

УКРАЇНА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ПЕРСПЕКТИВИ ВЗАЄМОДІЇ

Проаналізовано стан відносин між Україною та Європейським Союзом на рівні формування стратегії інтеграції та пріоритетів співробітництва. Обґрунтовано концептуальний підхід щодо інтенсифікації відносин з точки зору державного управління.

The analysis of the state of relations is done between Ukraine and European union at the level of formulation of strategy of integration and priorities of collaboration. Conceptual approach is grounded as to intensification of relations from the point of state administration.

Європейський вибір України, який був визначений у початковий період формування основ її зовнішньої політики, став природним наслідком здобуття країною державної незалежності. Він відображає життєво важливі інтереси України, викристалізувався з усієї попередньої історії Українського народу, його ментальності та глибоких демократичних традицій, ґрунтується на законному прагненні громадян України бачити свою державу невід'ємною частиною єдиної Європи.

З усіх можливих альтернатив лише євроінтеграційний курс здатний забезпечити нашій державі гідне місце в сім'ї європейських народів. Для України інтеграція в Євросоюз – це рух країни до стандартів реальної, діючої демократії та цивілізованого, соціально орієнтованого ринкового господарства. Саме тому це є стратегічною метою державної політики України [4].

Безумовно, пріоритетність цілей інтеграції України в ЄС не означає недооцінки важливості інших стратегічних напрямків зовнішньополітичної діяльності нашої держави.

Україна усвідомлює також важливість того, щоб її інтеграція в Євросоюз стала складовою процесу формування загальноєвропейського економічного, соціального, політичного і правового простору.

Слід також тримати у полі зору чинники, які виходять за межі регіональної інтеграції і ефективний розвиток яких можливий лише в глобальних масштабах [5]. Це особливо стосується розвитку новітніх технологій, пов'язаних з прискороною інформатизацією, революцією в галузі телекомунікацій та біотехнологій. У цьому контексті важливо правильно розставити акценти, забезпечити взаємодію з усіма провідними технологічними центрами світового господарства.

Шляхи і конкретні механізми досягнення євроінтеграційних цілей України, тактичні підходи можуть і повинні бути гнучкими, чутливими до змін, що відбуваються як всередині держави, так і в ЄС та в усьому світі. До сьогодні головна увага приділялася переважно розбудові механізмів політичних відносин з Євросоюзом, і цю роботу, безумовно, не можна припиняти. Водночас, сьогодні зусилля мають зосередитися на суттєвому поглибленні та розширенні практичного співробітництва між Україною та ЄС за всіма магістральними напрямками – економічному та торговельному; зовнішньополітичному та у сфері безпеки; у галузі юстиції та внутрішніх справ [6]. Згідно з Програмою інтеграції України до ЄС така співпраця повинна сприяти здійсненню у країні системних реформ, а також забезпеченню сприятливих для України умов у контексті розширення ЄС.

Настав також час для істотної активізації зусиль у підвищенні рівня підготовленості держави, суспільства та національної економіки до входження у структури ЄС. Це визначає напрями перетворень в Україні та пріоритети при формуванні та здійсненні економічної і соціальної політики.

Вступ у майбутньому до ЄС сприятиме більш активному долученню нашої держави до європейських демократичних цінностей, поширенню на неї зони загальноєвропейської стабільності та безпеки, уникненню нових лій піділу на континенті. Членство в ЄС дозволить більш ефективно використовувати переваги міжнародної спеціалізації та кооперації, що стане важливою передумовою прискорення економічного розвитку та модернізації країни.

Політичні переваги інтеграції України в ЄС пов'язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Зближення з ЄС є гарантією, а виконання його вимог – інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні. Крім того, членство в ЄС відкриє шлях до колективних структур спільної безпеки Євросоюзу, забезпечить ефективнішу координацію дій з європейськими державами у сфері контролю за експортом і нерозповсюдження зброї масового знищення, дозволить активізувати співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю, контрабандою, нелегальною міграцією, наркобізнесом тощо.

В економічній сфері переваги інтеграції у структури Євросоюзу впливають з функціонування в ЄС сталої та економічно ефективної моделі організації суспільства і наявності колективних механізмів підтримання макроекономічної стабільності. Інтеграція в ЄС сприятиме зростанню продуктивності економіки та темпів технологічної модернізації під впливом конкуренції на єдиному європейському ринку та забезпеченню вільного доступу до новітніх технологій, капіталу, інформації; підвищенню кваліфікації робочої сили за умов її вільного руху в межах єдиного ринку; створенню більш сприятливого інвестиційного

середовища; істотному зростанню обсягів торгівлі на ринку ЄС; створенню передумов для прискореного зростання взаємообміну в галузях з підвищеним рівнем науко- і техноємності; підвищенню якості регулятивних інститутів у бюджетній, банківській, фінансовій сферах та корпоративному управлінні. Інтеграція також надасть можливість використовувати фонди регіонального розвитку ЄС для прискорення виходу на рівень економічного розвитку, властивий більш розвиненим країнам Євросоюзу.

Україна має потенційно широкі ринкові можливості, значення яких важко переоцінити як на сучасному етапі торговельно-економічних відносин з Євросоюзом, так і в рамках майбутнього єдиного ринку після її вступу до ЄС. Кадровий, науковий, промисловий (особливо в галузях високих технологій), сільськогосподарський потенціал нашої держави, її зростаюча роль у міжнародній миротворчій діяльності – це той безперечний позитив у євроінтеграційному контексті, який має бути врахований Євросоюзом.

Проте слід зазначити, що для належного використання цих переваг потрібні напружені зусилля, ретельні і виважені кроки. Забігання наперед може мати серйозні негативні наслідки, зокрема через недостатню готовність країни до жорсткої конкуренції на єдиному європейському ринку та до належного виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Цілі та завдання євроінтеграційного курсу підпорядковані досягненню стратегічної мети України на європейському напрямі – набуття повноправного членства в Європейському Союзі.

Згідно з визначеними Європейською Радою у 1993 р. критеріями членства в ЄС (відомі як копенгагенські критерії) країна-кандидат має досягти стабільності інститутів, що гарантують демократичний розвиток, верховенство права, права людини та повагу і захист національних меншин; забезпечити існування функціонуючої ринкової економіки, а також здатність витримувати конкурентний тиск ринкових сил у рамках Союзу; бути готовою взяти на себе зобов'язання, які випливають з членства в Союзі, у т.ч. щодо дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу.

Позиція України щодо ЄС на законодавчому рівні вперше була сформульована в Основних напрямках зовнішньої політики України в липні 1993 р. У цьому документі визначається, що “перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах, а також інших західноєвропейських або загальноєвропейських структурах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. 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”.

Важливим механізмом реалізації європейського курсу України став (з

1993 р.) Міжвідомчий комітет у справах Європейських Співтовариств як державний орган погодження і координації політики України стосовно Європейських Співтовариств, підзвітний Кабінету Міністрів України.

14 червня 1994 р. у Люксембурзі Україною та ЄС було підписано Угоду про партнерство і співробітництво. Вона набула чинності 1 березня 1998 р. після ратифікації Україною (листопад 1994 р.) та всіма країнами – членами ЄС. Інституціональні рамки виконання УПС базуються на трьох спільних органах: Раді з питань співробітництва, Комітеті з питань співробітництва (складаються з представників Ради ЄС і членів Європейської Комісії та представників Уряду України) та Комітеті з питань парламентського співробітництва (форум парламентаріїв України і ЄС).

Важливим кроком на шляху практичного розгортання інститутів співробітництва став Указ Президента України від 24 лютого 1998 р., яким 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 Ради. На виконання цього Указу в органах виконавчої влади створені підрозділи з питань співробітництва з ЄС.

Етап інтенсифікації відносин і формулювання стратегії інтеграції.

З метою забезпечення ефективної реалізації УПС Рада з питань співробітництва між Україною і ЄС у червні 1998 р. затвердила Спільну робочу програму в рамках Угоди і визначила в ній 16 конкретних напрямів співробітництва, яким слід надати першочергову увагу.

Протягом 1998 – 2000 рр. Україна послідовно реалізувала зазначену програму згідно з визначеними пріоритетами. Найбільш результативним цей процес був у таких сферах, як торгівля, митна справа, транспорт, зв'язок, юстиція та внутрішні справи.

Якісно нові завдання в реалізації євроінтеграційного курсу України були поставлені в Указі Президента України від 11 червня 1998 р., яким затверджено Стратегію інтеграції України в ЄС, визначено основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 р. з метою створення передумов, необхідних для набуття Україною повноправного членства в ЄС.

У листопаді 1998 р. у Брюсселі було утворено шість підкомітетів, що охоплюють питання з ключових напрямків УПС: торгівлі та інвестицій; фінансів, економіки, статистики; енергетики, співробітництва в цивільному ядерному секторі та охорони навколишнього середовища; митниці, транскордонного співробітництва, міграції, боротьби з відмиванням грошей та наркобізнесом; транспорту, телекомунікацій, науки та технологій, освіти та навчання; вугілля та сталі, гірничої промисловості та сировинних матеріалів.

У грудні 1998 р. розпочав роботу Комітет з питань парламентського співробітництва між Україною та ЄС.

Важливе значення для становлення відносин між нашою державою та

Євросоюзом мало схвалення Європейською Радою у грудні 1999 р. Спільної стратегії ЄС щодо України. Залишаючись виключно внутрішнім документом Євросоюзу, Стратегія стала тим інструментом, завдяки якому поглиблено і розширено політичний діалог та співробітництво між Україною та ЄС у сферах, що мало охоплені рамками УПС, зокрема зовнішньої політики та безпеки, юстиції та внутрішніх справ, проблематики розширення ЄС.

Принципово важливим є визнання Євросоюзом у його Спільній стратегії європейських прагнень та європейського вибору України, а також формулювання узгодженої позиції ЄС у питанні конкретних механізмів подальшого розвитку відносин з Україною.

У цьому контексті для України стали актуальними і невідкладними розробка та реалізація комплексу конкретних практичних заходів щодо реалізації загальних принципів співробітництва з ЄС, подальше розгортання інститутів сприяння розвитку відносин з ЄС на всіх рівнях – національному, регіональному і місцевому, на рівнях державних і недержавних організацій, а також систематичне і цілеспрямоване формування в українському суспільстві стійкої проєвропейської більшості. Саме на виконання цих завдань націлена Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена у вересні 2000 р.

З січня 2000 р. Спільна стратегія ЄС реалізується на основі піврічних робочих планів. Перший досвід реалізації можна загалом оцінити позитивно. Водночас тут ще є значні резерви, що, зокрема, вимагає створення таких механізмів:

- узгодження заходів, які могли б бути включені до піврічних робочих планів;
- фінансового забезпечення виконання робочих планів з боку Європейської Комісії та держав-членів;
- об'єктивного контролю оцінки виконання робочих планів.

Важливим кроком на шляху зміцнення і розвитку стратегічного партнерства між Україною та ЄС став четвертий самміт Україна – ЄС (Париж, вересень 2000 р). У його ході було констатовано зростаюче змістовне наповнення відносин між Україною та ЄС як у політичному діалозі, так і практичному співробітництві у сфері торговельно-економічних відносин, зовнішньої політики та безпеки, юстиції та внутрішніх справ. Цей прогрес створює необхідні передумови для зближення з Євросоюзом і виведення всього комплексу відносин Україна – ЄС на якісно новий рівень.

Пріоритети співробітництва України з Євросоюзом на початку XXI ст.

Реалізація європейського вибору України можлива лише на основі послідовного утвердження демократичних засад розвитку суспільства, прав і свобод людини в усіх їх виявах, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства.

За роки незалежності в Україні закладено фундамент демократичної

системи – державний устрій, побудований на принципах розподілу влади, багатопартійність; відбувається становлення парламентаризму, незалежної судової системи і місцевого самоврядування [2]. Проте попереду ще тривалий шлях до втілення європейського зразка діючої демократії.

Зусилля, спрямовані на вдосконалення демократичних інститутів, не обмежуються питаннями організації вільних виборів, кількістю прийнятих законів тощо. Пріоритетним для України завданням у напрямку розвитку демократичних інституцій є формування життєздатних механізмів громадянського суспільства, в якому народ (через комплексну систему своїх організацій) активно залучатиметься до процесу прийняття політичних рішень, до контролю за діяльністю всіх гілок влади на різних рівнях.

Інститути громадянського суспільства мають відігравати свою роль і в процесі реформування національної економіки на ринкових засадах [3]. Неурядові організації спонукатимуть до більшої прозорості в діяльності місцевих органів влади. Це один з дієвих засобів розгортання більш відкритого діалогу стосовно питань публічної політики. Розвиток громадянського суспільства сприятиме підвищенню законності в діяльності державних органів, посадових осіб як на місцевому, так і на національному рівнях.

Формування громадянського суспільства вимагає відповідного правового середовища, що базується на повазі до Конституції України [1], проголошеним у ній правам, свободам та обов'язкам особи, гарантіям їх забезпечення. Зміцнення громадянського суспільства, розвиток діалогу і співробітництва з виконавчою владою, Верховною Радою сприятиме наближенню України до європейських цінностей “відкритого суспільства”.

У зв'язку з цим Верховній Раді і Уряду України необхідно продовжити роботу, пов'язану із визначенням юридичних рамок діяльності об'єднань громадян в Україні, забезпеченням всебічної підтримки розвитку громадянського суспільства.

Розвиток судової системи і відповідної галузі законодавства є ключовим у забезпеченні демократичних процесів у суспільстві. Йдеться також про нормативну базу щодо здійснення прокурорського нагляду, управління судами, програми підготовки суддів і підвищення їх кваліфікації, розвиток відповідної матеріально-технічної інфраструктури (приміщення судів, пенітенціарна система, спеціалізовані інформаційні системи і бази даних).

На жаль, багато важливих актів, які б мали регулювати питання судоустрою та судочинства, так і залишилися на рівні проєктів. Досі не прийнято нові кодекси в галузі кримінального, кримінально-процесуального, виправно-трудового та адміністративного права. Більше уваги потребує розробка програми кодифікації галузей законодавства.

Залишається актуальною реалізація одного з фундаментальних

положень Конституції України щодо визнання і гарантування місцевого самоврядування, створення належної його фінансової, матеріальної та правової основи (у т.ч. формування реальної податкової бази), удосконалення фінансово-бюджетних відносин між центром та регіонами, вироблення механізмів їх державної підтримки.

Важливим напрямком забезпечення процесу інтеграції є підвищення кваліфікації державних службовців, які безпосередньо ним займаються, підготовка кваліфікованих економістів, юристів, політологів тощо, які володіють необхідними знаннями та європейськими мовами.

З цією метою застосовуються нові підходи до освітніх програм, сучасні навчальні технології, практика стажування та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади і місцевого самоврядування. У рамках Програми технічної допомоги ЄС Україні реалізуються програми мовної підготовки державних службовців та фахівців, а також заходи щодо розширення та підвищення якості вивчення мов країн ЄС у середніх та вищих навчальних закладах України.

Слід вказати і на наявність деяких недосконалостей в організації даного процесу.

Це, по-перше, недостатня координація роботи, що потребує підвищення статусу і розширення повноважень урядових структур, на які її покладено.

По-друге, питання європейської інтеграції залишалися до останнього часу поза увагою українських парламентаріїв. Варто подумати над створенням спеціальної координуючої структури з питань європейської інтеграції у складі Верховної Ради.

По-третє, необхідно активізувати зусилля у створенні недержавних інститутів сприяння євроінтеграційним процесам, які взяли б на себе відповідальність за здійснення цього курсу на рівні громадських об'єднань та організацій, творчих спілок тощо.

По-четверте, курс на інтеграцію в ЄС все ще лишається прерогативою центру. Цього недостатньо для умов, коли проголошено тезу “Від Європи держав – до Європи регіонів”. Тому акцент має бути перенесений на ширше залучення регіонів до формування та реалізації євроінтеграційної політики.

Наближення законодавства України до законодавства ЄС є одним з основних завдань у реалізації курсу на інтеграцію України до Європейського Союзу. Уже започатковано активну роботу в цьому напрямку: створено Міжвідомчу координаційну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, яка затвердила відповідну концепцію. Створено Центр перекладів актів європейського права, прийнято постанову Уряду “Про порядок опрацювання актів Кабінету Міністрів України, а також проектів законів України і актів Президента України, що подаються Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради

України і Президентів України, з урахуванням основних положень законодавства ЄС”. Для реалізації цього завдання важливе значення матиме прийняття Постанови Верховної Ради України “Про програму гармонізації законодавства України до законодавства ЄС”.

Для об’єднання зусиль Верховної Ради, Уряду та Адміністрації Президента України на цьому важливому напрямку створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Це створило реальний механізм забезпечення врахування положень європейського законодавства при доопрацюванні проектів Податкового, Митного, Цивільного, Антимонопольного кодексів та інших документів, що регулюють правові відносини у сфері інтелектуальної власності, інвестицій, фінансових послуг, стандартизації та сертифікації, охорони праці, захисту прав споживачів, боротьби з організованою злочинністю та нелегальною міграцією.

У згаданій сфері існує необхідність запровадження такого порядку, який унеможливував би прийняття нормативно-правових актів без урахування законодавства ЄС.

Водночас наближення вітчизняного законодавства до нормативних стандартів ЄС не повинно розглядатися як просте механічне перенесення європейських норм. Ідеться про творче впровадження принципів європейського регулювання з урахуванням досягнутого в Україні ступеня зрілості суспільно-економічних відносин та специфіки національного менталітету Українського народу.

Виходячи з цього, ефективним інструментом наближення законодавства України до норм ЄС має стати міжпарламентський діалог з Євросоюзом та країнами – його членами, запозичення українськими парламентаріями законотворчого досвіду європейських колег.

Євроінтеграційний курс є невід’ємною складовою демократичних та економічних реформ, які відбуваються в нашій державі. Результативність цих перетворень безпосередньо пов’язана з реалізацією європейського вибору України. Усвідомлення цього взаємозв’язку має стати для Українського суспільства потужним консолідуючим фактором, стимулом для активного і динамічного поступу обраним шляхом.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України. – 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 370 – 429.
3. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. – К., 2003. – 322 с.
4. *Гошко А.О.* Стратегія і тактика планування діяльності органів місцевого самоврядування. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 180 с.

5. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. // Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князєв / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.

6. *Стеченко Д.М.* Управління регіональним розвитком: Навч. посіб. – К.: Вища шк., 2000. – 223 с.

Надійшла до редколегії 1.02.2008 р.