

УДК 341.238

**В. В. Чайковська**, ст. викл.

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,  
кафедра адміністративного та підприємницького права,  
Французький бульвар, 24/26, Одеса 65058, Україна

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄС: ДЕКЛАРАЦІЇ, РЕАЛЬНИЙ СТАН ТА НАЙБЛИЖЧІ ПЕРСПЕКТИВИ

Розглянуто питання переходу України від багатовекторного зовнішньополітичного курсу до стійкого прагнення інтеграції в ЄС. Визначено етапи європейської інтеграції і загальні правові засади такого процесу, проблеми та перспективи України на цьому шляху.

**Ключові слова:** Україна, ЄС, інтеграція, міжнародні відносини, правові акти України.

В умовах сучасної глобалізації світу Україна після здобуття державної незалежності активно намагається стати реальним суб'єктом системи міжнародних відносин, прагне віднайти свою геополітичну ідентичність, усвідомити себе в глобальному світі і в контексті розвитку світової цивілізації, визначити, в чому полягають її пріоритети, реальні інтереси, виробити свою стратегію і тактику реалізації останніх. Звичайно, закріплення сучасних пріоритетів будь-якої держави у сфері зовнішніх стосунків є актуальним процесом. І таким шляхом мала б йти й Україна, закріпивши на законодавчому рівні свої інтеграційні прагнення на європейські та євроатлантичній скерованості.

Складовими національної системи зовнішньополітичних відносин на початковому етапі державотворення України в нових геополітичних умовах стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Закон "Про міжнародні договори України" від 22 грудня 1993 р.; Основні напрями зовнішньої політики України та Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, ухвалені Верховною Радою України у 1993 р.

Слід зазначити, що вже в одному з перших суто зовнішньополітичних актів України, а саме Постанові Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р. "Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України в сфері зовнішніх зносин" йшлося про те, що при встановленні дипломатичних зносин з іноземними державами слід виходити з необхідності найбільш ефективного забезпечення інтересів України їх *пріоритетності*. Особлива увага зверталась на спрямування зусиль щодо **забезпечення безпосередньої участі нашої держави у загальноєвропейському процесі та європейських структурах** [12, ст. 25].

Незважаючи на те, що Конституція України 1996 р. містить низку положень, які стосуються зовнішньополітичної сфери, зокрема, що "визначення засад зовнішньої політики" відноситься до повноважень Верховної Ради [17, п. 5 ст. 85], а також, що "засади зовнішніх зносин" мають визначатися виключно законами України [17, п. 9 ст. 92], базовим документом у цій сфері все ще залишаються Основні напрями зовнішньої політики України, ухвалені Верховною Радою України ще у 1993 р.

Але сьогодні цілком зрозуміло, що Основні напрями ні з правового, ні з субстанційного боку не можуть бути дороговказом у побудові стратегії національної зовнішньої політики нашої держави вже хоча б тому, що в них ніяк

не враховані темпи і розмах процесу євроінтеграції, а частину короткострокових цілей вже досягнуто Україною. Тому на даному етапі треба чітко розглянути основні напрямки та шляхи інтеграції України в ЄС, з'ясувати основні проблеми, які виникають на цьому шляху, серед яких є: 1. Розвиток двосторонніх міждержавних відносин; 2. Розширення участі в європейському регіональному співробітництві; 3. Співробітництво в рамках СНД; 4. Членство в ООН та інших універсальних міжнародних організаціях.

Нормальний політичний процес переосмислення нових реалій на міжнародній арені здійснюється всіма державами, і це знаходить своє відображення у відповідних нормативних документах [2,31].

Одним з найсвіжіших прикладів цього є затвердження Указом Президента РФ нової Концепції зовнішньої політики Російської Федерації [9,3].

До речі, як слушно підкреслюють фахівці, в тексті зовнішньополітичної Концепції РФ Україна практично не згадується. І в цьому не можна не вбачати певну позицією Росії щодо України, неостатність розв'язання багатьох принципових питань як суто двосторонніх відносин, так і позицій на міжнародній арені.

Міжнародні відносини — це постійна гра на виживання, а, отже, — і постійний тиск. Його відчують на собі не тільки Україна, а й інші пострадянські держави. Одні з них, як, наприклад, Білорусь, здебільшого сприймають вимоги Росії і погоджують з нею пріоритети своєї зовнішньої політики, інші, — як Литва, Латвія, Естонія, значною мірою Грузія та Азербайджан, опрацьовують пріоритети, що більшою чи меншою мірою не збігаються з московськими [3,50].

Щодо безпосередніх відносин України з ЄС та їх правового оформлення — цей процес розвивається поступово, і його результати оцінюються неоднозначно. Ще у грудні 1991 р. в своїй Декларації щодо України ЄС закликав нашу державу підтримувати з ним відкритий та конструктивний діалог. У вересні 1992 р. відбулася перша зустріч Україна — ЄС на найвищому рівні між Президентом України Л. Кравчуком і Головою Комісії Європейських співтовариств Ж. Делором. Результатами зустрічі стало відкриття у Києві в жовтні 1993 р. Представництва Європейської Комісії в Україні, а також започаткування у березні 1994 р. зустрічей Україна — Трійка ЄС на рівні міністрів закордонних справ.

Але *першим документом*, який став правовою основою двосторонніх відносин між Україною та ЄС, є Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (УПС, підписана 16. 06. 1994 р. 10 листопада 1994 р. Угода була ратифікована Верховною Радою України, а з 1 березня 1998 р. після ратифікації всіма країнами-членами ЄС набула чинності).

Підписання цього документа в Люксембурзі стало квінтесенцією *першого етапу* відносин України та ЄС, який охопив період 1991-1994 рр. Угода передбачає співробітництво широкого кола політичних, економічних і гуманітарних питань; вона і є правовою основою для органічного включення нашої держави в європейські інтеграційні процеси [16,31].

*Другий етап* (1994-початок 1998 рр.), що збігся з процесом ратифікації УПС, характеризувався переведенням співробітництва між Україною та ЄС у практичну площину. Його важливими подіями стали: проведення 5. 09. 1997 р. в Києві Першого саміту Україна — ЄС; визнання Євросоюзом за нашою державою статусу країни з перехідною економікою; підписання Тимчасової угоди про торгівлю та питання, пов'язані з нею, між Україною та Європейським Співтовариством, Європейським Співтовариством з Вугілля і Сталі, Європейським Співтовариством з Атомної Енергії.

Період після набуття чинності УПС умовно можна вважати *третьім етапом*. За результатами II (Віденського) саміту Україна — ЄС (16 жовтня 1998 р.) відносини нашої держави і Євросоюзу окреслено як “стратегічне та унікальне

партнерство”. А у своєму виступі на пленарному засіданні цього саміту Президент України знову підкреслив, що “європейський вибір України є незмінним” [7,4].

У липні 1999 р. в Києві відбувся ІІІ, у вересні 2000 р. у Парижі і у вересні 2001 р. в Ялті відповідно IV та V саміти Україна — ЄС.

У рамках цих етапів відбулися події, які стали принципово важливими віхами з точки зору майбутніх відносин між Україною та ЄС. Це — затвердження Указом Президентом України від 11 червня 1998 р. Стратегії інтеграції України до ЄС, а також схвалення 10 грудня 1999 р. на Гельсінгському саміті Європейської Ради Спільної стратегії ЄС щодо України. У преамбулі Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу підкреслено, що Україна визначає основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 р., протягом якого мають бути створені передумови, необхідні для набуття Україною повноправного членства в ЄС. Стратегія має забезпечити входження нашої держави до європейського політичного, економічного і правового простору і отримання на цій основі статусу асоційованого члена ЄС, це є головним зовнішньополітичним пріоритетом України у середньостроковому вимірі [15,30].

*Декларативність* більшості положень цієї стратегії є очевидною, що і підтвердилось подіями наступного періоду, зокрема, дослідженням питань стану захисту прав людини в Україні, з’ясуванням проблеми торгівлі зброєю, запровадженням санкцій у зв’язку з відмиванням брудних грошей та ін. Як декларація сприймаються і положення підрозділу 5 “Адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС”, в якому проголошується “поступове досягнення загальноєвропейської рівня соціального забезпечення і захисту населення” [15, 30-35]. Абсолютно незрозумілим є те, коли такого рівня може досягти Україна з мінімальною оплатою праці її населення, що дорівнює 180 грн. на початку 2003 р.

За даними ООН 1998 р., із 172 обстежених країн Україна за рівнем життя посідала 102 місце, перемістившись на нього з 95 місця лише за попередній рік [10, 86]. Не менш загрозливими є тенденції і в багатьох інших сферах. Так, якщо, за підтвердженням заступника Міністра внутрішніх справ України у 1999 р. М. І. Ануфрієва, темпи зростання злочинності в розвинених країнах світу склали останнім часом 5% на рік, то в Україні цей показник у 1992-1995 рр. дорівнював у середньому 12,2%. За останні роки зростання злочинності досягло таких розмірів, які загрожують нормальному функціонуванню держави, стало небезпечним для життєдіяльності суспільства [1,8].

І все ж, на основі Стратегії, затвердженої Указом Президента України, Кабінетом Міністрів України, була розроблена відповідна Національна Програма інтеграції України до ЄС, схвалена знову ж таки Указом Президента України від 14. 09. 2000 р. У пункті 3 йдеться про необхідність щорічного напрацювання Кабінетом Міністрів України плану дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми, складовою частиною якого має бути план роботи з адаптації законодавства України щодо законодавства Європейського Союзу [11, ст. 1648].

Про те, що європейська інтеграція залишається для України пріоритетною справою, свідчить і Послання Президента України до Верховної Ради під назвою “Європейський вибір” (травень 2002 р.) [6,5]. У цьому документі закладено програму економічного і соціального розвитку України на тривалу перспективу. Її реалізація покликана наблизити українські економічні параметри до загальноєвропейських, аби створити об’єктивні підстави для входження України в ЄС. У Посланні (в Х розділі) визначено практичні кроки у напрямку європейської інтеграції, а саме: набуття Україною у 2002-2003 рр. членства в СОТ; проведення переговорного процесу та підписання Угоди про асоціацію України та ЄС у 2003-2004 рр.; проведення переговорного процесу щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС у 2003-2004 рр.; приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС у пріоритетних сферах у 2002-2007 рр.;

виконання процедур, необхідних для набуття чинності Угоди про асоціацію у 2004–2007 рр.; проведення переговорного процесу та створення Митного союзу між Україною та ЄС у 2005–2007 рр.; повне виконання Угоди про асоціацію та копенгагенські критерії членства в Євросоюзі у 2007–2011 рр.; створення реальних передумов для вступу України до ЄС у 2011 р. Отже, мета країни визначено конкретно, як і строки її досягнення.

Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, затверджена Європейською Радою 1 грудня 1999 р. і розрахована на першопочатковий термін у 4 роки. Проте, як зазначається у п. 67, “її можна буде продовжити, переглянути та, за необхідності, змінити ЄР на підставі рекомендацій Ради” [14,15].

Отже, підсумуємо. Основними цілями стратегії є: 1) підтримка процесу демократичних та економічних перетворень в Україні; 2) вирішення спільних проблем європейського континенту; 3) підтримка зміцнення співпраці між ЄС та Україною в контексті розширення ЄС (преамбула до частини II).

Порівнюючи Спільну стратегію ЄС з вітчизняними інтеграційними актами, не можна не помітити суттєвої різниці в підходах та акцентах. Останні *активно декларують набуття Україною статусу принаймні асоційованого членства в ЄС, а в перспективі і реального входження в Євросоюз*. Спільна стратегія ЄС взагалі не згадує про це, в ній закладено *засади співпраці з Україною як з державою, яка не є безпосереднім претендентом на вступ до Союзу*.

Багато положень спільної стратегії є не тільки конкретними, а й критичними. Так, у п. 12 йдеться про необхідність виконання Україною взятих на себе зобов’язань під час вступу до Ради Європи у 1995 р.; про необхідність взяти до уваги на майбутніх виборах факт, що, за висновками моніторингової місії ОБСЄ, хід президентських виборів 1999 р. не відповідав цілій низці зобов’язань перед ОБСЄ. У частині III “Конкретні ініціативи” йдеться про підтримку зусиль України, спрямованих на виконання її міжнародних зобов’язань; заохочення України до підписання, ратифікації та виконання міжнародних документів у галузі прав людини, зокрема, другого Необов’язкового протоколу Конвенції ООН про громадські та політичні права, шостого Додаткового протоколу Європейської Конвенції про права людини та фундаментальні свободи, Конвенції ООН про статус біженців тощо. На жаль, вітчизняні інтеграційні акти “обходять мовчанням” ці питання.

Отже, деякі висновки.

1. Безумовно, на шляху просування України до європейської спільноти є певні надбання, але переоцінювати їх, як це найчастіше робиться офіційними особами державного рівня, все ж не слід. Звинувачувати ЄС в упередженому ставленні до України також неконструктивно. Слід визнати, що протягом першого десятиріччя існування незалежної України її взаємовідносини з ЄС *нагадують скоріше наміри, а не реальний поступ до входження у європейський політичний, правовий, економічний простір*[13,32-33].

2. Активність України у набутті асоційованого членства з ЄС (про укладання відповідного договору українська сторона активно наполягала ще під час першого засідання Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 9–10 червня 1998 р. в Люксембурзі) викликає непорозуміння з офіційними структурами ЄС і їх посадовими особами. Як зазначив Олів’є де Ларосіль з Генеральної дирекції зовнішніх зносин з Європейською комісією ЄС, така позиція України свідчить про пошук довгострокових гарантій з боку ЄС, без надмірної клопотаності про реальну реалізацію, без проміжних станів. Цей метод досить сильно нагадує радянську практику “віртуальної політики”, коли на економічні проблеми було прийнято відповідати проголошенням політичних цілей[4, 24–25].

3. Українські фахівці на основі особистих контактів із західними політиками підкреслюють, що у значній частині неофіційних європейських аналітиків

виробилось досить чітко розуміння того, що Україна сьогодні не розглядається як держава, котра навіть не в найближчій, а в якійсь віддаленій стратегічній перспективі (близько 20 років) може бути прийнята в ЄС [5, 45-46]. Більше того, *серед головних причин критичного ставлення Заходу до євроатлантичної позиції України є не тільки різниця у підходах і розумінні цих процесів різними політичними силами України, а й небезпідставні сумніви щодо ставлення до цих процесів суспільства в цілому.* За найгіршим сценарієм вони не виключають можливості нового блокового розколу, за яким Україна опиниться не в європейському, а в потенційно суперницькому таборі (у сфері впливу Росії).

4. Тому й не випадково в кабінетах МЗС Німеччини та Франції в червні 2000 р., як підкреслює А. Бутейко, з'явилось спільне “внутрішнє” дослідження з висновком експертів про те, що ЄС не повинен брати на себе зобов'язання щодо можливого вступу Білорусі та України в ЄС. Нас поставили на рівень не проєвропейської держави, а союзної до Росії та Білорусі. Запевнення представників цих держав про те, що це дослідження не відбиває офіційної позиції їх держав, є маловтішним з огляду на реальний стан справ у поступі України в напрямку європейської інтеграції.

5. Основна проблема нашої держави у реалізації її європейських інтеграційних намірів полягає, перш за все, не в нарощуванні загальнодекларативних правових основ, а в реальних кроках у зворотному напрямі.

Становлення України в якості суб'єкта системи міжнародних відносин, визначення пріоритетів розвитку нашої держави в контексті розвитку світової цивілізації, вибір зовнішньополітичного курсу, розширення участі в європейському регіональному співробітництві, членство в ООН та інших універсальних міжнародних організаціях вимагає належного правового забезпечення, як на національному так і на міжнародному рівні. Аналіз правових засад інтеграції України в ЄС є невід'ємною частиною загального дослідження міжнародно-правових основ інтеграційних процесів в Європейському Союзі та СНД.

### Література

1. Ануфрієв М. І. Завдання Правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ.* — 1999. — Спец. вип. — ч. 1. — С. 8-12.
2. Бутейко А. Наше майбутнє — наш вибір: Яким має бути закон України про Основні напрями зовнішньополітичної діяльності // *Політика і час.* — 2000. — №9-10. — С. 31-43.
3. Вектор тільки один? [Нотатки з міжнар. конф. на тему “Стратегія національної безпеки України в контексті досвіту світової спільноти”, Київ, 9-10 жовтня 2000 р.] // *Політика і час.* — 2000. — №9-10. — С. 44-51.
4. Денисюк В. Далекий обрій європейський // *Політика і час.* — 2001. — №9. — С. 19-29.
5. Дороги, що ведуть в одному напрямі: (Матеріали зустрічі в Інституті міжнародних відносин на тему “Бачення вільної і об'єднаної Європи в контексті розширення ЄС і зміцнення європейської безпеки”) / Підготували Л. Байдак, Л. Герасимчук / *Політика і час.* — 2001. — №7. — С. 34-47.
6. Європейський вибір: Конституційні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України [2002 р.] // *Урядовий кур'єр.* — 2002. — 4 червня. — С. 5-12.
7. Європейський вибір України є незмінним: Виступ Президента України Л. Кучми на пленарному засіданні Другого саміту Україна — ЄС // *Урядовий кур'єр.* — 1998. — 20 жовтня. — С. 4.
8. Кобець В. В. Деякі тенденції розвитку злочинності та напрямку удосконален-



ня боротьби з ними на сучасному етапі // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. — 1999. — №1. — С. 86-89.

9. Концепция внешней политики Российской Федерации; Утв. Указом Президента РФ от 28. 06. 2000 г. // *Международная жизнь*. — 2000. — №8-9. — С. 3-14.

10. Литвин В. Зовнішня політика України: 1990-2000 // *Віче*. — 2000. — №12. — С. 13-66.

11. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України. — 2000. — №39. — ст. 1648.

12. Про реалізацію Декларації про Державний суверенітет України в сфері зовнішніх зносин: Постанова Верховної Ради УРСР від 25. 12. 1990 р. // *Відомості Верховної Ради України*. — 1991. — №5. — ст. 25.

13. Рудич Ф. Магістральні вектори зовнішньої політики України // *Віче*. — 2001. — №9. — С. 24-44.

14. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України: Затверджено Європейською Радою 1. 12. 1999 р. // *Політика і час*. — 2000. — №3-4. — С. 15-26.

15. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: Затверджено Указом Президента України від 11. 06. 1998 р. зі змінами від 12. 04. 2000 р. // *Політика і час*. — 2000. — №3-4. — С. 30-35.

16. Угода про партнерство і співробітництво між Європейським Союзом та Україною — К. —: Міністерство юстиції України. — 1998. — 31 с.

17. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховною Радою України 28 червня 1996 року // *Відомості Верховної Ради України*. — Київ, 1996. — № 30. — ст. 141.

## **В. В. Чайковская**

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,  
кафедра административного и предпринимательского права,  
Французский бульвар, 24/26, Одесса 65058, Украина

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ В ЕС: ДЕКЛАРАЦИИ, РЕАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ И БЛИЖАЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ**

### **РЕЗЮМЕ**

Несмотря на то что Украина на уровне нормативно-правовых актов довольно четко декларирует свои европейские интеграционные устремления, анализ ситуации показывает: наше государство сегодня по многим параметрам еще не готово стать членом Европейского Союза.

**Ключевые слова:** Украина, ЕС, интеграция, международные отношения, правовые акты Украины.