

«НА СЬОГОДНІ МАЄМО ДЕКІЛЬКА КЛЮЧОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У СФЕРІ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ», – ОЛЕНА ГРІНЕНКО

Напередодні Дня Європи в Україні ми поспілкувалися з доктором юридичних наук, відомим фахівцем в сфері міжнародного права, політологом-міжнародником, завідувачем відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України Оленою Гріненко.

? **ОЛЕНА ОЛЕКСІЇВНО, У ЧОМУ ПОЛЯГАЮТЬ ОСНОВНІ ПИТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ? НА ЯКОМУ ЕТАПІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ПЕРЕБУВАЄ УКРАЇНА, ТА ЯКІ НАЙБЛИЖЧІ ПЕРСПЕКТИВИ МОЖНА ОЧІКУВАТИ З ПРАВОВОЇ ТОЧКИ ЗОРУ?**

У цьому зв'язку важливо пам'ятати, що в євроінтеграційному процесі нашої держави триває період, коли із зовнішньополітичного питання він перетворюється на низку конкретних складних практичних завдань політики внутрішньої. Для нашої держави такий період настав з моменту підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у 2014 році. Сьогодні пріоритетними завданнями органів законодавчої, виконавчої гілок влади є практична імплементація значної кількості європейських нормативних актів (директив, регламентів тощо) з метою приведення державного сектору, політики та економіки в Україні до стандартів держав-членів ЄС.

І у цьому контексті, нагадаю, що у 2014 році Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення щодо введення у кожному міністерстві нової посади заступника міністра з питань європейської

інтеграції, а в кожному відомстві також буде працювати фахівець у галузі права Європейського Союзу, завдання якого – надати будь-яку допомогу у виконанні Україною положень Угоди про асоціацію. До речі, інститути ЄС вже давно наполягали на створенні в Україні відповідного державного органу в системі виконавчої влади, який би опікувався питаннями європейської інтеграції нашої держави. Проте за колишнього політичного режиму такого органу не було створено.

Наша держава зараз перебуває на проміжному етапі, який передбачає поступову імплементацію положень Угоди про асоціацію у вітчизняне законодавство і практику, активізацію і поглиблення всеохоплюючої зони вільної торгівлі як невід'ємної складової частини Угоди про асоціацію. Також це продовження процесів реформування у таких пріоритетних для України сферах, як: судова система, виборче законодавство, боротьба з корупцією, державне управління, енергетика, дерегуляція, державні закупівлі, оподаткування та зовнішній аудит.

Від успішної реалізації вищезгаданих завдань залежатиме

й наступний етап щодо входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір.

? **ЩО ВИ МОЖЕТЕ СКАЗАТИ З ПРИВОДУ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА У ВИМІРІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЦИВІЛІЗАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ?**

Насамперед, важливо розуміти, що Європейський вибір України висуває низку складних теоретичних і практичних завдань, в першу чергу, для органів державної влади. Йдеться про усвідомлення суспільством свого залучення до європейського цивілізаційного процесу, а також питань, пов'язаних із визначенням перспектив та пріоритетів цивілізаційної самореалізації нашої держави.

Аксіомою є те, що без розвинутого громадянського суспільства неможливо побудувати правову державу. Адже взаємовідносини правової держави та громадянського суспільства є визначальним фактором успішного розвитку держави і суспільства, а також фундаментальною умовою гарантування і забезпечення прав і свобод людини.

Як слушно відзначають політологи, філософи права, демократич-



проблематики пошуку оптимальних громадських, політичних та економічних складових життєдіяльності суспільства і держави.

? В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ БЕЗПЕРЕЧНО ПОСТАЄ ПИТАННЯ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА. В ЧОМУ ЦЕ ПОЛЯГАЄ, ТА ЯКІ ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЦЬОГО ПРОЦЕСУ ВИ БАЧИТЕ?

Насамперед, зазначу, що нині транскордонне співробітництво розглядається у двох площинах: як інструмент розвитку прикордонних територій і як один із чинників реалізації євроінтеграційних прагнень нашої держави. Після розширення ЄС до кордонів нашої держави суттєво змінився власне статус транскордонного співробітництва.

Варто зауважити, що для України міжрегіональне співробітництво є надзвичайно важливим шляхом практичного включення її регіонів до загальноєвропейських інтеграційних процесів. Сьогодні спостерігаємо тенденцію щодо активізації прикордонної співпраці у торговельно-економічній та інших сферах прикордонних регіонів України і держав – членів ЄС, а це, своєю чергою, значно розширює коло зацікавлених у такому співробітництві суб'єктів.

Важливим завданням, що сьогодні стоїть перед органами державної влади України, є формування системи транскордонного співробітництва відповідно до європейських стандартів, оскільки саме розбудова європейського рівня транскордонного співробітництва України може і повинна стати відповідною, так би мовити, презентацією європейських намірів України.

Вбачається, що сьогодні стратегічною метою транскордонного співробітництва повинні стати його спрямованість на гармонізований комплексний розвиток регіонів, а також поглиблення і активізація їх участі у різноманітних

ний та соціальний розвиток держави починає занепадати саме тоді, коли порушується єдність системи цінностей громадянського суспільства, а також є дисбаланс у визначенні соціальних пріоритетів, принципів, завдань тощо.

Слід констатувати, що низький рівень соціальної активності індивідів, відсутність або неефективність громадянських інституцій неодмінно компенсуються надмірним втручанням у суспільні взаємовідносини з боку органів державної

влади. Натомість, якщо переважна більшість питань самоорганізації життя людей буде вирішуватися на місцевому рівні, в межах вільно утворених ними об'єднань, то це значно звузить потребу в застосуванні примусових заходів з боку держави.

Отже, на мою думку, застосування понять «державна» і «громадянське суспільство» має значення і сенс лише тоді, коли ці поняття набувають свого власного змісту, але розглядаються як такі, що можуть співвідноситись в межах загальної

міжнародних інтеграційних процесів. У такому співробітництві, безумовно, головну роль повинні відігравати регіональні органи самоврядування і територіальні громади прикордонних адміністративно-територіальних одиниць України та прикордонних держав – членів ЄС.

Окремо варто відзначити, що Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, яка була ратифікована Верховною Радою Україною 16 вересня 2014 року, як один із напрямів міжнародного співробітництва серед інших, відзначається й співробітництво у контексті спільного користування річки Дунай, а також регіональне співробітництво.

У цьому контексті також хоч нагадати й про певні позитивні зрушення в контексті лібералізації візового режиму з державами-членами ЄС. Як відомо, 18 грудня 2015 року Європейською комісією схвалено позитивний Звіт стосовно виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. На основі цього Звіту нещодавно у 2016 році Рада ЄС та Європейський парламент затвердили рішення щодо лібералізації візового режиму з Україною. У Зверненні Президента України з нагоди рішень ЄС щодо безвізового режиму з Україною йдеться про те, що безвізовий режим з державами – членами ЄС для громадян України стане реальністю вже в 2016 році.

? ЯКЩО ПЕРЕХОДИТИ ДО ПОЛІТИЧНОГО ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ВИМІРУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, ШО МОЖЕ ТА МАЄ ЗМІНИТИСЬ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН?

Насамперед хочу відзначити, що сучасні дослідження базових засад державного управління в системі інтеграційної політики України, а також аналіз зарубіжного досвіду у сфері державного управління дають підстави стверджувати, що участь в інтеграційних процесах є основним

фактором становлення і розвитку в Україні новітніх соціально-економічних відносин, формування демократичних правових інститутів та дотримання прав і свобод людини.

В умовах поглиблення інтеграційних політичних, економічних та правових процесів такі категорії, як «державне управління», «державно-управлінські відносини», «державно-управлінська діяльність» набувають якісно нових специфічних ознак. Йдеться про формування в Україні відкритої системи публічного управління як складової адміністративної системи, в межах якої відбуватиметься процес гармонізації принципів та методів територіального врядування з посиленням інструментів і механізмів делегування повноважень.

На мою думку, проведення ґрунтовних досліджень політичних та адміністративних аспектів державного управління, що мають місце в державах – членах ЄС, сприятимуть якнайшвидшому формуванню та розвитку відкритої системи публічного управління в Україні.

Вважаю, що в умовах реформування українського суспільства вкрай важливого значення набуває формування чіткого та ефективного механізму правового регулювання державно-управлінських відносин з урахуванням зарубіжного досвіду, насамперед, держав – членів ЄС.

? НАСКІЛЬКИ ВІДОМО, СФЕРА ЕНЕРГЕТИКИ – ОДНА З ТИХ, ШО РЕГУЛЮЄТЬСЯ В РАМКАХ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ, ОКРЕМИМ ЇЇ АСПЕКТОМ Є ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА І РОЗВИТОК ВІДНОВЛЮВАНИХ ДЖЕРЕЛ ЕНЕРГІЇ. ЯКІ В ЦЬОМУ КОНТЕКСТІ УСПІХИ УКРАЇНИ?

Так, в рамках Угоди про асоціацію сфера енергетики також піддається регулюванню і потребує від України впровадження цілої низки дій, в тому числі і в законодавчій сфері. У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» серед 62 реформ, запланованих у дорожній карті її ре-

алізації, окремо виділено Програму енергонезалежності, яка передбачає «перехід до енергоефективного та енергоощадного використання та споживання енергоресурсів, реалізацію проектів з використанням альтернативних джерел енергії, лібералізацію ринків електричної і теплової енергії».

У Преамбулі Угоди про асоціацію вказано, що її завданням серед іншого є посилення співробітництва у сфері енергетики, виходячи з обов'язків за Договором про Енергетичне співтовариство (ЄЕСп) та посилення енергетичної безпеки і регуляторної адаптації до ключових елементів аспису ЄС, з одночасним «сприянням енергетичній ефективності та використанню поновлюваних джерел енергії» (преамбула).

Регулювання енергетичних питань фактично відноситься до двох сфер УАУ: Зони вільної торгівлі (ЗВТ) (в рамках розділу IV) і Галузевого співробітництва (в рамках розділу V). Для вирішення всіх видів «спорів» щодо торгівлі енергоносіями в рамках ЗВТ передбачено спеціальну процедуру врегулювання, відмінну від звичайної. Важливою є також передбачена лібералізація енергетичного ринку України на основі Третього енергетичного пакета ЄС.

В рамках Галузевої енергетичної співпраці мова йде про більш широку сферу співробітництва, що включає також енергетичну безпеку, ядерну енергетику, енергоефективність, ВДЕ, біопаливо тощо (стаття 338). Крім того, передбачається наближення українського законодавства у сфері енергетики до європейського (стаття 341).

Окрема процедура наближення до актів права ЄС передбачена в рамках членства України у Енергетичному співтоваристві, де окремо також виділено сферу ВДЕ, енергоефективності та енергетичної безпеки.

Правові аспекти наближення законодавства України до європейського в сфері ВДЕ, енергоефектив-

ності та енергетичної безпеки не залишаються осторонь української науки. Так, у цій сфері активно працює доктор юридичних наук С. Д. Білоцький, який запропонував існування в рамках міжнародного права підхід щодо енергетично орієнтованої енергетики.

У травні 2016 року Президент України ухвалив рішення про приєднання до спеціалізованої міжнародної організації в сфері ВДЕ – Міжнародного агентства з відновлювальних джерел енергії (IRENA), що має сприяти інтеграції України до загальносвітових процесів в цій галузі.

В той же час українське законодавство зберігає і цілу низку прогалін в рамках підтримки ВДЕ. Наприклад, існує два спеціальні закони, які досі на відміну від однієї директиви ЄС окремо регулюють не власне ВДЕ, а «альтернативні джерела енергії» та «альтернативні види палива». Хоч і є право продажу до загальнодержавної енергетичної системи за спеціальним тарифом електроенергії, виробленої за допомогою сонця та вітру, але підходи до ціноутворення для фізичних і юридичних осіб відрізняються.



ЯКОЮ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ Є РОЛЬ СУДІВ, ЯК УКРАЇНСЬКИХ, ТАК І МІЖНАРОДНИХ?

Насправді роль різних інституцій в процесі реалізації міжнародних угод є доволі різною. В процесі імплементації Угоди про асоціацію можуть брати участь кілька таких органів: Суд ЄС, національні суди України, Конституційний Суд України, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ).

Усі ці органи матимуть той чи інший вплив на реалізацію угоди. Суд ЄС володіє монопольним правом на тлумачення саме актів ЄС, в той же час міждержавна угода безпосередньо не може вважатися актом лише ЄС, хоча такі угоди і вважаються одним із джерел права ЄС. Тому можливість такого

тлумачення явно існує. Але ця Угода передбачає також залучення інших постійно діючих спільних органів, створених самою угодою, до процедури наближення українського законодавства. Цей шлях буде до речнішим, з точки зору міжнародного права.

Прямо лише ст. 322 Угоди про асоціацію чітко вказує на механізм звернення до Суду ЄС в преюдиційному порядку за рішенням, яке має обов'язковий характер лише для арбітражного трибуналу, якщо в останнього виникають питання щодо тлумачення положень права ЄС та його застосування у спорі між сторонами.

Однак питання застосування судової практики ЄС в рішеннях українських судів є дискусійним та неоднозначним. Єдине, що стає однозначним, на наш погляд, це застосування практики Суду ЄС в процесі тлумачення принципів належного функціонування ринків ЄС та України у їх взаємній торгівлі. Прикладами врахування нового законодавства ЄС у відносинах між Україною та ЄС є включення до додатків до Угоди за рішенням Ради асоціації нових законодавчих актів ЄС, які ухвалені в процесі функціонування ЄС.

Конституційний Суд України в разі звернення до нього суб'єктів подання також може розтлумачити норми Угоди про асоціацію, як будь-якої іншої міждержавної угоди за участю України.

Що стосується ЄСПЛ, то його сфера застосування в цьому випадку є досить вузькою. Він може розглянути випадок порушення прав людини в сенсі Європейської конвенції з прав людини в процесі імплементації положень Угоди, хоча вона згадує ЄСПЛ серед того, на чому базується її діяльність.



ЯКІ ВИКЛИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ СТАЮТЬ СЬОГОДНІ ПЕРЕД ЗАКОНОДАВЦЕМ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ?

Захист прав людини є традиційною сферою інтересів такого

наднаціонального європейського об'єднання, як Рада Європи, та відповідно компетенцією Європейського суду з прав людини. Хоча інституції ЄС на сьогодні у цьому питанні насамперед розвивають позицію структур Ради Європи, їх позиція для України також дуже важлива.

Інститут законодавства взяв активну участь у розробленні Плану законодавчого забезпечення реформ, схваленого Верховною Радою України у червні 2015 року. Вкрай позитивним фактором є те, що положення Плану у сфері прав людини знайшли своє відображення у приписах іншого програмного документа – Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженому Урядом у листопаді 2014 р.

На сьогодні маємо декілька ключових зобов'язань у сфері законодавчого забезпечення прав людини, що відображено в обох згаданих планах. Це насамперед посилення гарантій ефективного розслідування катувань та жорстоких поведінь, яке має бути вирішене через нове законодавство про Державне бюро розслідувань. Це й питання поновлення довіри до суду через запровадження в Україні справжнього суду присяжних. Це й аспект вчасного та якісного виконання судових рішень на користь громадян України, чому може сприяти новий закон про виконавчу службу. Нагальною є потреба у схваленні закону про мирні зібрання і зміни законодавства України про страйки. На негайне врегулювання потребують аспекти захисту прав громадян України, що перебувають у тимчасово окупованих окремих районах Донецької та Луганської областей. Усі ці питання є підґрунтям для нашої роботи в Інституті законодавства Верховної Ради України. ■