

УДК 327.7(470)

А.В. Бредіхін

Донецький національний університет, Україна

УКРАЇНА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: РЕТРОСПЕКТИВА РОЗВИТКУ ВІДНОСИН

Запропонована стаття присвячена дослідженню взаємовідносин України з Європейським Союзом з 1991 по 2008 рр. Проаналізовано основні правові засади співробітництва, представлено аналіз стратегічних документів як Європейського Союзу, так і України. Визначено позитивні здобутки українських установ, які відповідають за євроінтеграцію нашої держави. Окреслено перспективи подальшого розвитку партнерських відносин між Україною та ЄС. Складено прогноз можливого сценарію подальшої інтеграції України до Євросоюзу.

Європейська інтеграція для нашої держави стала одним з найголовніших напрямів у зовнішній політиці. Набуття членства у ЄС проголошено одним з пріоритетів у зовнішній та внутрішній політиці. Взаємовідносини між Україною та ЄС пройшли складний шлях розвитку, зближення та налагодження більш-менш плідного діалогу спостерігалось лише на 2003 – 2005 роки, але на сьогодні, на жаль, спостерігається свого роду стагнація. На нашу думку, саме час розглянути історію відносин та зробити свого роду роботу над помилками.

У сучасній історичній науці існує доволі значна кількість досліджень, присвячених діалогу «Україна – ЄС». Але більшість з них мають політологічний характер та присвячені вивченню саме політичної складової. Історія, як правило, відходить на другий план.

Розвиток відносин «Україна – ЄС» досліджували такі вітчизняні науковці: В.В. Копійка [1], І.Я. Тодоров [2], С.М. Костюк [3], О.Є. Пристайко [4], Н.М. Буренко [5], О.О. Ковальова [6].

Метою представленої статті є вивчення історичної ретроспективи взаємовідносин України з Європейськими Співтовариствами. Задля реалізації поставленої мети автор передбачає розв'язати такі **наукові завдання**: дослідити нормативно-правову базу відносин, проаналізувати основні кроки українських органів влади щодо розвитку євроінтеграції, оцінити стан перетворень у нашій державі у зв'язку з європейським вектором зовнішньої політики.

Розглянемо, як розвивалися відносини між ЄС та Україною з моменту проголошення незалежності. Діалог між Україною та Європейським Союзом починається у грудні 1991 року, тоді Міністр закордонних справ Нідерландів, країни, що головує в ЄС, у своєму листі від імені Співтовариств офіційно визнав незалежність України. На наступні роки правовою основою відносин між Україною та ЄС стала Угода про партнерство та співробітництво (далі – УПС), що була підписана 16 червня 1994 р. (набула чинності 1 березня 1998 р.), яка започаткувала співробітництво з широкого кола політичних, торговельно-економічних та гуманітарних питань. В рамках Угоди визначено 7 пріоритетів співпраці між Україною та ЄС: енергетика, торгівля та інвестиції, юстиція та внутрішні справи, наближення законодавства України до законодавства Євросоюзу, охорона навколишнього середовища, транспортна сфера, транскордонне співробітництво, співпраця у сфері науки, технологій та космосу. На сьогодні в рамках Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС створено та діють 4 підкомітети, а також 3 робочі групи. Після підписання Угоди партнерський діалог «Україна – ЄС» розвивався під час проведення щорічних засідань Саміту «Україна – ЄС» за участю Президента України; Ради з питань

співробітництва за участю Прем'єр-міністра України; Комітету з питань співробітництва; Комітету парламентського співробітництва; регулярних консультацій Україна – Трійка ЄС, постійних експертних консультацій [7].

Україна була першою, але не останньою серед нових незалежних держав, які утворилися на теренах колишнього СРСР, що підписали Угоду про партнерство і співробітництво з ЄС. Слідом за нею аналогічна угода була підписана ще з десятьма колишніми радянськими республіками. Угоди з рештою країн набули чинності 1 липня 1999 року, за винятком Білорусі і Туркменістану, з якими ці документи так і не були введені в дію.

Незважаючи на уніфіковане в цілому використання правових рамок Угод до колишніх республік СРСР, Європейський Союз вже на цій стадії виявив ознаки диференційованого підходу: лише в Угодах про партнерство і співробітництво з Україною (стаття 4), Росією та Молдовою передбачається можливість створення зони вільної торгівлі з ЄС [8, с. 9].

У 1998 році була розроблена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу. В ній зокрема зазначалося, що необхідно спрямовувати зусилля на забезпечення входу держави до європейського політичного (в тому числі у сфері зовнішньої політики і політики безпеки), інформаційного, економічного і правового простору. Отримання на цій основі статусу асоційованого члена ЄС є головним зовнішньополітичним пріоритетом України у середньостроковому вимірі і повинно співвідноситися в часі з набуттям повноправного членства в ЄС державами-кандидатами, які мають спільний кордон з Україною. Основними напрямками інтеграційного процесу у цьому документі були визначені наступні. По-перше, це адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини, робота у цьому напрямку мала здійснюватися через зближення із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС. По-друге, це економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною та ЄС. Розвиток процесу економічної інтеграції мав полягати у лібералізації і 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, запровадженні спільного правового поля і єдиних стандартів у сфері конкуренції та державної підтримки виробників. Економічна інтеграція мала базуватися на координації, синхронізації та відповідності прийняття рішень у сфері економіки України та ЄС і передбачала ліквідацію обмежень розвитку конкуренції та обмеження застосування засобів протекціонізму, сформування основних економічних передумов для набуття Україною повноправного членства у ЄС.

Свого роду відповіддю з боку ЄС стала Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, де були викладені наміри, спрямовані на більш поглиблену співпрацю між ЄС та Україною, яка була затверджена 11 грудня 1999 року під час саміту Європейської Ради у Гельсінкі [9, р. 8-9]. У Стратегії Співтовариства мали намір робити внесок у розвиток стабільної, відкритої, плюралістичної та правової демократії в Україні та укріплення стабільно функціонуючої ринкової економіки; співпрацювати з Україною у царині збереження стабільності та безпеки в Європі й усьому світі, знаходячи ефективні відповіді на спільні проблеми; розширювати економічне, політичне та культурне співробітництво з Україною, а також співпрацю в галузі юстиції та внутрішніх справ. Згадки про конкретні терміни можливого зближення України з ЄС в цьому документі не містилося. Ми бачимо, що ЄС не робив чітких заяв, а обмежувався лише загальними формулюваннями у галузі співпраці.

Відповідно до Стратегії була розроблена і Програма інтеграції України до Європейського Союзу. Цей документ було затверджено Президентом України 14 вересня 2000 року. Програма представляє собою значний за обсягом документ, що складається зі 140 роз-

ділів, вона мала стати головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС за всім спектром співробітництва – політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним тощо. Інші програми та плани політичного, соціально-економічного спрямування, що розроблялися або підлягали розробленню органами виконавчої влади, повинні були ґрунтуватися на цілях цієї Програми [10]. Це перший документ такого роду в Україні, який охоплював практично всі сфери суспільно-політичного життя та містив плани приведення їх у відповідність до європейських стандартів. У Програмі охоплено багато сфер суспільного життя держави (судова система, громадянські та політичні права, культура, економічний розвиток, транспорт, захист навколишнього середовища та ін.), з метою досягнення критеріїв, що випливають з цілей валютного, економічного та політичного союзу держав-членів ЄС і сформульовані Радою ЄС в червні 1993 р. у м. Копенгагені. Кожний з розділів присвячено стану справ у тій чи іншій сфері, в них характеризується ситуація у 2000 році, надаються короткострокові (2000 – 2001), середньострокові (2002 – 2003), довгострокові (2007) перспективи й пріоритети розвитку. Також намічалися шляхи адаптації законодавства та прийняття стандартів відповідно до норм ЄС. Окремо визначалися фінансові та інституційні потреби для кожної зі сфер. Кінцевою політичною метою Програми мало стати укладення нової посиленої угоди з ЄС.

Наміри українського керівництва, проголошені у Стратегії та Програмі, не підкріплювалися послідовністю у здійсненні системних внутрішніх реформ на шляху європейської інтеграції. На нашу думку, головною перепоною був брак коштів. На виконання Програми інтеграції України до ЄС у 2002 році в бюджеті було передбачено 9,6 млн гривень, а реально витрачено лише п'яту частину. За даними Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики України до кінця 2007 року необхідно було розробити та прийняти понад 8 тис. гармонізованих європейських стандартів, як це намічено Програмою інтеграції України до ЄС.

Слабкі євроінтеграційні позиції України на початку XXI століття є наслідком непослідовності у проведенні реформ. Більшість намагань нашої держави відповідати критеріям членства у ЄС залишилися на папері. Домінування «декларативної» та брак «імплементативної» спрямованості в органах виконавчої влади, слабка функціональна і фінансова закріпленість пріоритетності політики європейської інтеграції у повсякденній діяльності Уряду України, нерозвинені механізми міжвідомчої координації й моніторингу виконання ухвалених рішень негативно впливають на реалізацію Програми інтеграції України до ЄС.

На стан відносин України з Європейським Союзом позитивно вплинуло економічне зростання, що відмічалось у нашій державі починаючи з 2000 року. У 2002 році показники інфляції зменшилися майже вдвічі, порівняно з попередніми двома роками, ВВП на душу населення за 3 роки зріс також майже вдвічі та склав у 2005 році 6400 доларів США на душу населення. Результати парламентських виборів 2002 року довели можливість існування життєздатної демократичної опозиції, що має потенціал солідарних дій для послідовної політики реформ. Останні роки засвідчили наявність в Україні активного громадянського суспільства – свідомого своєї ролі як одного з потужних факторів, що впливають на зміни в державі. В Україні сформувався консенсус щодо необхідності важливої конституційної реформи в напрямі зміцнення інститутів демократії на основі нового балансу між гілками влади за моделлю парламентської республіки. Такі перетворення дуже подібні до ситуації, яка була в середині 1990-х у країнах Східної Європи, отже, бачимо позитивну динаміку розвитку. У 2001 – 2002 роках були створені умови для змін на краще в управлінні й координації політики європейської інтеграції. Введено інститут Уповноваженого України з питань європейської інтеграції. Утворено Урядовий комітет з питань економічної політики та європейської інтеграції. Міністерство економіки трансформовано в Міністерство економіки і з питань європейської інтеграції.

Однією з найважливіших складових процесу європейської інтеграції України є адаптація законодавства до *acquis communautaire*. Стаття 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом передбачала приведення українського законодавства у відповідність до норм ЄС задля успішного економічного співробітництва [11, с. 18]. Першим дієвим кроком у цьому напрямку стала постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року «Про концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», згідно з якою у процесі приведення українського законодавства до норм ЄС беруться до уваги основні положення актів ЄС настільки, наскільки це доцільно для нашої держави. У посланні Президента України Л. Кучми до Верховної Ради у 2002 році «Європейський вибір. Концептуальні основи стратегії економічного та соціального розвитку України у 2002 – 2011 рр.» було проголошено, що стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на найближчі 10 років повинно стати створення реальних умов для вирішення головного геополітичного завдання нашої держави – вступу до Європейського Союзу. Послання містить розділ, який присвячено питанням адаптації законодавства України до законодавства ЄС. В ньому йдеться про необхідність цього процесу як головної передумови створення правової бази майбутньої інтеграції до ЄС.

У 2004 році Верховною Радою була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Програмою був визначений механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському критерію набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Головною метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire*. Також у документі зазначено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Програмою передбачена адаптація законодавства до 31 розділу *acquis communautaire* (митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі та ін.), вона має проходити в кілька етапів, перший був визначений на 2004 – 2007 роки, наступні мали розпочатися залежно від результатів першого.

У 2003 році ЄС надав Україні статус країни-сусіда, та наша держава була включена у політику сусідства. Головна ідея цієї політики полягає у розвитку відносин між Європейськими Співтовариствами та державою-сусідом, в першу чергу це економічне співробітництво та можливість надання всебічної допомоги з боку ЄС. У звіті Європейської Комісії «Ширша Європа – Сусідство: нова основа для відносин з нашими Східними та Південними сусідами», проголошено, що політику сусідства не варто розцінювати як шлях до набуття повноправного членства у середньостроковій перспективі. Політику сусідства, згідно зі звітом Європейської Комісії, було розроблено з метою упередити появу нових ліній розмежування між розширеним ЄС та його сусідами та запропонувати їм можливість участі у різноманітних видах діяльності ЄС за допомогою більш інтенсивної співпраці у сфері політики, безпеки, економіки та культури. ЄС також сприятиме виконанню одного із стратегічних завдань Європейського Союзу, визначеного у Європейській стратегії безпеки у грудні 2003 року, а саме розбудові безпеки у сусідських регіонах. Для України у рамках такої політики пропонуються привілейовані відносини з ЄС, які будуть розвиватися на засадах взаємного зобов'язання дотримуватися спільних цінностей, особливо у сферах верховенства права, належного державного управління, поваги до прав людини, включаючи права меншин, сприяння добросусідським відносинам, а також принципам ринкової економіки та стабільного розвитку. Рівень прагнень

ЄС у його відносинах зі своїми сусідами залежатиме від міри, до якої вони поділяють ці цінності у дійсності. Згідно із цим методом пропонується разом із країнами-партнерами визначити комплекс пріоритетних завдань, виконання яких наблизить їх до Європейського Союзу. Ці пріоритетні завдання увійдуть до спільно погоджених Планів дій, що поширюватимуться на ключові сфери, у яких будуть здійснюватися відповідні конкретні заходи. Такими сферами є політичний діалог і реформа; торгівля та заходи, спрямовані на підготовку партнерів до поступової участі у внутрішньому ринку ЄС; правосуддя та внутрішні справи; енергетика, транспорт, інформаційне суспільство, охорона довкілля та дослідницько-інноваційна діяльність; а також соціальна політика та культурно-освітні контакти між людьми. Згідно з політикою сусідства, взамін ефективного впровадження політичних, економічних та інституційних реформ Україні та іншим сусіднім країнам буде запропоновано перспективу поступової інтеграції у внутрішній ринок ЄС паралельно з подальшою торговою лібералізацією.

21 лютого 2005 року на засіданні Ради з питань співробітництва було затверджено спільний План дій «Україна – Європейський Союз». Власне через План дій мала реалізовуватися політика сусідства ЄС. Згідно з підходом ЄС, головний принцип цього документа полягає у наданні Європейським Союзом певних стимулів в обмін на виконання сусідніми країнами відповідних вимог, як і передбачає політика сусідства.

План дій «Україна – ЄС» концентрувався на наступних пріоритетних напрямках посиленого співробітництва: політичний діалог та реформи; соціально-економічні реформи та розвиток; торгівля, ринкові та регуляторні реформи з поступовою участю у внутрішньому ринку; юстиція та внутрішні справи; енергетика, транспорт, інформаційне суспільство та навколишнє середовище; гуманітарні контакти, включно з такими сферами, як наука і техніка, культура, освіта. Для кожної з вищезазначених сфер містилися рекомендації щодо вдосконалення та реформування. Конкретні терміни виконання тих чи інших рекомендацій з боку ЄС не встановлювалися. Передбачена процедура моніторингу за виконанням положень Плану дій у рамках існуючих органів двостороннього співробітництва. Першу оцінку виконання положень Плану планувалося провести не раніше ніж через 2 роки після його впровадження. Варто відзначити, що формулювання у цьому документі мають дуже загальний характер, зазначаються лише основні напрямки, на які має бути звернена увага українського керівництва.

У 2005 році ЄС став найбільшим зовнішньоторговельним партнером України у світі (на 25 країн-членів ЄС припадає 33 % зовнішньоторговельного обороту нашої держави). За даними Європейської Комісії того ж року, експорт з України до країн ЄС склав 7,7 млрд євро, імпорт – 13 млрд євро. Починаючи з 1991 року, загальний обсяг допомоги, наданої Україні з боку ЄС в рамках програми TACIS, макрофінансової та гуманітарної допомоги, складає понад 1 млрд євро.

Таким чином, відносини України з Європейським Союзом беруть свій початок майже одразу після проголошення незалежності нашої держави. Правовою основою співробітництва України з ЄС на 10 років стала Угода про партнерство та співробітництво, яка набула чинності у 1998 році. Хоча цей документ врегулював співробітництво у політичній, економічній та гуманітарній сферах, він не містив положень про можливість майбутнього членства України у ЄС. Європейський Союз у своїй стратегії 1999 року щодо України чітко висловив наміри лише співпрацювати з нашою державою та надавати допомогу для вирішення економічних та соціальних проблем, при цьому навіть не називалися перспективи асоційованого членства. Таку лінію мала продовжити політика сусідства Європейського Союзу, Україна, отримавши статус країни-сусіда, у середньостроковій перспективі не зможе розраховувати на набуття принаймні асоційованого членства у ЄС. Програма інтеграції України у ЄС довгий час реалізовувалася не у повному обсязі, головною причиною був брак коштів. Варто зазначити і позитивні зрушення у

європейській інтеграції нашої держави. В першу чергу це інституціональне закріплення євроінтеграційного курсу, яке проявилось у створенні урядового комітету з питань економічної політики та європейської інтеграції, трансформуванні Міністерства економіки в Міністерство економіки і з питань європейської інтеграції, введенні посади Державного секретаря з питань європейської інтеграції в Міністерстві закордонних справ, утворенні нового Управління з питань європейської інтеграції в Секретаріаті Кабінету Міністрів. Також були зроблені кроки, спрямовані на адаптацію українського законодавства до правового доробку Європейського Союзу. Визначним здобутком є отримання Україною статусу держави з ринковою економікою у 2005 році та позитивна динаміка переговорного процесу щодо вступу у Світову Організацію Торгівлі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Копійка В.В. Теоретичний та практичний виміри розширення Європейського Союзу : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.04 / В.В. Копійка. – К., 2004. – 420 с.
2. Тодоров І.Я. Європейське покликання України в контексті глобалізації / І.Я. Тодоров // Вісник Львівського університету. Серія міжнародних відносин. – 2004. – Вип. 12. – С. 20-27.
3. Костюк С.М. Стан і перспективи співпраці України з Європейським Союзом : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / С.М. Костюк. – Чернівці, 2004. – 182 с.
4. Пристайко О.Є. Політика Європейського Союзу стосовно України : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / О.Є. Пристайко. – К., 2004. – 205 с.
5. Буренко Н.М. Еволюція політики Європейського Союзу щодо країн Центральної та Східної Європи : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Н.М. Буренко. – К., 2004. – 215 с.
6. Ковальова О.О. Українська політика щодо євроінтеграційних процесів : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / О.О. Ковальова. – К., 2003. – 462 с.
7. Засади співробітництва України з Європейським Союзом (Офіційна інформація представництва України у Європейському Союзі) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/556.htm>. – Заголовок з екрана.
8. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012. – Заголовок з екрана.
9. Presidency Conclusions / Helsinki European Council (10 – 11 December 1999) // Bulletin of the European Union. – 1999. – № 12. – P. 6-28.
10. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0001100%2D00&p=1178523642825961>. – Заголовок з екрана.
11. План дій Україна – Європейський Союз. – К. : Представництво Європейської Комісії в Україні. – 40 с.

А.В. Бредіхін

Украина и Европейский Союз: ретроспектива развития отношений

Предложенная статья посвящена исследованию взаимоотношений Украины с Европейским Союзом с 1991 по 2008 гг. Проанализированы правовые основы сотрудничества, представлен анализ стратегических документов как Европейского Союза, так и Украины. Определены положительные достижения украинских институций, которые отвечают за реализацию евроинтеграционных проектов. Очерчены перспективы дальнейшего развития партнерских отношений между Украиной и ЕС. Составлен прогноз возможного сценария дальнейшей интеграции Украины в Евросоюз.

A.V. Bredihyn

Ukraine and European Union: Retrospective of the Relations Development

The given article is devoted to the researching of the relationships between Ukraine and European Union since 1991 till 2008. Law backgrounds of the relations, analysis of the strategically EU and Ukrainian documents are presented. Positive results of the Ukrainian institutions, which provide European policy are defined. The perspectives of the relations development are also described. The forecast of Ukrainian European integration is compared by the author.

Стаття надійшла до редакції 13.03.2009.