

legislative initiatives which aimed at passage of power authority regarding disposal of the land from state bodies to local self-government bodies — village, town and city councils is given. It is proved that to fight corruption in power body's activity on disposal of state owned land outside of settlements needs to improve an order of adoption by power body's decisions on transfer of state land into private ownership and use of citizens and legal entities.

Key words: land, bodies of power, authority, corruption, deregulation, decentralization.

УДК 340.1

*Наталія Миколаївна Пархоменко,
вчений секретар Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

ЦІННІСНІ ВИМІРИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПРАВОВИЙ ПРОСТІР

16 вересня 2014 р., коли Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС (далі — Угода), розпочався черговий етап інтеграції України у європейський правовий простір, початком якого було набуття членства в Раді Європи у 1995 р.

Термін «інтеграція» походить з латини (*integratio* — з'єднання окремих частин у загальне, ціле, єдине). Відповідно, інтеграція України до європейського співтовариства означає приведення всіх складових правової системи України до стандартів ЄС згідно з певними принципами. Інтеграція передбачає проведення низки заходів: адаптація законодавства України до законодавства ЄС; забезпечення прав людини; економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною та ЄС; політична консолідація та зміцнення демократії; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; культурно-освітня і науково-технічна інтеграція; регіональна інтеграція України.

Набувши членства у Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм і стандартів Ради Європи, зокрема, прийняти відповідні закони та приєднатися до низки конвенцій. Основною статутною умовою для вступу країн до Ради Європи є визнання державою-кандидатом принципу верховенства права, її зобов'язання забезпечити права та основні свободи людини всім особам, які перебувають під її юрисдикцією, та ефективно співпрацювати з іншими державами з метою досягнення цілей Ради Європи. У розвиток цього було ухвалено спільну програму Комісії європейських співтовариств та Ради Європи щодо реформування правової системи, місцевого самоврядування та удосконалення системи правозастосування в Україні.

Нині, через 20 років після набуття членства в Раді Європи, з огляду на проведену роботу, можна говорити про дійсність намірів України.

Зокрема, було зроблено: прийнято Конституцію України (1996 р.), Кримінальний (2001 р.) та Кримінальний процесуальний кодекси (2012 р.), Цивільний (2003) та Цивільний процесуальний кодекси (2004 р.) — всього близько 16 кодексів; закони України «Про вибори народних депутатів України» (2011 р.) та «Про політичні партії в Україні» (2001 р.); ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1997 р.), Концепцію судово-правової реформи в Україні (1992 р.) та ін. З часу набуття чинності Конституцією України 1996 р. Верховна Рада України прийняла всього 2 184 закони, з них: первинних — 593 (27,2 %), законів про внесення змін до чинних законів — 1 591 (72,8 %) [1, с. 10–11], сутність і зміст яких було сформульовано

згідно з задекларованими євроінтеграційними намірами. Крім того, вищими органами державної влади було прийнято низку програм, стратегій, концепцій, які безпосередньо визначали поступовий рух України в євроінтеграційному напрямку.

Попри це стверджувати про приведення законодавства України до європейських принципів та міжнародних стандартів, поступове зростання добробуту громадян, його досягнення рівня держав — членів ЄС — проблематично. Причини цього у площині як об'єктивного, так і суб'єктивного. Реальний стан розвитку соціально-економічних та політичних відносин свідчить про декларативність більшості законодавчих положень, відсутність механізмів їх реалізації, незавершеність започаткованих реформ, перебування країни на межі дефолту, прогресуюче зuboжіння широких верств населення тощо. Таким чином, системні проблеми, що лежали в основі нестабільності, яка панувала в країні в останні роки, так і не були вирішені. Єдиний шлях, яким можна забезпечити довготривалу політичну стабільність, на думку вітчизняних і зарубіжних дослідників, є конституційні зміни, які встановлять чіткий розподіл влад, а також запровадять належну систему стримувань і противаг між та всередині виконавчої, законодавчої та судової гілок влади. Відповідно, успішне запровадження реформ можливе тільки якщо вони ґрунтуються на широкому політичному консенсусі та суспільній підтримці. Це, у свою чергу, є можливим лише за умови неухильного додержання парламентських процедур і демократичних принципів [2].

Покращання соціально-економічної ситуації можливе лише за умови здійснення кардинальних заходів, які, можливо, не принесуть негайного результату, але у підсумку дозволять зміцнити державу, де кожен громадянин буде відчувати себе захищеним. При цьому підґрунтям зазначеного, згідно з обраним Україною стратегічним курсом, мають бути європейські принципи і цінності.

Насамперед необхідне приведення норм Конституції України — основи, правового фундаменту розвитку національного законодавства до міжнародних стандартів. Відповідно, наскільки повно в ній будуть враховані європейські принципи, настільки повно буде відображено їх у національному законодавстві, яке покликане розвивати конституційні положення. Отже, є всі підстави розглядати норми та принципи європейського права як правотворчий чинник розвитку конституційного та інших галузей законодавства.

Наступним, на нашу думку, досить вагомим методологічним принципом гармонізації законодавства нашої держави з міжнародним правом є положення ст. 9 Конституції України, де записано: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Реалізація цього конституційного положення дає можливість постійно розширювати межі національного законодавства України, збагачувати його за рахунок норм і принципів міжнародного права, які конкретизовані, уніфіковані та закріплені у міжнародних договорах. З 1991 р. органами державної влади укладено понад 2 тис. міжнародних (міждержавних, міжурядових та міжвідомчих) договорів. Реалізуючи свої конституційні повноваження, Парламент України ратифікував або дав згоду на приєднання до понад 580 міжнародно-правових актів з питань розширення та активізації міжнародних політичних і зовнішньоекономічних зв'язків нашої держави, отримання міжнародних позик і кредитів, захисту прав і свобод людини та громадянина, діяльності України в рамках міждержавних організацій та ін.

Разом із тим Верховна Рада України України ратифікувала або надала згоду на приєднання до 209 багатосторонніх угод, укладених у рамках Організації Об'єднаних Націй, Співдружності Незалежних Держав, Ради Європи, Організації Чорноморського економічного співробітництва, Організації з питань безпеки та співробітництва в Європі та інших міждержавних об'єднань. Але щоб міжнародні договори стали реальною складовою системи законодавства України, необхідне запровадження певних механізмів, у тому числі і Закону України «Про міжнародні договори України».

Угода за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною Європейського Союзу. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні.

У статті 6 Угоди зазначено: сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних принципах, зокрема, таких як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних сво-

бод. Це передбачає насамперед зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності, неупередженості та боротьбу з корупцією (ст. 14 Угоди). Реалізація цих та інших положень Угоди передбачає розробку так званих «дорожніх карт» із часовими графіками та ключовими поетапними результатами, що повинні включати всі реформи стосовно адаптації законодавства та розвитку інституційного потенціалу (ст. 118). Таким чином, адаптація законодавства здійснюється поетапно згідно з визначеними в Угоді періодами. При цьому кожний наступний етап починається лише після того, як завершені та схвалені заходи з імплементації попереднього етапу (ст. 119).

Повертаючись до ціннісних засад інтеграції, необхідно зазначити, що урядовці, парламентарі, судді у своїй діяльності майже всі 20 років переважно приділяли увагу і наголошували на принципах верховенства права та забезпеченні прав і свобод людини, про що йшлося майже в усіх правових актах, але не підтверджувалося практикою їх реалізації. Події кінця 2013 — початку 2014 рр. і дотепер зумовили необхідність зміщення ціннісних засад інтеграції та висунення на перший план існування і стабільний розвиток демократичних інститутів.

Отже, найпершим принципом інтеграції в Угоді визначено стабільність і дієвість демократичних інституцій. Серед них в юридичній і політичній науці [3] виокремлюють такі: представницькі органи влади; періодичні вибори до органів влади; свобода слова; незалежне правосуддя; інститути громадянського суспільства; забезпечення прав і законних інтересів громадян та ін. Слід зазначити, що стан справ і просування реформ у цій сфері є предметом постійного моніторингу Парламентської Асамблеї Ради Європи. Починаючи з 1999 р. Асамблея у своїх резолюціях звертає увагу на проблемні аспекти та пропонує шляхи їх вирішення.

Зокрема, щодо вільних, чесних виборів, в яких має право брати участь кожен громадянин (як виборець і як кандидат), у поєднанні з безперервною відкритою політичною конкуренцією між громадянами та їх об'єднаннями. У цьому аспекті насамперед необхідно поновити роботу над удосконаленням Конституції України та пов'язаного законодавства, аби встановити ефективну систему стримувань і противаг та привести конституційні положення у відповідність до європейських стандартів. Конституційна реформа має стати кроком на шляху вирішення поточної суспільно-політичної та економічної кризи.

Незважаючи на постійне реформування виборчого законодавства, актуальною залишається проблема розробки і прийняття єдиного Виборчого кодексу, який би забезпечив узгодженість всіх виборів в Україні з європейськими стандартами. Парламентська Асамблея Ради Європи наголошує на необхідності зниження прохідного бар'єру з 5 %, що сприятиме політичному плюралізму та зменшить поляризацію у парламенті.

Актуальним залишається забезпечення незалежного правосуддя. Статистика свідчить, що у разі порушення власних прав люди насамперед звертаються за їх захистом до членів сім'ї та родичів (38,7 %), знайомих і колег (25,3 %), міжнародного суду та міжнародних організацій (19,7 %) і суду (18,2 %) [4, с. 111]. Окрім того, загальновідомим є те, що судова система України систематично використовується неналежним чином іншими гілками влади і високопосадовці не виконують рішення судів, що свідчить про руйнування цієї ключової демократичної інституції. Незалежне та неупереджене правосуддя є передумовою існування демократичного суспільства, яке керується верховенством права. Звідси гостра необхідність проведення комплексної судової реформи, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції України [5].

Важливим кроком реформування правоохоронної системи стало ухвалення Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру”», яким було позбавлено органи прокуратури функції загального нагляду та всіх пов'язаних із нею повноважень. Прокурори тепер не будуть здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів всіма суб'єктами права та вживати заходів для усунення порушень закону стосовно будь-кого, хто цей Закон порушує. При цьому відсутність механізмів забезпечення цього Закону робить його положення надієвими.

Таким, що відповідає європейським стандартам, є можливість внесення застави й утримування під вартою у країних випадках та на підставі рішення суду.

Будь-яке демократичне європейське суспільство передбачає свободу думки і слова. За Конституцією України громадяни мають право безкарно висловлювати свої думки, зокре-

ма, можливість критикувати владу, політичну систему, суспільно-економічний лад і пануючу ідеологію тощо. На жаль, новітня практика державотворення свідчить про намагання деяких політичних сил згорнути або обмежити зазначені свободи, у тому числі й на законодавчому рівні.

В Україні дедалі частіше виникають ситуації перешкоджання (тиск, побиття, вбивство тощо) діяльності громадських активістів, журналістів, які привертають увагу громадськості та позиція яких суперечить інтересам окремих представників політичних еліт, органів влади, приватних бізнесових груп. З другого боку, інколи інституції громадянського суспільства у своїй діяльності шкодять інтересам суспільства. Так, «перенасичення» контентом кримінального змісту в більшості ЗМІ створює додатковий фон напруги в суспільстві. Натомість мінімально приділяється увага висвітленню інформації, яка може допомогти громадянам у захисті своїх прав та інтересів, інформації щодо успішної правозахисної діяльності. За роки здійснення моніторингу (з 1994 р.) у 2014 р. виникла ситуація, коли рівень недовіри до медіа перевищив рівень довіри. Так, у 2014 р. щодо зміни ситуації в регіонах у політичному сенсі після Революції гідності 2013–2014 рр. ЗМІ (телебаченню, радіо, пресі) цілком або переважно довіряють лише 25 %, а цілком або переважно не довіряють 45 % дорослого населення України. Водночас ще рік тому ці показники становили 37 % і 29 % відповідно (без урахування жителів Криму) [6].

Важливою демократичною цінністю є доступ до альтернативних і незалежних джерел інформації. Громадяни мають право шукати та отримувати інформацію від інших громадян, з книг, ЗМІ тощо. Альтернативні джерела інформації повинні існувати, бути доступними і не підконтрольними будь-якій одній політичній силі. Дискусійним у цьому випадку є заборона трансляції телебачення окремих країн або намагання позбавити ліцензування окремих телевізійних каналів. Серед останніх подій у цій сфері стало прийняття у квітні 2014 р. Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» (березні 2015 р. — нової редакції), згідно з яким суспільне телебачення і радіомовлення України створюється у формі публічного акціонерного товариства «Національна громадська телерадіокомпанія України», 100 % якого належить державі з метою задоволення інформаційних потреб суспільства, залучення громадян до обговорення та вирішення найважливіших соціально-політичних питань, забезпечення національного діалогу, сприяння формуванню громадянського суспільства. Статут Національної телерадіокомпанії має містити гарантії незалежності громадського мовлення, заборону на втручання з боку акціонера та інших суб'єктів владних повноважень у редакційну політику [7].

Невід'ємним інститутом демократичної держави є існування незалежних громадських організацій, рухів, спілок, партій. За даними місцевих органів юстиції, на кінець 2014 р. зареєстровано 61 090 центральних органів громадських організацій (із них 701 — із всеукраїнським статусом), громадських спілок — 718, професійних спілок — 4 143, об'єднань профспілок — 1 130 та благодійних організацій — 9 799. Крім того, на той самий період в Україні зареєстровано 235 політичних партій [8]. Щоправда, більшість зареєстрованих організацій є ситуативними, малоактивними або навіть віртуальними проектами, часто створеними під конкретні завдання короткого проміжку часу, і згідно з експертними оцінками у кращому разі лише десята частина зареєстрованих організацій є активними і діючими [9, с. 122]. Традиційною сферою діяльності інститутів громадянського суспільства є політична, пов'язана насамперед із виборами до органів державної влади і місцевого самоврядування або, останнім часом, вибором зовнішньополітичних пріоритетів. На відміну від цього у західному суспільстві пріоритетами громадської діяльності є сфера навколишнього середовища, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури та ін.

Отже, нагальним є внесення змін до чинної Конституції України замість ухвалення повністю нового тексту Основного Закону та завершення низки реформ: виборчої, прокуратури, правосуддя, освіти, адвокатури тощо у контексті боротьби з корупцією. Позитивним кроком у цьому напрямку стало прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та його створення 16 квітня 2015 р., завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Відповідно, інтеграція у європейський простір означає не лише адаптацію та уніфікацію законодавства України та ЄС. Більше того — вона не може стосуватися лише однієї сфери суспільних відносин — правової. Інтеграція означає відповідність економічних, політичних, культурних та інших відносин в Україні європейським принципам і стандартам. Як свідчить двадцятирічний досвід, ефективність інтеграційних процесів може бути ефективною лише за умови одночасності проведення відповідних реформ в усіх сферах відносин. Парламентська Асамблея Ради Європи весь час звертає увагу на те, що декілька важливих зобов'язань, даних Україною при вступі до Ради Європи у 1995 р., дотепер не виконані. Уряди, що змінювали один одного, а також Верховна Рада України та її політичні фракції розділяють відповідальність за цей провал [10]. Це зауваження 2012 р., але особливої гостроти та прояву воно набуло у 2013–2014 рр. Як зазначалося, криза, що нині охопила всі сфери суспільних відносин, потребує невідкладних кроків. Зволікання і затягування реформ підвищує соціальну напругу та ставить під загрозу можливість інтегрування України в європейський правовий простір.

Список використаних джерел

1. *Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні (проблеми якості, рекомендації щодо вдосконалення в контексті європейської практики)* : моногр. / О. В. Скрипнюк, М. О. Теплюк, О. І. Ющик. — К. : Атіка-Н, 2010. — С. 10–11.
2. *Функціонування демократичних інституцій в Україні* : Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи, ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_760.
3. *Карл Т. Л., Шміттер Ф. Що є демократія?* / Т. Л. Карл, Ф. Шміттер [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ibib.ltd.ua/karl-shmitter-cto-est.html>.
4. *Нікітіна Т. Громадянська активність населення України* / Т. Нікітіна, Т. Любима // Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. д-р економ. наук В. Ворони, д-р соц. наук М. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2013. — 566 с.
5. *Функціонування демократичних інституцій в Україні* : Резолюція 1549 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи, ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квітня 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_760.
6. *Вперше за 20 років рівень недовіри до ЗМІ в Україні перевищив рівень довіри* — соціолог [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unian.ua/society/996947-vpershe-za-20-rokiv-riven-nedoviri-do-zmi-v-ukrajini-perevischiv-riven-doviri-sotsiolog.html>.
7. *Про Суспільне телебачення і радіомовлення України* : Закон України від 17 квітня 2014 р. № 1227-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1227-18>.
8. *Кількість зареєстрованих громадських об'єднань, професійних спілок, політичних партій та благодійних організацій в Україні за 2014 рік* — Державна служба статистики України ЕКСПРЕС-ВИПУСК [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/operativ/menu/menu_u/tp.htm.
9. *Степаненко В. Громадські організації у патерналістському суспільстві* / В. Степаненко // Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. д-р економ. наук В. Ворони, д-р соц. наук М. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2013. — 566 с.
10. *Функционирование демократических институтов в Украине* : Резолюция 1862 (2012) Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 26 января 2012 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a57.

Пархоменко Н. М. Ціннісні виміри інтеграції України в європейський правовий простір

Принципами інтеграції України до європейського правового простору відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2014 р. є стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини й основоположних свобод. Серед таких інституцій в юридичній і політичній науці виокремлюють: представницькі органи влади; періодичні вибори до органів влади; свободу слова; незалежне правосуддя; інститути громадянського суспільства; забезпечення прав і законних інтересів громадян та ін. Акцентовано увагу на тому, що події кінця 2013 — початку 2014 рр. і дотепер зумовили необхідність зміщення ціннісних засад інтеграції та висунення на перший план існування і стабільний розвиток демократичних інститутів. Попри існуючі певні позитивні кроки в цьому напрямку Парламентська Асамблея Ради Європи весь час звертає увагу на те, що

декілька важливих зобов'язань, даних Україною ще при вступі до Ради Європи у 1995 р., дотепер не виконані. Відповідно, зволікання і затягування реформ підвищують соціальну напругу та ставлять під загрозу можливість інтегрування України у європейський правовий простір.

Ключові слова: інтеграція, демократичні інститути, європейські принципи та цінності, Парламентська Асамблея Ради Європи, реформа, конституція, законодавство.

Пархоменко Н. Н. Ценностные измерения интеграции Украины в европейское правовое пространство

Принципами интеграции Украины в европейское правовое пространство в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом 2014 г. есть стабильность и действенность демократических институтов, верховенство права и уважение прав человека и основных свобод. Среди таких институтов в юридической и политической науке выделяют: представительные органы власти; периодические выборы в органы власти; свободу слова, независимое правосудие; институты гражданского общества; обеспечение прав и законных интересов граждан и др. Акцентируется внимание на том, что события конца 2013 — начала 2014 гг. и до сих пор обусловили необходимость смещения ценностных основ интеграции и выдвижение на первый план существования и стабильное развитие демократических институтов. Несмотря на существующие определенные позитивные шаги в этом направлении Парламентская Ассамблея Совета Европы все время обращает внимание на то, что несколько важных обязательств, данных Украиной еще при вступлении в Совет Европы в 1995 г., до сих пор не выполнены. Соответственно, проволочки и затягивания реформ повышают социальную напряженность и ставят под угрозу возможность интеграции Украины в европейское правовое пространство.

Ключевые слова: интеграция, демократические институты, европейские принципы и ценности, Парламентская Ассамблея Совета Европы, реформа, конституция, законодательство.

Parkhomenko N. Valuable measurement of integration of Ukraine into the European space

The principles of integration of Ukraine into the European legal space according to the Association Agreement by the year 2014 is the stability and effectiveness of democratic institutions, rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms. Among such institutions in the legal and political science point to the following: representative bodies, periodic elections to bodies of power, freedom of speech, independent justice, institutions of civil society, ensuring the rights and legitimate interests of citizens and other attention on the fact that the events of the end of 2013 — the beginning of 2014 years and until now, led to the need for strengthening values the principles of integration and bringing to the fore the existence and stable development of democratic institutions.

In addition, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe all the time draws attention to the fact that several important obligations, data, Ukraine still at entering the Council of Europe in 1995, still not satisfied.

Integration means compliance with economic, political, cultural, etc. in Ukraine the European principles and standards. In accordance with the delay and delay reform increases social tension and jeopardizing the possibility of integration of Ukraine into the European legal space.

Key words: integration, democratic institutions, the European principles and values, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe reform, constitution, legislation.