

ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Карабін Тетяна Олександрівна

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна*

Європеїзація є досить розповсюдженим поняттям та поряд із євроінтеграцією, конвергенцією, адаптацією, апроксимацією, наближенням, глобалізацією, координацією та іншими останнім часом широко використовується у правовій та політологічній науці. У європейських країнах цей термін увійшов у науковий обіг на початку 1990-х рр., проте в Україні він набув поширення пізніше. Він вживається для опису різних змін, що відбуваються як у країнах-членах ЄС, так і тих, що тільки намагаються долучитися до співдружності, у зв'язку із розширенням інтеграційних процесів.

Для української правової науки поштовхом для дослідження питань європеїзації права стали ряд факторів. Угода про асоціацію (підписана 21 березня 2014 року, набула чинності 1 вересня 2017 року) та статус кандидата на членство в ЄС, який Україна отримала у 2022 році, стали суттєвими чинниками реформування законодавства, а відповідно і визначили об'єкт наукових досліджень. До певного часу модернізація законодавства загалом та публічного права зокрема не мала такої чіткої визначеної мети – наближення до права ЄС. Реформи проводилися для досягнення різних інших цілей: підвищення ефективності діяльності, впровадження демократії, забезпечення прав громадян, подолання корупції¹ та ін. Однак у більшості випадків реформування більшою чи меншою мірою наближало законодавство до європейських стандартів. У 2019 році незворотність європейського та євроатлантичного курсу розвитку держави була закріплена навіть у положеннях Конституції України, а початок російської агресії 2022 року проти України зняв останні сумніви (якщо вони взагалі були) про необхідність європеїзації.

Загалом питання європеїзації та європеїзації права зокрема досить широко висвітлені в європейській науковій літературі. Проте до останнього часу український аспект у таких дослідженнях був повністю відсутній. Дослідження європеїзації країн Центрально-Східної Європи (не лише в правовому контексті), які проводили європейські вчені, охоплювали здебільшого не країни географічної Центрально-Східної Європи, а країни, що стали членами ЄС як в результаті її розширення на схід у різні роки (2004,

¹ Karabin T., Bilash O., Fridmansky R., Tymchak V. (2021). Local Government Transfer into the Process of Ukraine's European Integration: Achievements of Communities and Losses of the Executive Branch of Power. *Lex Localis – Journal Of Local Self-Government*. 19 (3). 781-803.

2007 та 2013 рр.) та країн, які були «ймовірними членами» на кожному з етапів розширення. Звичайно, про Україну в такому контексті говорити не приходилося.

Україну також доволі часто обходили при аналізі так званих «малоймовірних членів» у Центральній та Східній Європі без особливих перспектив вступу в найближчому майбутньому, тоді як у той же час наші східні та північні сусіди класифікувалися як саме такі країни (див., наприклад, Michael W. Bauer, Christoph Knill & Diana Pitschel, Differential europeization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns, in: Journal of European Integration, 29(4) September 2007). Під час проведення порівняльних досліджень та аналізу впливу стандартів за межами ЄС питання України також рідко піднімалося, водночас аналіз тих самих країн проводився (European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities. Ed.: Ivan Koprić & Polonca Kovač. NISPAcee, 2017).

В українській правовій літературі питання європеїзації права не є предметом узагальнених досліджень. Стосовно питань європеїзації публічного права, то багато вчених досліджують різні аспекти цього процесу, проте лише кілька науковців досліджують питання європеїзації як загальну тенденцію, концепт чи процес. До таких вчених варто віднести Олесю Радишевську², Аллу Пухтецьку³, Андрія Школика⁴, Бориса Кормича⁵ та деяких інших.

Європеїзація публічного права як процес є неоднорідним та нерівним у кожній окремій країні, він також не призводить до ідентичних результатів навіть у країнах, що є членами ЄС. Це зумовлено політичними чинниками, особливостями правової системи, рівнем досягнутої європеїзації (насамперед це стосується країн Східної та Південної Європи) тощо. Навіть на різних етапах розширення ЄС вимоги до нових членів були різними, адже кожне наступне розширення супроводжувалося більшими вимогами до країн. Для України відмінність самого процесу та наслідки зумовлюється ще й тим, що ми не є членами співдружності, а перебуваємо у статус країни-кандидата, а довгий час були країною-сусідом.

Особливості європеїзації публічного права в Україні стосуються трьох аспектів:

- 1) Аксіологічного аспекту;
- 2) Інституційного аспекту та
- 3) Інструментального аспекту.

² Радишевська, О. (2021). Європеїзація адміністративного права України: питання теорії та практики. *Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук*. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 555с.

³ Пухтецька, А. А. (2014). *Європейські принципи адміністративного права*. Київ: «Логос». 236 с.

⁴ Shkolyk, A. (2019). The Current State and Perspectives of Administrative Convergence of Ukraine and EU Member States *Rocznik Administracji Publicznej*, 5, 174-187.

⁵ Kormych, Borys (2022). Pluralism and Europeanisation of Administrative Law: The Role of Association Agreements (2022). Unity in pluralism: Europe's underestimated strength, CBPE, Warsaw, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4126351> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4126351>

Перший аспект стосується того, що для нашої держави європеїзація права визначає впливи на формування та видозміну не тільки правових актів та норм, але і цінностей, ідей, підходів, концепцій. І саме цей аспект є базовим, що «розставляє свої ключові акценти на усіх інших правових явищах (нормах, інститутах, галузях)»⁶. Яскравим прикладом такого стало привнесення європейської ідеї людиноцентризму у правову науку, а згодом і законодавство, що зазнало суттєвих змін під впливом відповідних ідей. Зокрема, такі ідеї набули форми інституту адміністративних послуг (Закон «Про адміністративні послуги» 2013 р.), інституту адміністративної процедури (Закон «Про адміністративну процедуру» 2022 р.). Правові інститути, які регулюють публічну службу, адміністративну відповідальність та інші аспекти теж зазнали значного оновлення.

Другий аспект – інституційний, що проявляється у тому, що для нашої держави європеїзація не обмежується правом ЄС. До певного часу ключовими взірцями для європеїзації слугували акти, видані в рамках структур Ради Європи, ОБСЄ, ЄБРР тощо. Вони визначалися як акти м'якого права, проте у сфері публічно-правового регулювання справили суттєвий вплив на законодавство. Наприклад, ще у 1997 році Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування і усі законодавчі акти, які були прийняті після цієї дати і стосувалися органів місцевого самоврядування, приймалися на основі «європейських» стандартів побудови системи місцевого самоврядування, які містилися в Хартії. Наш чинний Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» в окремих частинах буквально копіює положення Хартії.

Існує також третій аспект, що відрізняє процес європеїзації публічного права України від аналогічного процесу держав-членів ЄС, інструментальний аспект. Він стосується самого механізму впливу та взаємовпливу національного і наднаціонального. Справа в тому, що стандарти та норми ЄС є «консолідованими моделями», які були розроблені в рамках ЄС та на формування яких мали змогу впливати держави-члени. Де-факто, європеїзація – це двосторонній процес взаємовпливів європейського права на національне, і вплив національних правопорядків на формування узагальнених правил, стандартів та норм. Проте, звісно, така умова для України не виконується, у нашому варіанті європеїзація є одностороннім процесом, Україна є лише активним реципієнтом.

Таким чином, європеїзація публічного права в Україні має свої суттєві особливості по відношенню до аналогічних процесів, що відбуваються в рамках ЄС. Тому, крім використання наукових напрацювань європейських вчених з приводу цих питань, нашим завданням є також досліджувати та опрацьовувати емпіричний матеріал і робити відповідні узагальнення для їх впровадження у практику.

⁶Радишевська, О. (2020). Європеїзація адміністративного права України. *Велика українська юридична енциклопедія. У двадцяти томах. Том 5. Адміністративне право*. Харків «Право». С. 355