицяк [4].

Серед останніх досліджень з державного управління, предметом яких стала політика європейської інтеграції, можна назвати праці викладачів регіональних інститутів НАДУ, підготовлених у межах європейського проекту “Бібліотека державного службовця в галузі європейської інтеграції” [3; 7; 9; 13; 16].

Метою цієї статті є аналіз причин та передумов процесу інтегрування України до ЄС, а також основні напрями зовнішньополітичного курсу України на початку 1990-х рр.

Глобальна трансформація міжнародної системи в цей період створила передумови для реалізації одвічного прагнення Українського народу до незалежності, що відбилося в Акті від 24 серпня 1991 р., а також у результатах національного референдуму 1 грудня того ж року. У той же день міністр закордонних справ Нідерландів, як представник країни, що головувала в ЄС, у своєму листі від імені ЄС офіційно визнав незалежність України [1, с. 12]. Нагадаємо, що основні засади зовнішньої політики нашої держави були закладені ще Декларацією про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.). У постанові Верховної Ради УРСР “Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин” від 25 грудня 1990 р. Уряду було доручено “спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах” [8, с. 369–370].

Відправним моментом у процесі переходу зовнішньополітичної діяльності республіки на засади самостійності та рівноправності в міжнародних відносинах стало визнання України державами світового співтовариства. Так, уже на 15 квітня 1993 р. Україну як незалежну державу визнали 135 держав світу; дипломатичні відносини було встановлено зі 114 державами [12, с. 75].

Для обґрунтування власної лінії держави на міжнародній арені, 2 липня 1993 р. Верховна Рада України схвалила Основні напрями зовнішньої політики України. Цей документ визначив національні інтереси України і завдання її зовнішньої політики, засади, на яких реалізовувалася зовнішньополітична діяльність. Незалежність України поставила дуже гострі проблеми перед керівниками країн ЄС. До початку 1993 р. західні країни розглядали події, що відбувалися в Україні, як *маргінальні*, тобто другорядні.

Чинником формування політики ЄС щодо України в першій половині 1990-х рр. залишалося її бачення Брюсселем у контексті відносин ЄС із Росією. Щобільше, західні країни спочатку бажали збереження Радянського Союзу, і навіть намагалися зупинити національні рухи на пострадянському просторі. Леонід Кучма, Прем'єр-міністр України в 1993 р., заявляв у той час: “На картах світових лідерів Україна навіть не існує. Незалежна Україна чи ні, їх мало хвилює” [15, с. 60].

Значимо, що європейське співтовариство починає змінювати свою політику стосовно України тільки після підписання договорів щодо ліквідації ядерної зброї. Тому ставлення ЄС до України в період 1991 – 1993 рр. український дослідник міжнародних відносин В. Денисюк характеризує як позицію “байдужості і спостереження” [5, с. 22].

Однак бажання України стати повноправним членом ЄС було висловлене Президентом України Леонідом Кравчуком 14 червня 1994 р. в Люксембурзі під час підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС (далі – УПС). Дату підписання УПС, на нашу думку, можна умовно вважати завершенням початкового етапу становлення відносин між Україною і ЄС, протягом якого відбувалося визнання незалежної Української держави з боку ЄС і країн-членів.

Як уже згадувалося вище, Верховна Рада України в 1993 р. прийняла постанову “Про основні напрямки зовнішньої політики України”, де вперше було сформульовано позицію України щодо ЄС на законодавчому рівні: “... перспективною метою зовнішньої політики є членство України у Європейських співтовариствах”.

З 1 січня 1993 р. Україну було включено в Систему загальних преференцій – СЗП. Завдяки цій системі більшість українських товарів одержала безмитний доступ на ринок Євросоюзу або для них встановлювалося невелике мито без зобов’язань взаємності з української сторони [10, с. 173–174].

У загальнополітичному плані найважливішою подією в розглянутий період є підписання Києвом і Брюсселем 14 червня 1994 р. в Люксембурзі УПС – першої угоди, укладеної з державою СНД. Договір дозволив інституалізувати і посилити двостороннє співробітництво в багатьох галузях.

Підсумок цього періоду дуже суперечливий. Незважаючи на численні заохочувальні заяви лідерів ЄС, усі зацікавлені сторони визнають, що відносини між Україною і ЄС зазнають труднощів. ЄС намагається поставити суто торговельно-економічний акцент у своїй українській політиці, яка, проте, формується й визначається політичними міркуваннями.

На нашу думку, стратегія ЄС стосовно України на той час включала:

- укладення УПС;
- багаторічну програму технічного сприяння TACIS;
- програму термінової допомоги, зокрема гуманітарну продовольчу допомогу, позики і кредити;
- велику програму співробітництва в найважливіших галузях, наприклад, у ядерній енергетиці;
- встановлення та інституалізацію технічних, політичних і культурних контактів.

Під тиском України Євросоюз був змушений корегувати свою первісну стратегію, яка, проте, залишалася суперечливою і заплутаною. Перші позитивні зміни стосовно Києва з’явилися в 1994 р. Важливою подією в розвитку відносин України з ЄС слід вважати заяву про визнання ЄС за Україною статусу країни з перехідною економікою (червень 1996 р.). За цим документом, ЄС виділяє найважливіші напрямки співробітництва, насамперед такі: підтримка демократичних та економічних реформ, посилення політичного діалогу і підтримка залучення України до формування нової архітектури європейської безпеки, підтримка регіонального співробітництва, зміцнення договірних відносин [10, с. 176].

Отже, є підстави говорити не лише про наявність обопільного інтересу України та ЄС у подальшому розвитку співробітництва, збереженні динаміки у взаємних контактах, а й про факт нагромадження певного досвіду в налагодженні конструктивного діалогу на рівні практичних кроків і “технологічних” узгоджень.

На нашу думку, уроки цього досвіду виглядають так:

– з одного боку, загальний напрям політичного, економічного, культурного співробітництва є підтвердженим практикою і відповідає стратегічним інтересам обох сторін;

– з іншого – як у західноєвропейських столицях, так і в Києві позбулися надмірних взаємних сподівань, типових для початку 1990-х рр.; нині переважають більш тверезі оцінки перспектив співробітництва;

– хоча досягнуті результати поки є скромними, система співробітництва в цілому сформувалася, зв’язки стали фактом повсякденного життя;

– є перешкоди як об’єктивного, так і суб’єктивного характеру в будівництві українсько-європейських відносин, що здається природним, з огляду на різні політичні й соціальні умови розвитку України та європейських країн;

– для економічного співробітництва між Україною та ЄС характерні як певні досягнення, так і значні труднощі й розбіжності, досить чітко виявилися сфери збігу і розбіжності інтересів, так само, як і окремі напрями співробітництва, в яких досягнуто відчутного прогресу або, навпаки, він є відсутнім.

Базовим документом, який визначає правовий механізм двостороннього співробітництва між Україною та ЄС, є УПС, де визначено такі цілі партнерства і співробітництва:

– забезпечення політичного діалогу між сторонами;

– сприяння торгівлі й інвестиціям, а також розвитку гармонійних економічних відносин між сторонами;

– створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, науково-технічного й культурного співробітництва;

– підтримка зусиль України за зміцнення демократії й завершення переходу до ринкової економіки.

Згідно з УПС, 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 УПС – 10 років, після чого її дія буде автоматично продовжуватись, якщо Угода не буде денонсована Україною або ЄС. Особливе значення в УПС надається положенням про верховенство права й повагу прав людини, економічні й політичні свободи. Спільна декларація до УПС стосовно ст. 102 визначає можливість негайного призупинення сторонами всіх прав та обов’язків, що виникли згідно з УПС, без застосування нормальної процедури, передбаченої у ст. 102 УПС, у разі порушення демократичних принципів та прав людини, а також принципів ринкової економіки.

УПС 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 УПС, віддзеркалюють як політичне бачення, так і тогочасні економічні реалії. Економічний реалізм, наприклад, виявився в тому, що УПС дозволила застосування деяких видів державної допомоги. УПС також передбачила поступове виконання тих обов'язків, які стосуються сфери захисту інтелектуальної власності й правил конкуренції.

Отже, УПС заклав основу широкого 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.

Після проголошення незалежності Україна веде пошук власного місця в європейських інтеграційних процесах. Ключовим напрямком зовнішньої політики України та її стратегічним курсом визнано вступ до ЄС. Головним зовнішньополітичним пріоритетом України в середньостроковому вимірі визначено отримання статусу асоційованого члена ЄС. Ідея європейського вибору позитивно сприймається населенням України, євроінтеграційні прагнення України збігаються з необхідністю її модернізації та радикального реформування.

Важливим досягненням на євроінтеграційному шляху України є формування договірно-правових і політичних засад співробітництва з ЄС. Базовим документом, який визначив правовий механізм двостороннього економічного, фінансового, соціального і культурного співробітництва, розвитку політичного діалогу, стала УПС. Разом із тим зберігається асиметричність у підходах сторін до кінцевої мети розвитку співробітництва між Україною та ЄС. На відміну від України, яка оголосила входження до ЄС стратегічною метою державної політики, в офіційних документах ЄС не висловлювалася точка зору щодо членства України в цій організації.

Отже, на нашу думку, необхідно посилити вивчення науковцями проблем з реалізації євроінтеграційної стратегії, здійснення системних перетворень у державі й суспільстві, а також становлення й розширення практичного співробітництва між Україною та ЄС у всіх магістральних напрямках – торговельному й економічному; зовнішньої політики і політики безпеки; юстиції і внутрішніх справ; гуманітарній сфері.

#### Література:

1. Амстердамський договір // Європейський Союз: прошле, настоящее, будущее. – М. : Право, 1999. – 192 с.
2. Астапенко В. Політика сусідства із Східною Європою в контексті гіпотетичного удосконалення / В. Астапенко // Зб. наук. пр. – Варшава : Вища шк. менеджменту, 2008. – С. 43–51.

3. Гнидюк Н. А. Розширення ЄС та досвід реформ країн ЦСЄ у контексті приєднання до ЄС / Н. А. Гнидюк, С. В. Федонюк / за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудика, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – К. : Міленіум, 2009. – 354 с.

4. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 620 с.

5. Денисюк В. Далекий обрій європейський / В. Денисюк // Політика і час. – 2001. – № 9. – С. 21–37.

6. Державне управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції : навч. посіб. / В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, А. Є. Тамм та ін. ; за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н. В. П. Горбуліна. – К. : Євроатлантикінформ, 2006. – 200 с.

7. Калісніченко Н. М. Державна служба в Європейському Союзі : навч. посіб. / Н. М. Калісніченко ; за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудика, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 248 с.

8. Копійка В. В. Європейський Союз: заснування і становлення : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Ін Юре, 2001. – 448 с.

9. Нагорна І. В. Державне управління в країнах – членах ЄС : навч. посіб. / І. В. Нагорна ; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудика. – К. : Міленіум, 2009. – 192 с.

10. Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України : навч. посіб. / В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н. В. П. Горбуліна. – К. : Євроатлантикінформ, 2006. – 416 с.

11. Політика європейської інтеграції : навч. посіб. / за ред. д.ф.н., проф. В. Г. Воронкової. – К. : Професіонал, 2007. – 512 с.

12. Прохоров А. Європейський вибір та національні інтереси України / А. Прохоров // Вісн. НАДУ при Президентіві України. – 2004. – № 6. – С. 73–79.

13. Стрельцов В. Ю. Європейська економічна інтеграція : навч. посіб. / В. Ю. Стрельцов / за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудика. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 148 с.

14. Тамм А. Є. Європейський вибір України та економічна реальність / А. Є. Тамм // Зб. наук. пр. – Варшава : Вища шк. менеджменту, 2008. – С. 51–67.

15. Тамм А. Є. Європейський Союз в міжнародно-правових відносинах : навч. посіб. / А. Є. Тамм, В. О. Ріяка, Ю. М. Коломієць / за ред. О. Н. Ярмиша. – Х. : Штрих, 2003. – 240 с.

16. Тамм А. Є. Україна – ЄС: розвиток відносин та основні напрямки співробітництва : навч. посіб. / А. Є. Тамм, В. Ю. Стрельцов, В. Б. Дзюндзюк ; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудика. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 144 с.

*Надійшла до редколегії 21.03.2011 р.*