

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У рамках Мадридського саміту НАТО підписано Хартію про особливе місце у формуванні юридичних умов для становлення повноцінного механізму міжнародно-правового регулювання європейської інтеграції Україна – НАТО. В Хартії визначені принципи і підходи до подальшого розвитку відносин між НАТО і Україною, вказані сфери консультацій і співпраці.

Стаття присвячена проблемам виконання Україною мадридських критеріїв щодо членства в ЄС та конституційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, шляхів реформування органів місцевої публічної влади, функціонування яких залишається недостатньо ефективним і потребує уваги науковців та практиків.

Ключові слова: європейська та євроатлантична інтеграція, механізм міжнародно- правового регулювання.

При дослідженні Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу важливим є визначення та аналіз механізму досягнення Україною відповідності третьому копенгагенському та мадридському критеріям набуття членства в ЄС. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються Європейським Союзом (ЄС), до держав, які мають намір вступити до нього. І це є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Зазначена проблематика є актуальною і предметом досліджень багатьох сучасних науковців і політиків. Серед сучасних науковців, які досліджують окремі аспекти цієї проблеми, доцільно виокремити праці таких авторів, як О.Гарань, А.Гриценко, В.Горбулін, Г.Динис, О.Кібенко, І.Король, В.Литвин, В.Огризко, О.Палій, В.Погорілко, Н.Руденко, В.Фурашев, О.Фрицький, Ю.Шемшученко, А.Шевцов, С.Шевчук, В.Шеховцов, А.Яценюк.

Автор ставить перед собою завдання визначити причини та особливості формування юридичних умов для становлення повноцінного механізму міжнародно-правового регулювання європейської інтеграції України та в цьому контексті – шляхи реформування органів місцевого самоврядування.

Розглядаючи конкретні заходи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, необхідно уявити програму дій щодо вступу України до Європейського Союзу. На геополітичну роль України впливає її характеристика як граничної країни. У цьому контексті є важливим рішення проблеми самоідентифікації України та пов'язаною з нею дилеми української зовнішньополітичної стратегії: співвідношення між європейською, євроатлантичною та євразійською парадигмами.

Сутністю європейської парадигми є функціонування демократичної системи правління, заснованої на повазі до основних прав і свобод, соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпеченні узгодження різноманітних інтересів у суспільстві, виходячи з ідей відкритості, толерантності і справедливості. Система співробітництва у рамках європейських цінностей, зокрема *acquis communautaire*, через різнорівневий механізм інтеграції України може забезпечити реформування суспільно-політичних інститутів з урахуванням своїх інтересів. Із проблемою євроінтеграції тісно пов'язана необхідність входження України в СОТ.

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 малих держав, що входять у НАТО.

Інтеграція у рамках НАТО свідчить 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 економічного характеру.

Що стосується перспективи європейської інтеграції України, то за результатами Лісабонського саміту, 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 (третья опора) є міждержавним об'єднанням. 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]. Таким чином, потребує переосмислення вітчизняна ортодоксальна концепція державного суверенітету, яка має мало що спільного із сучасними реаліями[2].

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 становлять сутнісне ядро розуміння європейського принципу good governance (administration), що виражає запровадження конкретних

механізмів ефективної та справедливої публічної влади[3]. Тому центральною проблемою конституційних перетворень стає трансформація інституційної основи ЄС, спрямована на її оптимізацію та процесуальні процедури.

Лісабонський саміт засвідчив відхід від концепту конституціоналізації Європейських Спільнот класичним шляхом заснування конституційного порядку Європейським Конвентом з наступною його ратифікацією національними парламентами/рішеннями національних референдумів[4]. Рішення Лісабонського саміту впроваджуватимуться переважно на фаховому рівні – через ратифікацію цього міжнародного договору національними парламентами (за винятком Ірландії). Це відображає тенденцію в регіональній політиці інститутів Європейського Союзу діяти напряду із регіональними властями, минаючи рівень національної держави.

У зв'язку з 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 держав 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»[5]. Отже, ЄПС визначає критерії країн-сусідів саме таким чином, щоб потенційний кандидат не змінив обличчя самоідентифікації ЄС.

Враховуючи геополітику при здійсненні Україною заходів щодо євроінтеграції, слід мати на увазі, що Російська Федерація здійснює тісну співпрацю із Європейськими Спільнотами у чотирьох стратегічних сферах, інтенсивність діалогу з яких досить висока. Відповідно зовнішньополітичний курс України на євроінтеграцію 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 загалом (реалізація проекту Одеса-Броди-Гданськ, 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 управління.

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 дозволив 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. Зокрема, у рамках діяльності ГУАМ необхідно сконцентрувати увагу на побудову

нафтогону з Азербайджану через Грузію, транзитом Чорним морем до країн-членів Європейського Союзу.

Одним із засобів поглиблення євроінтеграції України без вступу до ЄС існує можливість приєднання до Договору про Європейський економічний простір, який створює спільний європейський ринок, що базується на свободі руху капіталів, робочої сили, товарів та послуг. До складу ЄЕП входять як країни-члени ЄС, так і країни, які не є членами ЄС. Правові норми ЄЕП розглядаються як невід'ємна складова *acquis communautaire*, тобто правової спадщини ЄС, а тому втілення у національному законодавстві положень ЄЕЗ означає виконання стандартів, вироблених інститутами ЄС.

У своїй діяльності ЄЕП спирається на власні інституції – Раду ЄЕП, Спільний комітет ЄЕП, Спільний парламентський комітет ЄЕП, що передбачає можливість опосередкованого впливу країн-членів ЄЕП впливати на процес прийняття рішень інститутами ЄС на стадії попередніх консультацій та узгодження позицій. Це дасть змогу Україні наблизити свою інтеграцію до ЄС.

Питання державного суверенітету може постати у випадку, якщо Україна, підписавши Договір про ЄЕЗ, вирішить також увійти у склад Європейської асоціації вільної торгівлі. Особливістю ЄАВТ є її «двоопорна основа», ядром якої виступають Наглядний орган ЄАВТ та Суд ЄАВТ. Ці органи у своїй діяльності враховують *acquis* ЄС, зокрема Суд ЄАВТ спирається на прецедентне право Суду ЄС. Разом з тим, приєднання України до ЄЕП на перших етапах може мати наслідком підвищення рівня безробіття в окремих сферах економіки, залучення додаткових іноземних інвестицій, без яких можливий значний спад рівня розвитку окремих галузей економіки тощо. Тому Договір ЄЕП можна підписувати із відповідними застереженнями і паралельно проводити значну законопроектну роботу з метою прийняття необхідних законопроектів.

А тому актуальним є питання, яку вибрати модель адаптації законодавства України до правової спадщини ЄС. У нових країн-членах,

що нещодавно вступили в ЄС, випробовувалися різні моделі адаптації законодавства, такі, як: концепція мінімальної адаптації; концепція поміркованої адаптації та концепція максимальної адаптації[6]. Концепція мінімальної адаптації, по суті, прив'язана до питань політичної доцільності, що зводить його до політичної доцільності. Концепція поміркованої адаптації пов'язана із компліментарністю, сумісністю правової спадщини ЄС із правовою традицією України. 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 вірцевими. Зокрема, у сфері корпоративного права відзначається відставання директив ЄС від сучасних реалій[7].

Визначення необхідності адаптації законодавства до правової спадщини ЄС є одним із найважливіших напрямків забезпечення копенгагенських критеріїв щодо країн-кандидатів по вступу до ЄС. У 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 (із урядами країн-членів ЄС), так і двосторонньому (з інституціями ЄС) рівнях[8].

Для того, щоб забезпечити компліментарність правових запозичень 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)[9]. 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 укладення 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 до законодавства Європейського Союзу, його найбільш оптимально можна здійснювати через існуючий у структурі Міністерства юстиції Державний департамент з питань адаптації законодавства. Відповідно Верховна Рада забезпечує цей напрям 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 названими 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. Тому формування ефективної і справедливої публічної влади 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.

На моє переконання, головною причиною важкого стану місцевого самоврядування в Україні є суб'єктивне небажання виконавчої влади втратити механізми прямого адміністративного впливу на території. Тому на сьогодні в Україні вибудована модель декларативного самоврядування, майже повністю залежного від виконавчої влади. І це при тому, що ні один посадовець високого рівня жодного разу не заперечував, а навпаки – якомога дужче підкреслював значення повноцінного місцевого самоврядування як центральної підвалини демократії та одного з найголовніших чинників розвитку нашого суспільства. Державна влада до цього часу відтворює модель “підвладного” місцевого самоврядування замість встановлення партнерських відносин з ним.

Не менш суттєвою причиною гальмування розвитку місцевого самоврядування нині є відсутність бодай мінімального діалогу між владою і громадою.

Я вже не кажу про бюджетну політику. У цій сфері безліч проблем. Немає грошей – немає влади. Тут має діяти найперше закон про місцеві податки, які автономізують бюджети місцевого рівня. І місцевий бюджет має прийматись не тоді, коли держава приймає свій бюджет, яким вона делегує функції і спрямовує субвенції. Місцевий бюджет має бути прийнятий за будь-якої умови, будь-коли, коли він готовий, бо спирається на надійне джерело фінансування місцевого бюджету. Що стосується делегування повноважень місцевому самоврядуванню.

Найголовніше – це те, що при делегуванні повноважень держава має зберігати свої пріоритети. А в разі розподілу повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування має зберігатись пріоритет базового рівня. Між іншим, у нас сьогодні влада на базовому рівні не має територіальної основи. Ми тепер маємо населений пункт, як адміністративну одиницю. І це абсурд, такого ніде немає, в жодній країні світу.

І ще важливо знати, що таке децентралізація в сфері місцевого самоврядування. Стаття 5 Конституції чітко зазначає, що влада в Україні є єдиною. Хочу тільки підкреслити, що її умовно поділяють на три рівні: власне народовладдя, місцеве самоврядування і державну владу. І тому це є системою триєдиних інститутів здійснення влади, і сила цієї системи визначається силою найслабшої ланки. Якщо ми це не усвідомимо, в організації влади взагалі, і в децентралізації, у відповідному контролі і взаємодії, у взаємному контролі, то ніколи не вирішимо ефективно проблему децентралізації. На цьому просто треба наполягати, тому що суть політичної реформи, яка мала б відбутись в Україні, – це посилення слабких ланок системи влади, найперше – народовладдя і місцевого самоврядування, а не здійснення безглуздої роботи з перерозподілу влади на її центральних рівнях. Цього повинно вимагати суспільство. У свій час Олександр Мороз вирішував одну проблему – як стати суперкерівником. А саме – забрати монополію від президента до Верховної Ради і чекати ефективності. Не буде ефективності. Ніколи цього не буде, бо як було народовладдя безпосереднє і місцеве самоврядування слабким, так воно слабим донині, на жаль, і залишається. Тому, очевидно, політики скалічили ту реформу, яку провели. Сьогодні стоїть завдання її продовжити, ізолювавши всіх від можливостей узурпації влади будь-якими інструментами, але найперше – скерувати монопольне право на місцеве самоврядування і на народовладдя.

Список використаних джерел

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 світі інтеграційних процесів // Європейська інтеграція. –2004. – № 4. – С.17-26.
3. Birkinshaw, Patrick. Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitution // Queen's Papers of Europaenisation, 2003, No 3.
4. Про природу європейського конституціоналізму та перспективи впровадження проекту Конституції для нової Європи див.: Мартиненко Петро. Проект Конституції для нової Європи: реформаторський потенціал // Європейська інтеграція. – 2004. – № 4. – С. 1-16.
5. Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – Березень, 2003. – С. 9.
6. 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. Кресів, 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.
7. Кібенко О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: Перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України: Монографія/ О. Р. Кібенко. – Х.: Страйк, 2005. – 432 с.; Кібенко О. Р. Глобальна реформа корпоративного права ЄС. – Режим доступу: <http://www.alumni.iatp.org.ua/publications/files/2004121312461588.doc>.
8. Мацепа Марія. В гармонії з європейським правом // Критика. –2007. –№ 10 . – Режим доступу: [/http://krytyka.kiev.ua/articles/s.4_10_2007.html](http://krytyka.kiev.ua/articles/s.4_10_2007.html)
9. Асланян Г. Проблеми вдосконалення інституційного забезпечення законодавства України до *acquis communataires*. – К., 2005.

10. Шевцов А. Поглиблення практичного співробітництва України з НАТО як фактор впливу на громадську думку // Євроатлантикінформ. – 2006. - № 6 (12).
11. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору. Мадрид, 9 липня 1997 р. – Режим доступу: H:\ НАТО 2\ NATO Basic Texts NATO – Ukraine Charter – Madrid, 9 July 1997. mht

The countries – members of NATO ratified on Madrid Summit European Charter about the special place of European integration Ukraine-NATO legal regulating.

The article is devoted to the problems of Madrid criteria to EU participation and legal constitutional guarantee of local self - government activities fulfilment. The author tries to analyze the ways of local public power reforming, the functioning of which is not effective and requires much attention from scientists and specialists.

В рамках Мадридського самміта НАТО підписана Хартія об особливостях формування юридических умов для становлення полноценного механізму міжнародно-правового регулювання європейської інтеграції Україна – НАТО. В Хартії определенні принципи і підходи к послующому розвитку отношений между НАТО и Украиной, указанны сферы консультаций и сотрудничества.

Стаття посвящена проблемам выполнения Украиной мадридских критериев относительно членства в ЕС и конституционно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, путей реформирования органов местной публичной власти, функционирование которых недостаточно эффективно и нуждается во внимании ученых и практиков.