

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Доповідач: Ільченко О.В., викладач кафедри права

Стратегічний напрям розвитку України – входження в європейський простір – був обраний ще з моменту проголошення незалежності України. Вже у Постанові Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р. „Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх відносин. Уряду було доручено „спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. А у 1993 р. Верховна Рада України прийняла Постанову „Про основні напрями зовнішньої політики України , в якій визначалася перспективна мета зовнішньої політики нашої держави – членство у європейських співтовариствах. Європейський вибір України обумовлюється усвідомленням необхідності загальноєвропейської інтеграції як важливого чинника державної незалежності, безпеки, політичної стабільності, економічного розвитку країни та соціальної злагоди у суспільстві.

У Декларації щодо України Євросоюз 2 грудня 1991 р. відзначив демократичний характер Всеукраїнського референдуму і закликав Україну підтримувати з ЄС відкритий і конструктивний діалог. 14 червня 1994 р. у Люксембурзі було підписано Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та її державами-членами (УПС) [1]. Україна ратифікувала УПС 10 листопада 1994 р., УПС набула чинності 1 березня 1998 р. Цей документ став головним міжнародно-правовим актом, який визначає фундаментальні основи співробітництва, його цілі та основні напрями. Відповідно до ст. 2 УПС „поважання демократичних принципів та прав людини, як зазначено, зокрема, в Гельсінському Заключному акті та Паризької хартії для нової Європи, так само як принципів ринкової економіки, включаючи ті з них, що були проголошені в документах Боннської Конференції РБСЄ, є основою внутрішньої та зовнішньої політики Сторін та становлять елемент партнерства та цієї Угоди” [1]. Згідно з текстом УПС основними цілями цієї Угоди постають:

- 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, прискорення їх сталого розвитку;
- створення основ для взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, науково-технічного та культурного співробітництва;
- підтримка зусиль України зі зміцнення демократії і розвитку її економіки та завершення переходу до ринкової економіки.

Аналіз Угоди про партнерство та співробітництво [1] дозволяє зробити висновок, що вона слугує дієвим інструментом поглиблення торгових зв'язків, економічного співробітництва та партнерства. Що стосується останнього, то Угода визначає широке коло сфер співробітництва між Європейським Союзом і Україною. Всеосяжною метою такого співробітництва є підтримка процесу реформування економіки та відновлення і постійний розвиток української економіки, а також допомога у вирішенні соціальних та екологічних проблем. З огляду на це в Угоді визначено двадцять вісім галузей, у яких Європейський Союз і Україна хочуть зміцнити та розширити своє співробітництво, у тому числі звертає на себе увагу співробітництво у боротьбі з відмиванням грошей, з незаконним обігом наркотичних речовин, у митній справі. Угоду укладено на період 10 років, після чого її дія буде автоматично продовжена, якщо тільки Україна або Європейський Союз не захочуть припинити дію цієї Угоди. Але це не означає, що Угода має залишатися незмінною. Вона не є застиглою формою, а відтак може еволюціонувати в будь-якому напрямку, як цього забажають Європейський Союз та Україна залежно від змін у ЄС та Україні, а особливо тих, що мають відношення до досягнень України в напрямку розвитку ринкової економіки.

Згідно зі ст. 85 Угоди [1] створюється Рада з питань співробітництва, яка стежить за виконанням цієї Угоди. Засідання Ради проводяться на рівні міністрів один раз на рік, а також тоді, коли цього потребують обставини. З метою досягнення цілей цієї Угоди вона розглядає будь-які значні питання, що виникають в рамках Угоди, та будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес. Рада з питань співробітництва може також виносити необхідні рекомендації Комітету з міжпарламентського співробітництва за погодженням між двома Сторонами. Рада з питань співробітництва складається з членів Ради ЄС і з членів Комісії Європейських Співтовариств, з одного боку, та членів Уряду України, з іншого боку. Рада з питань співробітництва встановлює свої правила, процедури. Посаду голови Ради з питань співробітництва займають по черзі представник Співтовариства і член Уряду України. Рада може приймати рішення про створення будь-якого іншого спеціального комітету чи органу для надання їй допомоги у виконанні обов'язків Ради;

вона визначає склад та обов'язки таких комітетів або органів і порядок їх діяльності (ст. ст. 87, 88 УПС).

Перше засідання Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом у рамках УПС відбулося 8-9 червня 1998 р. у Люксембурзі, на якому Прем'єр-міністр України заявив про прагнення України набути асоційованого членства в ЄС. Звичайно у цих засіданнях з української сторони беруть участь Прем'єр-міністр України, міністри економіки, юстиції, інші посадові особи, а з боку ЄС – міністр закордонних справ країни, що головує в ЄС, і член Єврокомісії, відповідальний за відносини з Україною.

Засідання Ради з питань співробітництва 18 березня 2003 року в Брюсселі стало важливою подією для розвитку стосунків України з ЄС. Серед головних позитивних результатів засідання Ради наступні:

- затвердження Спільної доповіді про стан виконання УПС;
- засідання Ради стало першим двостороннім заходом, у рамках якого було обговорено Комунікацію Єврокомісії щодо Ширшої Європи;
- важливим результатом підготовки до Ради стало підписання двостороннього протоколу з ЄС про вступ України до СОТ;
- результати обговорення питань співробітництва у сфері юстиції і внутрішніх справ черговий раз засвідчили їх пріоритетність у відносинах між Україною та ЄС. При цьому сторона ЄС виявила найбільшу зацікавленість у розвитку співпраці з метою укладання Угоди про боротьбу з нелегальною міграцією, реалізації у повному обсязі рекомендацій FATF стосовно протидії відмиванню брудних коштів в Україні. Українська сторона, з свого боку, відзначила важливість плідного продовження діалогу та необхідність надання фінансової допомоги з боку ЄС у створенні в Україні матеріально-технічної бази для утримання нелегальних мігрантів та біженців;

Відповідно до ст. 90 УПС був створений Комітет з парламентського співробітництва. Цей Комітет є форумом, на якому зустрічаються члени Українського та Європейського парламентів для обміну думками. Він скликається з періодичністю, яку визначає сам Комітет. Комітет з парламентського співробітництва складається з членів Європейського парламенту, з одного боку, та членів Українського парламенту, з іншого боку. Комітет визначає свої правила, процедури. Комітет з парламентського співробітництва може запитувати відповідну інформацію про виконання УПС від Ради з питань співробітництва, яка в такому випадку надає Комітету запитувану інформацію (ст. 92 УПС).

Аналіз Угоди про партнерство та співробітництво [1] дозволяє дійти до висновку, що цей документ не тільки започатковує партнерство між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною, але і постає орієнтиром для вироблення з боку України дієвих організаційно-правових механізмів задля виконання і дотримання цієї Угоди, а також сприяє формуванню пріоритетних положень політики України щодо інтеграції до Європейського Союзу.

Слід зазначити, що імплементація положень Угоди про партнерство та співробітництво до українського законодавства почалася з утвердження Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу з відповідними змінами, внесеними Указом Президента України від 12 квітня 2000 р. № 587 та Указом Президента України від 11 січня 2001 р. № 8. Цей Указ можна вважати найважливішим українським правовим актом у сфері європейської інтеграції. Ця Стратегія проголошує інтеграцію до Європейського Союзу стратегічною метою України і визначає заходи із забезпечення всебічного входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі. Стратегія інтеграції України до ЄС ґрунтується на:

- Конституції України [2], що встановлює спрямування зовнішньополітичної діяльності України на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права;

- схвалених Верховною Радою України Основних напрямках зовнішньої політики України та Концепції національної безпеки України ;

- Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 1994 року (УПС) [1] та інших договорах, укладених між Україною та ЄС, в яких визначаються механізми взаємодії між ними. Стратегія інтеграції України до ЄС враховує положення Стратегії ЄС щодо України від 4 жовтня 1994 року, Спільної позиції ЄС щодо України від 28 листопада 1994 року, Спільної стратегії ЄС щодо України від 11 грудня 1999 року [4], а також відповідних рішень Ради ЄС, декларацій та інших документів, які стосуються України.

Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу визначає основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади, протягом якого мають бути створені умови, необхідні для набуття

Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Стратегія інтеграції також окреслює основні напрямки співробітництва України з Європейським Союзом, цілі та завдання інтеграції, основні напрямки інтеграційного процесу :

1. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини. Це передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює галузі права, що визначені УПС. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти. Стратегія визначає наступні етапи правової адаптації: імплементація Угоди про партнерство та співробітництво; укладання галузевих угод; приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС; створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС;

2. Економічна інтеграція та розвиток торгівельних відносин між Україною та ЄС. Базовим документом, що визначає засади економічної інтеграції України до ЄС та засади розвитку торгівлі, є Угода про партнерство та співробітництво. Розвиток процесу економічної інтеграції полягає згідно зі Стратегією у лібералізації та синхронізованому відкритті ринків ЄС та України, взаємному збалансуванні торгівлі, наданні на засадах взаємності режиму сприяння інвестиціям з ЄС в Україну та українським експортерам на ринках ЄС;

3. Інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки. Кооперативна безпека, пошук підходів до якої, поряд з іншими європейськими і трансатлантичними структурами, активно веде ЄС, має стати для України гарантією власної безпеки. Підкреслюється необхідність подальшої співпраці України з ООН, ОБСЄ, Радою Європи, а також розвитку співробітництва України з НАТО та з ЄС у рамках Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС;

4. Політична консолідація та зміцнення демократії. Цей процес передбачає проведення самітів, міністерських консультацій, зустріч на експертному рівні. Звертається увага на співробітництво України із Європейською Комісією, Європарламентом та іншими загальноєвропейськими інституціями, а також на поглиблення відносин з окремими державами-членами ЄС. Одним із реальних внесків на шляху до зближення політичних позицій України та ЄС було б, наприклад, залучення України до спільних дій ЄС, а також вироблення і прийняття спільних позицій та проведення спільних дій України та ЄС. Підкреслюється, що європейська інтеграція сприятиме становленню громадянського суспільства в Україні і подальшому формуванню української політичної нації як повноправного члена сім'ї європейської нації;

5. Адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС. Цей напрям має здійснюватися у рамках загальної програми реформ з активним залученням інституцій і програм ЄС та його держав-членів. Наголошується на важливому значенні ратифікації і подальшої імплементації Україною Європейської соціальної хартії, укладання угод з координації систем соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і працюють на території держав-членів ЄС;

6. Галузева співпраця, яка являє собою координацію і взаємодію між Україною та ЄС у конкретних галузях і сферах господарської діяльності. Визначаються пріоритети у галузевій співпраці, у тому числі співробітництво у галузі юстиції, запобіганню та боротьбі з організованою злочинністю і поширенням наркотиків, митній справі. Галузева співпраця передбачає, поряд з прийняттям галузевих програм співробітництва з ЄС, розроблення переліку підрозділів та посадових осіб у центральних органах виконавчої влади, місцевих органах влади, що відповідають за формування та реалізацію державної політики України щодо ЄС, встановлення прямих контактів між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України і відповідними директоратами Європейської Комісії.

Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072 „Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу” було схвалено розроблену Кабінетом Міністрів України Програму інтеграції, яка мала стати головним інструментом здійснення загальної стратегії наближення України до ЄС в усьому спектрі співробітництва – політичного, соціального, фінансового, економічного, торгівельного, наукового, освітнього, культурного тощо.

Виходячи із Стратегії інтеграції України до ЄС, Кабінет Міністрів України вважав за необхідне включити до Програми інтеграції розділ, який присвячений правосуддю та внутрішнім справам. Цілком логічною виглядає структурна побудова цього розділу. У частині, що пов'язана із розробкою шляхів щодо вирішення імміграційних питань та прикордонного контролю, розглядаються пріоритетні напрямки у сфері охорони кордону, професійної підготовки, боротьби з нелегальною міграцією, інституційних потреб, участі у міжнародному співробітництві в сфері охорони кордону, боротьби проти нелегальної міграції, технічного обладнання кордонів та прикордонних пунктів пропуску відповідно до стандартів ЄС. Враховуючи актуальність вирішення проблем у сфері міграції взагалі та надання притулку зокрема, Програмою зазначаються заходи щодо

удосконалення законодавства у цій сфері (наприклад, затвердження Верховною Радою України Державної міграційної програми), інтеграційної допомоги біженцям, підвищення рівня кваліфікації державних службовців, що здійснюють процедуру і приймають рішення про надання статусу біженця і т. ін.

Залучення України до програм ЄС та тісне співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ є важливою передумовою створення в Європі простору безпеки та стабільності. Задля досягнення цієї мети у Програмі визначається поточна ситуація в сфері боротьби з організованою злочинністю та незаконним обігом наркотиків, організаційно-правові механізми поглиблення співробітництва органів внутрішніх справ України з правоохоронними органами країн-членів ЄС, міжнародними правоохоронними організаціями. У Програмі знайшли відображення і питання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах, і механізми боротьби з корупцією.

Варто додати, що політика України у сфері європейської інтеграції знаходить відповідну підтримку і на самітах Україна-ЄС, які постають консультаціями (щорічними) на вищому політичному рівні. Участь у таких консультаціях беруть Президент України і представники держав-членів ЄС та Європейської Комісії, тобто найвищі посадові особи. Наприклад, Паризький саміт Україна-ЄС (15 вересня 2000 р.) засвідчив європейську перспективу України, стратегічний курс на інтеграцію України до ЄС, змістовне насичення стосунків як у сфері посиленого політичного діалогу, так і практичного співробітництва в галузі економічних стосунків, зовнішньої політики безпеки, юстиції та внутрішніх справ.

На нашу думку, зазначені вище нормативно-правові акти та інші міжнародні документи, їх основні положення переконливо свідчать, що в Україні здійснюється поетапне формування та відповідна реалізація державної політики європейської інтеграції. Зміна пріоритетів адекватно відбиває зміни, що відбуваються як в українському суспільстві, так і в Європейському Союзі. Цілком логічним постає питання щодо визначення ролі та місця органів державної влади у якісному формуванні та реалізації такої політики.

Література

1. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р. // Делегація Європейської Комісії в Україні. – К., 1994. – 89 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
3. Положення про Українську частину Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 1998 року № 1074 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 39-40.
4. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України: Рішення Європейської Ради від 11 грудня 1999 року (м. Гельсінкі) // Політика і час. – 2000. – № 3-4.
5. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – 870 с.

6. Курко М.Н. Концептуальні засади управлінської діяльності МВС України в напрямку європейської інтеграції: загально-правова характеристика політики Європейського Союзу щодо України // Право і безпека. – 2003. – Т.2. – № 4. – С. 52

7. Арістова І.В., Курко М.Н. Компетенція та роль органів державної влади України у сфері правового забезпечення європейської інтеграції // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 27. – С. 244-253.