

УДК 316.652

ВПЛИВ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Скриль С.А.

Херсонський економічно-правовий інститут

У статті розглядаються проблеми впливу права Європейського Союзу на формування та функціонування політичних систем посткомуністичних держав Центральної та Східної Європи. Аналізуються система та принципи права ЄС. Автором досліджуються результати виконання Копенгагенських критеріїв вступу до ЄС державами регіону.

Ключові слова: право Європейського Союзу, глобалізація, європейська цивілізація, політична система, регіоналізація, інтеграція.

Політичні системи держав Європейсько-го Союзу мають певні спільні риси. Така спільність обумовлена як цивілізаційним фактором (розвитком в межах локальної європейської цивілізації), так і впливом цілісної наднаціональної системи європейського права.

Актуальність досліджуваної проблематики полягає у необхідності визначити позитивні та негативні наслідки загальноєвропейської політико-правової уніфікації.

Об'єктом дослідження є політичні системи посткомуністичних держав Центральної та Східної Європи.

Предмет дослідження – вплив правової системи Європейського Союзу на розвиток та функціонування політичних систем вказаних держав.

Проблематика створення єдиного європейського політико-правового простору знайшла особливу увагу у працях таких зарубіжних вчених, як Ж. Булуа, Р.-М. Шевальє, К. Демке, Ж. Фурньє, Г. Граббе, Ж. Гессе, К. Нілл, К. Ніццо, Ж. Зілдер та ін.

Серед національних дослідників слід відзначити праці В. Авер'янова, І. Кресіної, Ю. Маслова, С. Наумкіної, Р. Петрова, А. Пухтецької та інших.

Функціонування цілісного європейського політико-правового простору необхідно розглядати в цивілізаційному, глобалізаційному, економічному та правовому форматі. Кожен із вказаних чинників має свої особливості «вторгнення у політичні системи» держав регіону.

Аналізуючи цивілізаційно-правові умови формування «єдиного європейського простору», слід наголосити на поступовому утвердженні у правових системах більшості держав регіону принципу верховенства правового закону як однієї із основних цінностей європейської правової традиції. Під правовим законом розуміються нормативно оформлені фундаментальні принципи існування європейської локальної цивілізації – свобода, рівність та справедливість. Свобода як універсальний принцип передбачає конституційне закріплення права націй на самовизначення у політичній, економічній та культурній сферах, утвердження ефективних нормативних та інституційних механізмів реалізації та гарантій негативних прав людини і громадянина. Рівність визначається як заборона будь-якої дискримінації, як формальна рівність перед законом усіх громадян. Справедливість знаходить своє відображення у системі гарантій реалізації позитивних (соціально-економічних та культурних)

прав людини і громадянина, а також у системі гуманізованого кримінального законодавства. На конституційному рівні вказані принципи виступили основою новітньої доктрини «модернізованого конституціоналізму ХХ століття».

Розглядаючи право як частину цивілізації, О. Харитонова та Є. Харитонов визначають властивості континентально-європейської традиції права:

1) відносно чітка межа між правовими та іншими інституціями. Хоча політика і мораль можуть визначати закон, але вони не трактуються як сам закон;

2) управління правовими інституціями доручається спеціальному корпусу людей, які для цього спеціально дістають юридичну освіту;

3) юридична думка впливає на правові інститути; право сприймається у суспільстві як узгоджене ціле, єдина сформована система;

4) закон сприймається як цілісна система, «організм», який розвивається через покоління;

5) життєздатність правової системи ґрунтується на впевненості суспільства в довговічному характері права;

6) розвиток права свідчить, що воно не просто продовжується, а має свою історію;

7) історичність права пов'язана з усвідомленням його переваги над політичною владою;

8) всередині одного суспільства існують і змагаються різні юрисдикції, що робить переваги закону необхідними і можливими [1, с. 48].

Цивілізаційно-правовий чинник формування «єдиного політичного простору» тісно пов'язаний із глобалізаційним впливом на правові системи держав романо-германської правової сім'ї.

Глобалізація породжує формування глобальної соціальної системи, у якій можна виділити чотири рівня відносин: відносини в сфері національної юрисдикції держав (внутрішньодержавне право); відносини між державами (міжнародне право); відносини між приватними особами з тих питань, що не врегульовані внутрішнім або міжнародним правом (транснаціональне право); відносини в сфері наднаціональної юрисдикції (наднаціональне право) [2].

Право Європейського Союзу слід розглядати як наднаціональну систему права, яка має свою джерельну основу, принципи взаємодії з правом країн ЄС, ієрархію нормативних актів та судових прецедентів.

Як зазначає Л. Ентін, на сьогодні наявні дві основні класифікації європейського права: вертикальна та горизонтальна. Відповідно до першої –

виділяються: первинне право (установчі договори Європейського Союзу); вторинне право (сукупність юридично обов'язкових приписів (актів) Інститутів Європейського Союзу); третинне (комплементарне або додаткове) право (міждержавні Конвенції); прецедентне судове право Європейського Суду з прав людини. Відповідно ж до другої класифікації – горизонтальної – виділяють три основні елементи європейського права: 1) комунітарне право («*acquis communautaire*») – сукупність договірних зобов'язань та законодавства (угод, регламентів, директив та прецедентів Суду ЄС); 2) норми у сфері спільної безпеки, зовнішніх відносин та співробітництва у сфері юстиції; 3) норми Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., а також судові прецеденти Європейського Суду з прав людини [3].

Окрім визначеної нормативної бази європейського права певний вплив на політико-правові процеси в країнах Європейського Союзу здійснюють також загальні принципи права ЄС: 1) принцип відповідальності Європейського Союзу за шкоду, спричинену діями або рішеннями його органів або посадових осіб; 2) принцип «пропорційності»: дії та рішення Європейського Союзу повинні бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення мети Союзу, а спричинені цими діями або рішеннями негативні наслідки не можуть виходити за межі рівня, необхідного для досягнення поставленої мети; 3) принцип «захисту законних сподівань»: оскільки громадяни й організації планують свою діяльність на основі законодавства ЄС, то суттєві зміни в ньому не повинні мати зворотної сили за винятком тих випадків, коли існує загальна загроза вдатися до таких дій; 4) принцип «*ne bis in idem*» (правило, що забороняє подвійне покарання за одне порушення): при прийнятті органами ЄС будь-якого рішення про застосування санкцій слід урахувувати всі прийняті раніше з цього питання рішення національних органів про накладення санкцій; 5) загальні права та свободи людини [4].

Правова система Європейського Союзу є самостійною наднаціональною регіональною правовою системою, побудованою на нормативно-прецедентній доктрині сучасної романо-германської правової сім'ї. Політичною складовою моделі демократичного європейського суспільства слід вважати Копенгагенські критерії членства у ЄС держав Центральної та Східної Європи. Так, до Копенгагенських критеріїв, ухвалених на Копенгагенській Європейській Раді 21-22 червня 1993 року, належать: стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, право людини на повагу і захист меншин, існування діючої ринкової економіки так само як і здатності подолати конкурентний натиск та ринкові сили всередині ЄС. Також зазначено, що членство передбачає здатність країни-кандидата прийняти на себе зобов'язання, які випливають з членства, включаючи вірність цілям політичного, економічного та Валютного союзів. В свою чергу, до Мадридських критеріїв, схвалених на Мадридському засіданні Європейської Ради у 1995 році, відносяться: 1) Перебудова адміністративних структур країни-заявника; 2) Створення умов поступової гармонійної інтеграції в ЄС. Зазначені умови членства в Європейському Союзі свідчать

про необхідність проведення політичних реформ в державах Європейського Союзу. Набуття чинності Лісабонським Договором ще більшою мірою потребує прийняття державами Європейського Союзу єдиних стандартів політичного розвитку. Особливо треба наголосити на визначенні конкретних шляхів запровадження та утвердження принципу верховенства права. У даному напрямку передбачаються реформи інститутів власності, приватного підприємництва, правоохоронних органів, судової системи, а також подолання корупції. Серед важливих європейських стандартів демократичної влади провідне місце займає концепція «*good administration*», яка вимагає реалізацію принципу верховенства права під час надання адміністративних послуг.

До системи принципів «*good administration*» належать: принцип законності; принцип відсутності дискримінації; принцип пропорційності; принцип заборони зловживання владою; принцип безсторонності (об'єктивності); принцип врахування та відповідності законним очікуванням; принцип інформування та консультування; принцип справедливості; принцип етичності; принцип використання простої, чіткої та зрозумілої мови; принцип розумного проміжку часу для прийняття рішень; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; зазначення засобів захисту; принцип повідомлення про прийняте рішення; принцип захисту даних та поваги приватної інформації; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип юридичної визначеності та захисту порушених прав; право на оскарження адміністративних рішень; принцип доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного урядування та використання електронної пошти; принцип гнучкості у роботі адміністративних органів; принцип ефективності; принцип прозорості адміністративних дій; принцип простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів); принцип діяти належним чином; принцип удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади; принцип збереження та охорони державної власності; принцип підготовки державних службовців; принцип виконання бюджетних вимог; принцип раціоналізації організації інформації [5].

Реалізація концепції «*good administration*» у формуванні політичних інститутів передбачає ефективне подолання корупції, оскільки остання є «раковою пухлиною» на шляху демократичних перетворень.

Аналізуючи специфіку та структуру корупції в державах Центральної та Східної Європи наприкінці ХХ століття, слід виокремити три рівні – політичну корупцію («захоплення державних функцій»), адміністративну та побутову. Фахівцями Світового банку були дані наступні визначення політичної та адміністративної корупції: «Захопленням держави вважаються дії окремих осіб, груп або фірм як в державному, так і в приватному секторах з метою впливу на формування законів, правил, указів та інших інструментів державної політики з метою забезпечення собі певних переваг в результаті протиправного і непрозорого надання особистих благ державними службовцями. Адміністратив-

на корупція відноситься до навмисного внесення спотворень в процес приписаного виконання існуючих законів, правил і регулюючих положень з метою надання переваг як державним, так і недержавним «дійовим особам» внаслідок незаконного і непрозорого забезпечення особистих вигод державним чиновникам» [6, с. 23-24]. Побутовою корупцією слід вважати протиправні дії осіб, що надають адміністративні послуги населенню на рівні споживчих правовідносин.

Незважаючи на те, що демократичні перетворення у державах Центральної та Східної Європи розпочались на початку 90-х років XX століття, певні антикорупційні кроки були зроблені майже через 10-15 років. Так, у Польщі лише у 2002 р. уряд затвердив Державну програму боротьби з корупцією під назвою «Антикорупційна стратегія». А спеціальний державний орган по боротьбі із корупцією – Центральне антикорупційне Управління, був створений лише у 2006р. на підставі норм відповідного закону. У Румунії центральний антикорупційний орган з правоохоронними повноваженнями – Національна прокуратурська служба з боротьби проти корупції (у подальшому перетворена у Національний антикорупційний директорат (НАД) розпочав свою діяльність лише у 2000 р. після прийняття пакету антикорупційних законів. У Словаччині спеціальні державні органи по боротьбі із корупцією – Особливий Суд та Особлива Прокуратура були створені у 2003 р. У інших країнах Центральної та Східної Європи антикорупційні органи створювались через 10-15 років після початку демократичних реформ. Така тенденція свідчить про те, що на початку демократичного транзиту корупція не сприймалась в якості загрози для успішного проведення реформ. Але через певний проміжок часу проблеми подолання політичної та адміністративної корупції виходять на перший план серед інших напрямків демократичних перетворень.

Загальними для країн Центральної та Східної Європи засобами подолання корупції були наступні:

- регулярне надання інформації про власність високопосадовців;
- законодавчі санкції за порушення фінансового законодавства політичних партій; створення умов для прозорого фінансування політичних партій з державного бюджету;

- постійний нагляд за фінансуванням політичних партій, особливо шляхом прийняття ними зобов'язань оголошувати перелік отриманих подарунків і спонсорських пожертвувань;

- загальнодоступність регулярних звітів про фінансове становище всіх політичних партій;

- інформація про причини зловживання владою політиками або представниками державної адміністрації [7].

Стратегічним напрямом політичних трансформацій у державах Центральної та Східної Європи виступило формування полікратичної держави. Новітні Конституції в цих країнах приймалися в 1990-х роках на засадах «модернізованого конституціоналізму XX століття».

Основні напрямки конституційних реформ, що проводились у посткомуністичних державах Центральної та Східної Європи на початку 90-х років XX століття і по теперішній час, виражені у наступному:

1. В конституційних нормах втілюються ліберально-демократичні ідеали і цінності. Проголошений курс на створення демократичної, соціальної та правової держави. Нормативно утверджений механізм розділу влади.

2. Встановлені параметри нового постсоціалістичного ладу, який відповідає європейській традиції, і утвердився у державах Західної Європи (ринкове господарство, різноманіття форм власності, підтримка конкуренції, свободи економічної діяльності та ін.).

3. Закріплені положення про політичний, ідеологічний плюралізм та багатопартійність. У всіх державах Східної Європи утвердилася багатопартійна політична система.

4. Визнаний принцип поваги та забезпечення прав і свобод громадян. Обмеження прав і свобод можливе тільки на підставі конституційних і законодавчих норм.

5. Встановлена республіканська форма правління та обрана унітарна форма державного устрою [8, с. 303].

Названі конституційні засади функціонування політичної та правової систем у державах Центральної та Східної Європи стали важливим та дієвим двигуном розвитку цих країн в межах локальної європейської цивілізації у напрямку інтеграції в Європейський Союз.

Список літератури:

1. Харитонova O., Харитонов E. Порівняльне право Європи: основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / O. I. Харитонova, E. O. Харитонов. – Харків: Одиссей, 2002. – 591 с.
2. Шумилов В. М. Международное право и Глобальная правовая система / Московский журнал международного права. – 2002. – № 4 (48). – С. 7-8.
3. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2014. – 720 с.
4. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання). – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.
5. Попередній звіт щодо підготовки консолідованого модельного кодексу «good administration» від 02.03.2005 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.coe.int>.
6. Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии. – Вашингтон: Всемирный банк, 2000. – 162 с.
7. Новая европейская стратегия «Европа-2020» // Право европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.ru/content/307>
8. Конституционное право зарубежных стран/ под ред. А.В. Манько. – М., 2014 – 734 с.

Скрыль С.А.

Херсонский экономико-правовой институт

ВЛИЯНИЕ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы влияния права Европейского Союза на формирование и функционирование политических систем в посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы. Анализируются система и принципы права ЕС. Автором исследуются результаты выполнения Копенгагенских критериев вступления в ЕС государствами региона.

Ключевые слова: право Европейского Союза, глобализация, европейская цивилизация, политическая система, регионализация, интеграция.

Skryl S.A.

Kherson Economics and Law Institute

THE IMPACT OF EU LAW ON THE FUNCTIONING OF POLITICAL SYSTEMS OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Summary

The article describes issues that concern the influence of the legal system of the European Union on the formation and functioning of the political systems in post-communist countries of the Central and Eastern Europe. The system and principles of the legal framework of the EU are being analyzed in the paper. The author examines the results of the performance of the Copenhagen criteria for the entrance to the EU of the countries in the region.

Keywords: legal system of the European Union, globalization, European civilization, political system, regionalization, integration.