



Т. В. Терещенко

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права*

УДК 327:339.9

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Розкриваються основні напрями державної політики України у сфері європейської інтеграції, а також особливості співробітництва нашої держави та Європейського Союзу.

Ключові слова: європейська інтеграція, державна політика, угода про асоціацію, зовнішньоекономічна діяльність.

У сучасних умовах відносини України з країнами-членами Європейського Союзу (ЄС) є провідним вектором державної політики, а також важливою ланкою системи міжнародних економічних відносин, які вказують на незворотність євроінтеграційних процесів та підтверджують остаточний вибір нашої держави на користь європейської моделі розвитку. У таких умовах актуалізується питання поглибленого вивчення організаційно-правових, соціально-економічних та інших аспектів інтеграції нашої держави до Європейського Союзу, а також формування послідовної державної політики України у цій сфері.

Основні наукові проблеми, пов'язані з функціонуванням системи державного регулювання євроінтеграційних процесів, особливостями розвитку взаємовідносин України та Європейського Союзу, широко досліджуються у наукових працях таких учених, як В. Андрійчук, В. Будкін, І. Бураковський, З. Варналій, В. Вергун, А. Кредісов, Ю. Макогон, Н. Мікула, С. Писаренко, А. Румянцев, А. Філіпенко та ін. Проте, незважаючи на численні теоретичні напрацювання у цій сфері, існує необхідність посилення позитивних тенденцій розвитку євроінтеграційних процесів за участю України, а відтак — здійснення подальших наукових досліджень.

Головною метою статті є узагальнення основних напрямів формування державної політики України у сфері інтеграції до Європейського Союзу, а також визначення її особливостей.

Ключовою передумовою результативних інтеграційних процесів між Україною та Європейським Союзом є формування цілісної та дієвої державної політики. При цьому важливою її складовою виступає нормативно-правове забезпечення, яке, з одного боку, визначає формат і перспективи двосторонньої співпраці, з іншого, — забезпечує наближення та адаптацію законодавства нашої держави до відповідних європейських та міжнародних норм. Зупинимось більш детально на першому аспекті.

Як відомо, Україна визнала свою причетність до сучасних інтеграційних процесів у низці документів: Угоді про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.); Європейській хартії місцевого самоврядування (1997 р.); Стратегії України щодо Європейського Союзу (1998 р.); Спільній стратегії Європейського Союзу щодо України (1998 р.); Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (1999 р.); Концепції державної регіональної політики (2001 р.); Плані дій Україна — Європейський Союз (2005–2007 рр.); Плані дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України (2010 р.) та інших нормативних актах.



Базовою при цьому виступає Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, яка започаткувала співпрацю з широкого кола політичних, торговельно-економічних, гуманітарних питань, питань безпеки тощо. Термін дії угоди офіційно завершено 28 лютого 2008 р., проте щороку за взаємною згодою сторін її чинність автоматично продовжується.

В останні роки була визнана нагальна необхідність переосмислення державної політики у сфері інтеграції України до Європейського Союзу, яка включала б нові підходи до впровадження європейських стандартів у різних сферах суспільного життя, наближення України до відповідності вимогам членства в ЄС, а також враховувала б сучасні пріоритети двосторонньої співпраці. Саме у зв'язку з цим, на зміну Угоді про партнерство та співробітництво 5 березня 2007 р. було розпочато переговорний процес щодо розробки нового більш ґрунтовного документа, що мав би визначальне значення для взаємовідносин України з Європейським Союзом та інтеграційного поступу нашої держави, — так званої Угоди про асоціацію. Після тривалої двосторонньої співпраці та взаємних узгоджень змісту угоди на саміті Україна — ЄС, що відбувся у місті Києві 19 грудня 2011 року¹, було офіційно оголошено про завершення переговорного процесу щодо Угоди про асоціацію.

Сам процес укладання та набуття чинності угоди передбачає проходження декількох етапів:

1. *Парафування* (як передбачалось українською стороною, на грудневому саміті текст угоди мав бути остаточно погодженим керівниками переговорних делегацій сторін, що свідчило б про її парафування; проте такі очікування виявилися марними);
2. *Переклад тексту* (переклад на всі офіційні мови ЄС та українську мову);
3. *Офіційне підписання* (для цього необхідне політичне рішення Ради Європейського Союзу, а відтак — усіх держав-членів ЄС);
4. *Ратифікація* (передбачає, у свою чергу, проходження двох таких фаз: по-перше, набуття чинності у рамках Тимчасової угоди (підписується разом з Угодою про асоціацію) розділів, що стосуються торгівлі та економічного співробітництва; по-друге, ратифікація угоди (перш за все, її “політичної” частини) Радою Європейського Союзу та всіма державами-членами ЄС²).

За різними прогнозами європейських та вітчизняних експертів питання про офіційне підписання угоди та її ратифікацію буде вирішене до кінця 2012 року. Те, наскільки сприятливим для України буде таке рішення, залежить від перебігу парламентських виборів, що відбудуться 28 жовтня поточного року, а також від того, чи будуть вони визнані міжнародними спостерігачами, у тому числі місією ОБСЄ.

Не дивлячись на очевидні ризики (перш за все, політичні, пов'язані з дефіцитом демократії в Україні, а саме так вони сприймаються державами-членами Євросоюзу), що супроводжують процес укладання Угоди про асоціацію, справедливо відмітити: ця угода за своїм тематичним змістом, масштабами та осяжністю є найбільшим та безпрецедентним міжнародним документом, що коли-небудь укладався між Європейським Союзом та третьою країною. У цілому угода дозволить оновити спільні інституційні рамки співпраці України та ЄС, сприятиме поглибленню двосторонніх стосунків у всіх сферах, посилить політичну асоціацію й економічну інтеграцію на основі взаємних прав та обов'язків. Підписання угоди великою мірою сприятиме реалізації цілої низки ключових для України економічних та соціальних реформ.

Структуру Угоди про асоціацію формують 7 розділів, а саме:

1. Преамбула, загальні цілі та принципи.
2. Політичний діалог.

¹ Україну представляв Президент України Віктор Янукович, Європейський Союз — Президент Європейської Ради Герман ван Ромпей і Президент Європейської Комісії Жозе Мануель Дурао Баррозу.

² Для прикладу: у випадку Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами цей процес займав чотири роки (з 1994 по 1998 рр.).



3. Юстиція, свобода та безпека.
4. Економічне та секторальне співробітництво.
5. Енергетика.
6. Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі.
7. Загальні, інституційні та прикінцеві положення.

Основною метою угоди є створення асоціації, поступове зближення між Україною та Євросоюзом на основі спільних цінностей та інтересів, поглиблення економічних і торговельних відносин, посилення співробітництва у галузі юстиції, свободи та безпеки. При цьому декларуються такі принципи, як забезпечення захисту прав і свобод людини, верховенства права, суверенітету та територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності.

Особливо довгоочікуваною є угода у тій частині, де передбачається майбутнє членство України у ЄС. Це питання, напевно, належить до найбільш дискусійних положень угоди. Наразі у документі визнано “європейську ідентичність України”, що не виключає європейські перспективи нашої держави та одночасно не покладає на ЄС однозначних зобов’язань у цьому зв’язку.

Дослідження особливостей перебігу загального процесу інтеграції країн до Євросоюзу дозволяє виділити 5 основних етапів: консультативний (триває перед поданням країною заяви про вступ); оціночний (охоплює час між поданням країною заяви про вступ та початком переговорів про вступ); переговорний (триває від початку і до завершення переговорів про вступ); ратифікаційний (триває між підписанням угоди про вступ та її ратифікацією) та імплементацій (започатковується після виконання усіх ратифікаційних процедур та набуття угодою чинності. Лише після цього країна стає повноправним членом Європейського Союзу). Як показує досвід, для проходження цих етапів окремим європейським державам знадобився досить тривалий проміжок часу.

На першому етапі укладається одна з трьох типів угод про співробітництво: європейські угоди (*European Agreement*), власне угоди про асоціацію (*Association Agreement*) або угоди про стабілізацію й асоціацію (*Stabilization and Association Agreement*). Наприклад, у 90-х роках ХХ ст. були укладені європейські угоди з десятима колишніми соціалістичними країнами Центральної та Східної Європи: Польщею (1991 р.), Угорщиною (1991 р.), Румунією (1993 р.), Болгарією (1993 р.), Чехією (1993 р.), Словаччиною (1993 р.), Естонією (1995 р.), Литвою (1995 р.), Латвією (1995 р.), Словенією (1996 р.). Офіційно членами Європейського Союзу ці країни стали лише у 2004 та 2007 роках. У свою чергу, угоди про асоціацію були укладені з Туреччиною (1963 р.), Мальтою (1970 р.) та Кіпром (1972 р.). На сьогодні Туреччина має статус кандидата на членство у Євросоюзі, Мальта та Кіпр з 2004 р. у складі ЄС. Угоди про стабілізацію й асоціацію укладалися з окремими балканськими країнами³: Македонія (2001 р.), Хорватія (2001 р.), Боснія та Герцеговина (2008 р.), Сербія та Чорногорія (2010 р.). При цьому на офіційному рівні Македонія, Хорватія⁴ та Сербія і Чорногорія розглядаються як потенційні кандидати на членство у ЄС.

З огляду на існуючі ризики та умови співпраці України та Європейського Союзу, а також процедурну складність інтеграції, стає цілком зрозумілим, що зазначений вище процес інтеграції за участю нашої держави буде досить тривалим; на нашу думку, вірогідність отримання позитивних результатів найближчим часом є мінімальною.

Вважаємо за доцільне окрему увагу зосередити також на узагальненні основних тенденцій і характерних рис співробітництва України та Євросоюзу, які вже сформовані на сьогодні і можуть вимагати комплексного аналізу та/або переосмислення у рамках формування державної політики європейської інтеграції.

По-перше, на загальному тлі активізації зовнішньої торгівлі України у післякризовий період відбулось посилення двосторонніх експортно-імпортних

³ Виняток становить Словенія, з якою, як відмічено, укладено Європейську угоду і яка вже є членом ЄС.

⁴ Хорватія ймовірно увійде до складу Європейського Союзу вже у 2013 році.



відносин Україна–ЄС. Хоча ЄС утратив статус найбільшого партнера України у торгівлі товарами та послугами, поступившись Росії. Європейський Союз займає 28,7 % від загального зовнішнього товарообороту нашої держави у 2010 р. (основними партнерами виступають Італія, Німеччина, Польща, Угорщина, Франція та інші), у той же час частка Російської Федерації становила приблизно 34,6 %. Додільно звернути увагу на те, що такі значення наближені до 30 %, що за оцінками експертів розглядається як загроза зовнішньоекономічній безпеці країни, крім цього, зовнішньоторговельне сальдо все ще залишається негативним, а це свідчить про неефективну зовнішньоекономічну діяльність (рис. 1).

По-друге, Євросоюз залишився головним зовнішнім інвестором України. Загальний обсяг прямих іноземних інвестицій, внесених в Україну, станом на 1 жовтня 2011 року склав 48 466,2 млн. дол. США. З країн ЄС надійшло 80,0 % загального обсягу.

Найбільшими країнами-інвесторами з Євросоюзу є Кіпр, Німеччина, Нідерланди, Австрія, Сполучене Королівство Англія, Франція та Швеція. Їх цікавить переважно сфера нерухомості, торгівлі, фінансової діяльності, будівництва, транспорту, меншою мірою металургія, нафтохімічна промисловість, харчова промисловість тощо.

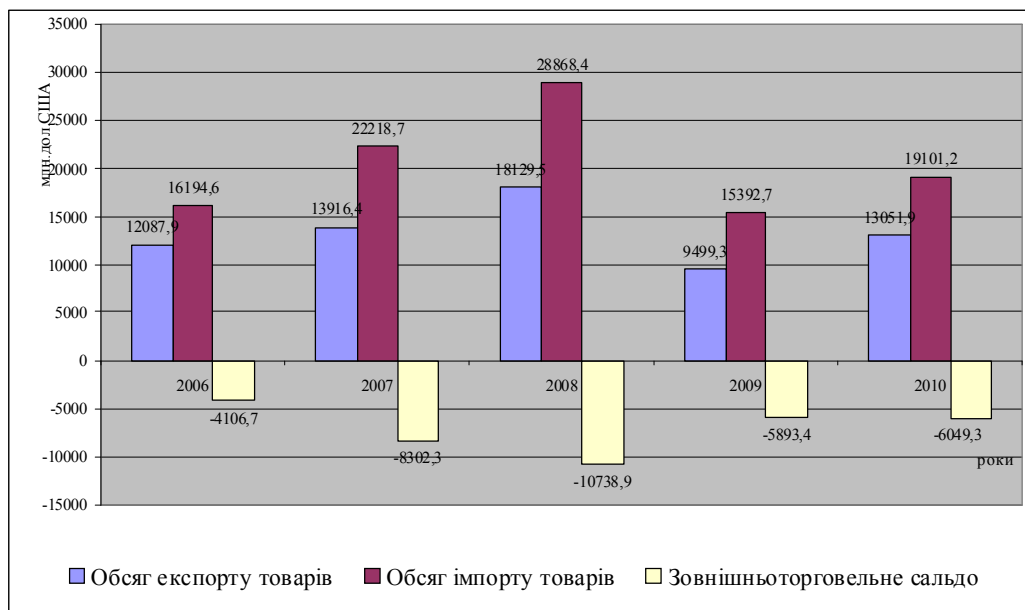


Рис. 1. Динаміка експортно-імпортних операцій між Україною та ЄС
Примітка. Складено автором.

По-третє, активізувались переговори щодо формування зони вільної торгівлі та адаптації відповідної нормативно-правової бази України. Метою створення зони вільної торгівлі є формування спільного економічного простору України та ЄС у рамках поступової економічної інтеграції до спільного європейського ринку шляхом реалізації “чотирьох свобод” (вільного руху товарів, послуг, капіталу та робочої сили). Вона забезпечить лібералізацію торгівлі товарами та ринку послуг; зменшення нетарифних обмежень в Україні; стимулювання інвестиційних процесів; запровадження заходів, спрямованих на поступове забезпечення вільного руху капіталу та здійснення платежів; наближення внутрішньої політики України,



зокрема у сфері конкуренції, корпоративного управління, захисту прав інтелектуальної власності, державних закупівель тощо, до відповідної міжнародної та європейської практики; спрощення митних процедур та підвищення ефективності діяльності митних органів.

Угода про створення зони вільної торгівлі в рамках СНД, підписана 18 жовтня 2011 року, не перешкоджатиме започаткованим аналогічним процесам спільно з ЄС. Хоча не виключається існування ризику, пов'язаного з посиленням тиску на Україну з боку Російської Федерації з метою її приєднання до нової проросійської ініціативи — Євразійського союзу (побудованого на основі Єдиного економічного простору і Митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану).

По-четверте, мало місце поглиблення двосторонньої співпраці у сфері митної справи за рахунок затвердження Указом Президента України Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України [4]. Нагадаємо, що Україна отримала План дій з лібералізації візового режиму на саміті Україна–ЄС, що відбувся 22 листопада 2010 року [5]. План дій складається з двох фаз: законодавчої роботи (ухвалення необхідних норм) та імплементації цих норм. Цей план має розгорнутий характер, основні заходи, які передбачені у ньому, стосуються безпеки документів; управління кордонами, міграцією; політики притулку; боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та корупцією; співпраці з правоохоронних питань; захисту персональних даних; свободи пересування в межах території України; процедури видачі документів, що посвідчують особу; а також захисту прав громадян, у тому числі національних меншин.

По-п'яте, мали місце кроки щодо подальшого удосконалення політики держави в енергетичній сфері через приєднання України до Європейської енергетичної спільноти.

По-шосте, відбувалось подальше співробітництво України з Європейським Союзом у сфері налагодження добросусідських відносин завдяки політикам сусідства та східного партнерства. Основною метою політики сусідства Європейського Союзу є формування підґрунтя для розвитку стосунків з країнами, дотичними до його нового зовнішнього кордону. Ці відносини будуються на принципах демократії, поваги прав людини, а також спільної свободи і верховенства закону.

У свою чергу, основні положення Комунікації “Східне партнерство” передбачають реалізацію 5 ініціатив, що цілком відповідають пріоритетами нашої держави в цілому та її окремих регіонів [6]:

- 1) інтегроване управління кордонами;
- 2) сприяння малому та середньому бізнесу;
- 3) розвиток регіональних ринків електроенергії, підвищення енергоефективності та використання відновлювальних енергоресурсів;
- 4) управління довкіллям;
- 5) посилення взаємодії у контексті попередження, підготовки та запобігання наслідкам природних та техногенних катастроф.

Отже, доцільно зазначити, що на сьогодні досягнутий значний прогрес у взаємодії між Україною та Євросоюзом. Сформовані тенденції двосторонньої співпраці цілком узгоджені із зовнішньою та внутрішньою політикою нашої держави, а також з інтересами Європейського Союзу. Забезпечуючи тисну та поглиблену співпрацю з ЄС та його державами–членами, Україна повинна послідовно відстоювати національні інтереси, підтримуючи при цьому збалансовані відносини з іншими стратегічними партнерами.

Загалом удосконаленню зовнішньої політики України та обґрунтованому рухові за обраним євроінтеграційним курсом сприятиме завершення процесу прийняття Угоди про асоціацію, що визначатиме формат подальшої двосторонньої співпраці. Важливим завданням вже сьогодні є підготовка до практичної імплементації угоди, а також вибір моделі інституційного забезпечення державної політики європейської



інтеграції. На нашу думку, вирішальним для України є послідовне дотримання принципів правової держави та забезпечення віри у демократію.

Вважаємо, що виконання визначених завдань забезпечить реалізацію відносно сталої, послідовної та узгодженої державної політики у сфері європейської інтеграції з урахуванням пріоритетів як Європейського Союзу, так і України. Успішність подальших відносин визначатиметься тим, наскільки відповідальними будуть сторони у дотриманні взятих на себе зобов'язань.

Список використаних джерел

1. Угода про асоціацію — цінність, яку можна втратити. Аналітична записка / Громадська експертна рада при Українській частині Комітету з питань співробітництва Україна-ЄС. — Київ, січень 2012 [Електронний ресурс] Міжнародний фонд "Відродження". — URL : http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eu_forum_an.pdf.
2. Мовчан, В. Економічна інтеграція і кооперація України та ЄС: підсумки 2010 року [Текст] / В. Мовчан, Н. Сисенко // Відносини Україна — ЄС: у вимірі року. — 2010. — № 4. — С. 4–31.
3. Терещенко, Т. В. Європейський Союз та механізми європейської інтеграції [Текст] : [навч.-метод. посіб.] / Т. В. Терещенко. — Хмельницький : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, 2009. — 130 с.
4. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Указ Президента України від 22.04.2011 р. №494/2011 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>.
5. План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [Електронний ресурс] Урядовий портал. — URL : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&ctime=1324569897648.
6. Повідомлення Європейської комісії для Європейського парламенту та Європейської ради "Східне партнерство" [Електронний ресурс] Урядовий портал. — URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fshowHidden=1&art_id=227401910&cat_id=223345569.

Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 5 від 24 січня 2012 року)

Надійшла до редакції 03.03.2012

Терещенко Т. В. Особенности формирования государственной политики Украины в сфере европейской интеграции

Раскрываются основные направления государственной политики Украины в сфере европейской интеграции, а также особенности сотрудничества нашего государства и Европейского Союза.

Ключевые слова: европейская интеграция, государственная политика, соглашение об ассоциации, внешнеэкономическая деятельность.

Tereshchenko, T. V. Features of Forming of Public Policy of Ukraine in the Field of European Integration

In the article open up basic directions of public policy of Ukraine in the field of European integration, and also feature of collaboration of our state and European Union.

Key words: European integration, public policy, association agreement, foreign economic activity.

