

ШЛЯХ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

*Трачук П. А.,
к.ю.н., доцент, професор кафедри адміністративного,
фінансового, інформаційного
та європейського публічного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

На геополітичну роль України суттєво впливає територіальний статус території. Саме він диктує важливість її само ідентифікації та визначення курсу національної зовнішньополітичної стратегії, який забезпечив би такий баланс європейської, євроатлантичної та євразійської парадигм, що відповідав би національним інтересам України. А це вимагає аналізу їх змісту і спрямованості. На нашу думку їх можна звести до наступного:

Європейська парадигма. Її суть і мету утворюють утвердження демократичної системи правління, заснованої на повазі до основних прав і свобод, соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечення балансу різноманітних інтересів членів суспільства та його громадських інститутів, виходячи із ідей відкритості, толерантності і справедливості. Система співробітництва у рамках європейських інституцій є багаторівневою і базується на спільних європейських цінностях. Через різнорівневий механізм інтеграції Україна може забезпечити реформування суспільно-політичних інститутів з урахуванням своїх інтересів.

Євроатлантична парадигма будується на засадах забезпечення колективної безпеки, що здійснюється за допомогою консенсусного механізму, який передбачає урахування балансу інтересів, як великих, так і середніх та й малих держав, що входять у НАТО.

Інтеграція у рамках НАТО показує про істотні труднощі у функціонуванні консенсусного механізму, оскільки він не завжди дозволяє обмежити надмірні амбіції США щодо нав'язування своєї системи цінностей. Разом з тим ЄС розглядає НАТО як

структуру колективної безпеки, оскільки інтегративною основою ЄС є переважно структури економічного характеру.

Євразійська парадигма. Базується на підході, в якому колективний інтерес домінує над індивідуальним, бюрократизація та закритість процедур, формальний підхід до вирішення питань предмету їх відання.

Про перспективи європейської інтеграції України. За результатами Лісабонського самміту спостерігається тенденція до поновлення процесів конституювання інститутів Європейського Союзу та формування мереживної структури публічної влади в рамках Європейських Співтовариств. На сьогодні міжнародна правосуб'єктність Європейського Союзу має незавершений характер: ЄС має міжнародну правосуб'єктність у рамках Європейського економічного співтовариства, у безпековій і зовнішній політиці та галузі поліції, юстиції і правосуддя. Таким чином, загалом Європейський Союз ще не можна розглядати як повноцінний суб'єкт міжнародного права, наділеного суверенітетом. Скоріше слід вести мову по відношенню до Європейських Спільнот як до певної мережі публічної влади. У цьому контексті переосмислюється зміст суверенітету, який розмивається між поверхами влади згідно з принципами субсидіарності та пропорційності [1, с. 305]. Таким чином потребує переосмислення вітчизняна ортодоксальна концепція державного суверенітету, яка має мало що спільного із сучасними реаліями [2, с.17-26].

Сенс європейського конституціоналізму полягає у деконцентрації влади шляхом практичного запровадження принципів субсидіарності та пропорційності. В Україні існує чимало проблем із практичним впровадженням цих принципів-складових верховенства права. Цінність цих принципів важко переоцінити – йде мова про те, що вони складають сутнісне ядро розуміння європейського принципу, що виражає запровадження конкретних механізмів ефективної та справедливої публічної влади [3]. Тому центральною проблемою конституційних перетворень стає трансформація інсталяційної основи Європейського Союзу, спрямовану на його оптимізацію та економію процесуальних процедур, зокрема щодо законодавчих заходів та процесуальних процедур.

В зв'язку із проведенням конституційної реформи в Україні її основним завданням у контексті євроінтеграційних процесів повинно стати: включення у текст Конституції застереження про повагу та впровадження європейських цінностей в Україні; визначення механізму делегування частини суверенних повноважень держави Європейським Спільнотам Європейському Союзу; конституційне закріплення принципів субсидіарності та пропорційності із визначенням інституційних та процедурних інструментів їх реалізації; послідовне втілення децентралізації публічної влади в Україні та визначення механізмів транскордонного співробітництва місцевих публічних властей із місцевими владами держав-членів Європейського Союзу; конкретизація у Конституції України зовнішньополітичних функцій держави у контексті загальноєвропейських цінностей.

Якщо взяти Європейську програму сусідства (ЄПС), то у її рамках досить складно говорити про перспективи членства України в ЄС, оскільки офіційна позиція інститутів зводиться до того, що на передбачуваний термін це найкраща можливість для таких країн: „ зміцнення співпраці між сусідами в такий спосіб, який не загрожує внутрішній рівновазі Європейського Союзу і не спонукає до нереалістичних амбіцій тих, хто одного дня планує вступити в ЄС [4, с.9]. Таким чином Європейська програма сусідства визначає критерії країн-сусідів саме таким чином, щоб потенційний кандидат на змінив обличчя самоідентифікації ЄС.

Враховуючи геополітику при здійсненні Україною заходів щодо євроінтеграції слід мати на увазі, що Російська Федерація також здійснює тісну співпрацю із європейськими Спільнотами у чотирьох стратегічних сферах, інтенсивність діалогу з яких досить висока. Відповідно зовнішньополітичний курс України на курс євроінтеграції повинен бути чітко артикульований на національні інтереси. До Росії треба доносити позицію про наявність національних інтересів України, які Росія повинна поважати. З цією метою необхідно забезпечити диверсифікацію джерел енергопостачання та енергетичної безпеки, відстоювання прийнятної ціни за транзит газу та нафти територією України тощо.

Що стосується *НАТО*, то вступ до Північноатлантичного Альянсу часто розглядається як засіб полегшення вступу країни-кандидата до Європейського Союзу. Необхідною умовою для вступу до НАТО є виконання Плану дій щодо членства, складовими якого є впровадження верховенства права, демократії, ефективного урядування.

Однак для українського суспільства вступ у НАТО часто носить риторичний характер, про що свідчать радянські стереотипи бачення ролі цієї організації. Сьогодні питання про вступ України до НАТО не отримує підтримки більшості суспільства і тому потребує активної роз'яснювальної роботи. З іншого боку, вступ до НАТО дозволило б завершити реформування Збройних сил та поставити їх під цивільний контроль, що є важливим елементом демократії і конституціоналізму.

В той же час Україні необхідно наповнити реальним змістом діяльність ГУАМ, інтенсифікувати діалог із Вишеградською групою, Організацією Чорноморського Економічного Співробітництва.

Важливим є яку вибрати модель адаптації законодавства України до правової спадщини Європейського Союзу. У нових країн-членах, що вступили в ЄС, випробувалися різні моделі адаптації законодавствами концепція мінімальної адаптації; поміркованої адаптації та максимальної адаптації [5]. Концепція мінімальної адаптації по суті прив'язана до питань політичної доцільності. Концепція поміркованої адаптації пов'язана із комплементарністю, сумісністю правової спадщини ЄС із правовою традицією країни. Третя модель передбачає перспективу членства країни в ЄС.

Разом з тим, правова спадщина ЄС критикується, оскільки у багатьох сферах законодавства директиви та інші акти законодавства ЄС не відповідають сучасним реаліям, а рішення у рамках національних правових систем є більш взірцевими. Зокрема, у сфері корпоративного права відзначається про відставання директив ЄС від сучасних реалій [6].

Визначення необхідності адаптації законодавства до правової спадщини ЄС є одним із найважливішим напрямком забезпечення Копенгагенських критеріїв щодо країн-кандидатів по вступу-

пу до ЄС. В зв'язку із структурними змінами у діяльності інститутів ЄС сьогодні дії України щодо адаптації законодавства до правової спадщини ЄС повинні бути системними, швидкими і передбачати діалог як на багатосторонньому, так і двосторонньому рівнях, тобто як із урядами країн-членів ЄС, так і з інституціями Європейського Союзу [7].

Для того, щоб забезпечити компліментарність правових запитань при адаптації законодавства України до правової спадщини ЄС урядові України необхідно забезпечити відкритий діалог та залучити до цього процесу наукові установи, провідних вітчизняних та зарубіжних компаративістів, забезпечивши демократичний дискурс в академічних колах та в широких колах юриспруденції щодо приведення законодавства України до сучасних реалій та правової спадщини ЄС.

І тут можливі різні моделі забезпечення адаптації законодавства України до правової спадщини ЄС: 1) забезпечення адаптації здійснюється через міністерство економіки та європейської інтеграції (централізована модель); 2) забезпечення адаптації здійснюється через міністерство юстиції (змішана модель); 3) забезпечення адаптації у кожному міністерстві (децентралізована модель) [8]. У вітчизняних реаліях найбільш оптимальною є змішана модель, оскільки це впливає із конституційного розподілу повноважень органів публічної влади у сфері зовнішньої політики.

Відповідно до Конституції України Президент забезпечує стратегію адаптації шляхом здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладенням міжнародних договорів України. Кабінет Міністрів України здійснює зовнішню політику держави і в галузі адаптації законодавства України правової спадщини ЄС повинен забезпечити підготовку відповідних законодавчих актів. Зважаючи на кадрові та інституційні проблеми щодо забезпечення процесу адаптації законодавства України Європейського Союзу, його найбільш оптимально можна здійснювати через існуючий у структурі Міністерства юстиції Державний департамент з питань адаптації законодавства. Відповідно Верховна Рада забезпечує цей напрямок шляхом надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів

України, а також прийняттям законів, які виражають адаптацію положень законодавства до правової спадщини ЄС. При цьому важливим є створення окремого парламентського комітету з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Найбільш болючим для України є виконання Мадридських критеріїв щодо членства в ЄС. Адміністративна та судова практика згідно із Мадридськими критеріями повинна відповідати критеріям транспарентності і доступності, справедливості та економії адміністративних процедур, забезпечення демократичних критеріїв формування органів влади та забезпечення ними зворотних зв'язків з інститутами громадянського суспільства, забезпечення верховенства права шляхом справедливого і неупередженого правосуддя.

У багатьох положеннях перспективи формування ефективною і справедливою публічною владою залежатиме від політичної волі до реформування владних інститутів.

Сила, потуга держави проявляється у реальній здатності уряду й адміністрації приймати адекватні і компетентні управлінські рішення. Також сильна держава втілюється у політичній волі неухильно впроваджувати у життя рішення шляхом оптимальної організації апарату та системи адміністративних процедур.

При такій системі для України є важливою подальша децентралізація влади шляхом розширення самоврядних прав органів самоврядування. Для цього місцевим інститутам влади необхідно передати необхідні фінансові, земельні та матеріальні ресурси.

Такий шлях становлення проходила і Західна Європа. Україна – молода держава, і становлення нашої держави, як правової, соціальної держави рано чи пізно відбудеться. Інакше бути не може, адже наша ціль - це євроінтеграція.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Cottier, Thomas/Maya, Hertig. The Prospect 21st Century Constitutionism // Max Planck Yearbook Law, Volume 7, 2003, p. 305-306.

2. Руденко, Наталя. Проблема державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // Європейська інтеграція, № 4, 2004, с. 17-26.
3. Birkinshaw, Patrick. Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitution // Queen's Papers of Europeanisation, 2003, No 3.
4. Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні, Березень, 2003, с. 9.
5. Шевчук С. Роль порівняльного права у процесі європейської інтеграції України // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: Зб. наук, статей / За ред. Ю.С. Шемшученка, О.В. Кресіна; Упор. О.В. Кресіна, О.М. Редькіна, за участі К.О. Черніченка. – К.: ІДП ім. В.М. Корецького НАНУ, Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, Київський університет права НАНУ, 2006.
6. Кібенко О.Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: Перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України: Монографія / О.Р. Кібенко. – Х.: Страйд, 2005. - 432 с; Кібенко О.Р. Глобальна реформа корпоративного права ЄС // <http://www.alumni.iatp.org.ua/publications/files/2004121312461588.doc>
7. Мацепа Марія. В гармонії з європейським правом // Критика, № 10, 2007; http://krytyka.kiev.Ua/articles/s.4_10_2007.html
8. Асланян Г. Проблеми вдосконалення інституційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquiscommunautaires*. – К., 2005.