

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.67.9>
УДК 327(477)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

Мельничук О. Ф.,

*доктор юридичних наук, професор,
в. о. завідувача кафедри публічно-правових дисциплін
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського
<https://orcid.org/0000-0003-4229-621X>*

Павліченко І. М.,

*старший викладач кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0002-2520-1250>*

Мельничук О. Ф., Павліченко І. М. Конституційно-правове забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу: становлення та розвиток.

У статті досліджено конституційно-правове забезпечення євроінтеграції від започаткування регулювання зовнішніх відносин, конкретизації напрямів партнерства і співробітництва до унормування політичної асоціації та економічної інтеграції між Україною та Європейським Союзом.

Проаналізовано нормативно-правові акти, які були покладені в основу євроінтеграційного процесу, а також ті, які є чинними та забезпечують її сьогодні. Приділено увагу аналізу змісту та оцінці Угоди про партнерство і співробітництво для розвитку інтеграції України до Європейського Союзу. Відзначено роль цього документа для закладення нової основи господарювання в Україні – ринкових відносин, розширення кола суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, обмеження монополії держави у цій сфері, адаптації нормативно-правових актів України до законодавства Європейського Союзу тощо. Акцентовано увагу на основних здобутках України у період 1998-2013 років: підписання низки двосторонніх договорів в авіаційній, навігаційній та енергетичній галузях, надання статусу країни з ринковою економікою, проголошення вступу до Світової організації торгівлі, формування нового законодавства на основі міжнародних і європейських стандартів та ін.

Досліджено процес укладання та підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Визначено, що ця Угода є договірно-правовим інструментом, який дає можливість створити умови для більш тісного співробітництва у сферах, що становлять взаємний інтерес, та розвивати інтеграційні відносини для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі.

Акцентовано увагу на позитивній ролі унормування стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в організаціях Північноатлантичного договору на рівні Конституції України. Вказано, що цей чинник сприятиме розвитку євроінтеграційних відносин та проведенню системних реформ, які є основним критерієм для набуття повноправного членства.

Ключові слова: євроінтеграція, Європейський Союз, Угода про асоціацію, партнерство, співробітництво, повноправне членство.

Melnychuk O. F., Pavlichenko I. M. Constitutional and legal support of Ukraine's integration into the European Union: formation and development.

The article examines the constitutional and legal support of European integration from the beginning of the regulation of foreign relations, the specification of areas of partnership and cooperation to the normalization of political association and economic integration between Ukraine and the European Union.

The normative legal acts that were the basis of the European integration process, as well as those that are in force and provide it today, are analyzed. Attention is paid to the analysis of the content and assessment of the role

of the Partnership and Cooperation Agreement for the development of Ukraine's integration into the European Union. The role of this document for laying a new basis of management in Ukraine - market relations, expanding the range of foreign economic activity, limiting the state monopoly in this area, adaptation of regulations of Ukraine to the legislation of the European Union, etc. Emphasis is placed on the main achievements of Ukraine in the period 1998-2013: signing a number of bilateral agreements in the aviation, navigation and energy sectors, granting market economy status, proclamation of accession to the World Trade Organization, formation of new legislation based on international and European standards, etc.

The process of concluding and signing the Association Agreement between Ukraine and the European Union is studied. It is determined that this Agreement is a legal instrument that provides an opportunity to create conditions for closer cooperation in areas of mutual interest and to develop integration relations for Ukraine's full membership in the European Union.

Emphasis is placed on the positive role of normalization of the strategic course of the state for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and in the organizations of the North Atlantic Treaty at the level of the Constitution of Ukraine. It is stated that this factor will contribute to the development of European integration relations and systemic reforms, which are the main criteria for full membership.

Key words: European integration, European Union, Association Agreement, partnership, cooperation, full membership.

Постановка проблеми. Україна інтегрується до Європейського Союзу (далі – ЄС), що пояснюється прагненням держави долучитися до когорти країн з розвиненою економікою, які взяли орієнтир на побудову демократичного суспільства, забезпечення прав і свобод людини та верховенства права. Завдяки співробітництву з ЄС Україна отримує іноземні інвестиції, консультації щодо здійснення системних та широкомасштабних реформ, модернізації економіки та соціальної сфери. В українському суспільстві нехай і поволі, але все дужче відбувається усвідомлення потреби євроінтеграції. Вже накопився певний досвід конституційно-правового забезпечення відносин Україна – ЄС. Його вивчення дасть можливість глибше зрозуміти правову природу, доцільність та перспективи розвитку інтеграції України до ЄС.

Метою статті є розкриття становлення та розвитку правового забезпечення інтеграції України до ЄС.

Виклад основного матеріалу. З утворенням незалежних пострадянських держав та після укладення 7 лютого 1992 р. Маастрихтського договору, яким було оформлено утворення Європейського Союзу, зокрема з березня 1992 р. ЄС активізував свою політику у східному регіоні. Було вирішено замінити колективну європейсько-радянську Угоду про торгівлю і комерційне та економічне співробітництво між СРСР та Європейським Економічним Співтовариством та Європейським Співтовариством по атомній енергії від 18 грудня 1989 р. на індивідуальні угоди з новими суб'єктами міжнародних відносин. 6 квітня 1992 р. Комісія ЄС прийняла рішення про проведення переговорів з Білоруссю, Росією, Україною та Казахстаном щодо угоди про партнерство і співробітництво. У зв'язку з цим 14 вересня 1992 р. Президент України Л. М. Кравчук прибув до Брюсселя, де відбулися його переговори з Президентом Комісії ЄС Ж. Делором про подальше співробітництво [1, с. 355].

14 червня 1994 р. Україна першою з-поміж незалежних держав пострадянського простору уклала з ЄС Угоду про партнерство і співробітництво, яка була ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 р. Угода про партнерство та співробітництво не була унікальною, а швидше її можна кваліфікувати як типову, яка за змістом та структурою була подібною до тих, що уклалися з іншими країнами пострадянського простору. Укладення цих угод було в інтересах обох сторін – ЄС прагнув мати стабільність та безпеку в східному регіоні, для чого необхідно було сприяти розвитку в пострадянських країнах демократії та ринкової економіки, а в іншій стороні існувала потреба в установленні політичних та економічних зв'язків з ЄС, щоб залучитися його підтримкою та не залишитися в ізоляції.

В умовах занедбаного стану економіки та відсутності ринкових механізмів її регулювання у 90-х роках на пострадянському просторі укладення Угоди про партнерство і співробітництво між ЄС та Україною важко переоцінити. Хоча в Угоді про партнерство і співробітництво не було визначено такої кінцевої мети, як асоціація або вступ до ЄС, однак вона стала нормативною основою для розвитку всебічного партнерства та співробітництва між Україною і ЄС та її країнами-членами. Вона заклала нову основу господарювання – ринкові відносини, розширила коло суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та обмежила монополію держави у цій сфері, узаконила інтенсивність взаємодії сторін на засадах партнерства, визначила сфери для адаптації законодавства, детально врегульовувала всі питання, які були предметом цієї угоди та встановила контроль за їх виконанням. З огляду на новаторський та основоположний характер цієї угоди вона заслуговує на високу оцінку.

На подальше поглиблення євроінтеграційного процесу вплинув очікуваний вступ до ЄС сусідніх держав – Польщі та Угорщини та створення внаслідок цього спільного кордону України з ЄС. Це вимагало від України визначення чіткої зовнішньополітичної стратегії. У зв'язку з цим Указом Президента України було затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу (далі – Стратегія) від 11 червня 1998 р. Україна закріпила стратегічний курс на євроінтеграцію шляхом повноправного членства в ЄС, забезпечення всебічного входження держави у європейський політичний, економічний, правовий простір та створення передумов для набуття членства у ЄС. У Стратегії було визначено основні напрями інтеграційного процесу (адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС; інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки; політична консолідація та зміцнення демократії; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; культурно-освітня і науково-технічна інтеграція; регіональна інтеграція; галузева співпраця; співробітництво у галузі охорони довкілля), унормовано внутрішнє забезпечення інтеграційного процесу (закріплені органи державної влади, відповідальні за євроінтеграцію, та заходи організаційного, фінансового, правового, інформаційного забезпечення) [2].

Головним інструментом втілення Стратегії у життя стала Програма інтеграції України до ЄС, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. Вона охоплювала практично всі сфери суспільного життя держави з метою досягнення критеріїв, що випливають з цілей валютного, економічного та політичного союзу держав – членів ЄС, сформульовані Радою ЄС в червні 1993 р. у м. Копенгагені (копенгагенські критерії).

Період з 1998 р. до 21 листопада 2013 р. відзначився продуктивністю та результативністю у напрямі розвитку євроінтеграційних відносин та ознаменувався активним співробітництвом і суттєвим поступом України до ЄС. Зокрема було підписано низку двосторонніх договорів в авіаційній, навігаційній та енергетичній галузях, надано Україні статус країни з ринковою економікою, укладено угоди про спрощений візовий режим, проголошено вступ України до Світової організації торгівлі, проведено переговори про заміну Угоди про партнерство та співробітництво на Угоду про асоціацію, а також про всеохоплюючу та поглиблену Зону вільної торгівлі, представлено План дій щодо запровадження безвізового режиму.

Фактично, у цей час розпочалося формування нового законодавства України, яке ґрунтувалося на міжнародних і європейських стандартах. З метою унормування механізму адаптації законодавства, утворення відповідних інституцій та інших додаткових заходів, необхідних для ефективного правотворення та правозастосування, 18 березня 2004 р. Верховна Рада України прийняла рамковий Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Наступним важливим кроком для розвитку євроінтеграції, зокрема впровадження в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини, стало ухвалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. №3477-IV.

В результаті таких комплексних зрушень Україна перша із-поміж країн пострадянського простору в 2007 р. розпочала розробку проекту Угоди про асоціацію з ЄС, тоді як інші держави долучилися лише у 2010 р. 30 березня 2012 р. у Брюсселі відбулося парафування Угоди про асоціацію. Це свідчило про те, що «текст угоди був зафіксований, а у подальшому сторони мали підготувати її автентичний переклад українською мовою та мовами ЄС» [3].

22 лютого 2013 р., напередодні чергового саміту Україна-ЄС, запланованого на 25 лютого 2013 року, та саміту Східного партнерства, що мав відбутися 28-29 листопада 2013 року, Верховна Рада України оприлюднила заяву «Про реалізацію євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом». Цією заявою парламент України запевнив, що забезпечить виконання рекомендацій щодо підписання Угоди про асоціацію, сприятиме повному виконанню погоджених з ЄС заходів, активізує діяльність щодо прийняття законів, спрямованих на адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. Верховна Рада України закликала ЄС та його держави-члени невідкладно підписати цю угоду, що й планувалося зробити на саміті Східного партнерства 28-29 листопада 2013 року.

Після тривалої та копіткої роботи щодо укладання та підписання Угоди про асоціацію (лише протягом 2007-2012 років було проведено «21 раунд переговорів щодо власне підготовки Угоди та 18 раундів щодо створення зони вільної торгівлі» [4]) Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 21 листопада 2013 р. призупинив цей процес, однак події 21 листопада 2013 р. – 22 лютого 2014 р. засвідчили євроінтеграційні прагнення українського народу. Своєю чергою, європейські країни та їхні лідери також продемонстрували підтримку України під час Революції Гідності.

13 березня 2014 р. Верховна Рада України підтвердила незворотність курсу України на європейську інтеграцію з метою набуття членства в ЄС, прийнявши постанову «Про підтвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі».

Угода про асоціацію була підписана в два етапи: 21 березня 2014 р. на позачерговому саміті Україна-ЄС – її політична частина, а згодом 27 червня 2014 р. – економічна, включаючи положення про глибоку і всеосяжну зону вільної торгівлі. 16 вересня 2014 р. парламенти ЄС та України синхронно ратифікували Угоду про асоціацію.

Протягом 2014-2017 рр. Угода про асоціацію була ратифікована всіма країнами-членами ЄС, а 1 вересня 2017 р. набула чинності повністю. 11 червня 2017 р. Україна стала другою з шести країн-учасниць Східного партнерства після Молдови, що отримала безвізовий режим [5]. Оцінюючи цей результат, погоджуємося з думкою, що «ратифікація Угоди про асоціацію та запровадження безвізового режиму з ЄС є найбільшими успіхами України на шляху до європейської інтеграції» [6, с. 68].

Угода про асоціацію є договірно-правовим інструментом, який дає можливість Україні та ЄС створити умови для більш тісного співробітництва у сферах, які становлять взаємний інтерес, та розвивати інтеграційні відносини для набуття нашою державою повноправного членства в ЄС. Цю угоду характеризують як документ, що «виходить далеко за рамки угод про асоціацію, які були укладені ЄС свого часу з країнами Центральної та Східної Європи» [7, с. 5], адже «за своїм обсягом і тематичним охопленням вона стала найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом» [8].

Власне міжнародний договір складається із преамбули та семи розділів (загальні принципи; політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики; юстиція, свобода та безпека; торгівля і питання, пов'язані з торгівлею; економічне та галузеве співробітництво; фінансове співробітництво; інституційні, загальні та прикінцеві положення. Угода містить 486 статей, 44 додатки, 3 протоколи. В Преамбулі цієї угоди Україна визнається європейською державою, яка поділяє спільну історію та цінності з ЄС, а також відзначається її європейська ідентичність. Отже, Угода про асоціацію стала фундаментом для розвитку тісних двосторонніх відносин для подальшого просування України до ЄС з метою набуття повноправного членства та нормативною основою для проведення системних проєвропейських реформ у нашій державі.

Інтенсивні нормотворчі процеси в Україні, спричинені Угодою про асоціацію, свідчать про її реальний, а не формальний характер. До чинної Угоди вносяться зміни та доповнення як результат реагування сторін на потребу врегулювання нових відносин, що потребують не тільки оновлення Угоди, але й адаптації нормативно-правових актів України до законодавства ЄС. Таке інтенсивне співробітництво спричинило нову хвилю суттєвого оновлення усієї системи законодавства України, яке триває і донині. Цьому є пояснення. По-перше, адаптація законодавства України до ЄС – це одна з копенгагенських умов інтеграції і, по-друге, – один із інструментів, який її забезпечує. Тому за час чинності Угоди прийнято низку нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, оновлено власне Угоду про асоціацію, укладено договори з ЄС у певних сферах спільних інтересів.

Зрештою, 7 лютого 2019 р. відбулася конституціоналізація євроінтеграції – Верховна Рада України закріпила незворотність європейського та євроатлантичного курсу нашої держави та набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору на конституційному рівні [9]. Відтак з цього часу євроінтеграційна стратегія України набула конституційної визначеності, тобто відбулося закріплення на вищому законодавчому рівні вектору розвитку держави.

Унормування стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в організаціях Північноатлантичного договору на рівні Конституції України неоднозначно сприйняли в українському суспільстві. На нашу думку, це сприятиме розвитку євроінтеграційних відносин з декількох причин. По-перше, конституціоналізація євроінтеграції засвідчила важливість цих відносин та незворотність курсу держави, що сприятиме її сприйняттю українцями як необхідного та суспільно-корисного явища. По-друге, для країн-членів ЄС цей факт буде підтвердженням незмінності та незрадливості України обраному курсу. По-третє, це стане додатковою гарантією проведення системних реформ, які є основним критерієм для набуття повноправного членства. Загалом, обраний курс України буде ефективний, коли європейська інтеграція сприйматиметься в суспільстві не тільки як частина зовнішньої державної політики, а, насамперед, «як комплексна внутрішня державна політика, спрямована на впровадження необхідних та важливих для українського суспільства реформ та перетворень» [6, с. 70].

Висновки. Конституційно-правове забезпечення євроінтеграції пройшло еволюцію від започаткування регулювання зовнішніх відносин, конкретизації напрямів партнерства і співробітництва, до унормування політичної асоціації та економічної інтеграції між Україною та ЄС. Цей процес здійснюється шляхом укладення міжнародних договорів, прийняття нового або модернізації чинного законодавства України згідно зі стандартами ЄС, участі України у міжнародних політико-правових заходах тощо. В межах конституцій-

но-правового оформлення євроінтеграційних процесів, яке супроводжується гармонізацією та адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, відбувається удосконалення правової системи України, її поступове входження до європейського правового простору. Унормування стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в організаціях Північноатлантичного договору на рівні Конституції України сприятиме розвитку євроінтеграційних відносин та проведенню системних реформ, які є основним критерієм для його набуття.

Список використаних джерел:

1. Марущак М. Й. Історія дипломатичних відносин у XX сторіччі: Вінниця: Нова книга, 2008. 368 с.
2. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. №615/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98/ed19980611#Text>
3. Щодо парафування Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом. URL: <https://mfa.gov.ua/news/96-shhodo-parafuvannya-ugodi-pro-asociaciju-mizh-ukrajinoju-i-jevropejsykim-sojuzom>
4. Революція гідності. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%B3%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96
5. Цятковська А. М. Євроінтеграційна стратегія України: генеза та особливості реалізації. Теорія і практика правознавства. 2019. Вип. 2 (16). URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Pb_GlxMjkUUJ:tlaw.nlu.edu.ua/article/view/186009/185889+&cd=1&hl=uk&ct=clnk&gl=ua
6. Резніков В. В. Концептуальні засади стратегії формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Механізми державного управління. 2020. Вип. 1 (44). С. 66-72.
7. Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/final_1.pdf
8. Виконання Угоди про асоціацію з ЄС. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vikonannja-ugodi-pro-asociaciju>
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 7 лютого 2019 р. №2680-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2019. № 9. Ст. 50.