



О.В. Сарган*

РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Становлення України як незалежної демократичної держави відбулося в період кардинальних політичних і економічних зрушень в українському суспільстві та історичних змін у системі міжнародних відносин, які характеризувалися виникненням нових незалежних держав, появою нових регіональних центрів сили в міжнародних відносинах, переходом від ери конфронтації до ери відкритості і співробітництва, зникненням військово-політичного та ідеологічного протистояння в Європі. Процес державотворення і побудови вільного громадянського суспільства в Україні збігся з її поступовим входженням до світового співтовариства і пошуками нею свого місця в сучасному складному, різноманітному і суперечливому світі.

З огляду на своє геополітичне становище, історичний досвід, культурні традиції, багаті природні ресурси, потужний економічний, науково-технічний та інтелектуальний потенціал, Україна задекларувала своє прагнення стати впливовою світовою державою, здатною виконувати значну роль в забезпеченні політико-економічної стабільності в Європі.

Неодмінною умовою успішної реалізації Україною своїх можливостей є її активне і повномасштабне входження до світового співтовариства. Долаючи кризові явища в суспільстві і торуючи свій шлях у світ, Україна спирається на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких визначаються засади, напрями, пріоритети та функції її зовнішньої політики.

Відповідно до ст. 18 Конституції України її зовнішньополітична діяльність спрямована на забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права.

Усвідомлення національних інтересів України надзвичайно важливе для проведення послідовної та цілеспрямованої політики у відносинах із іншими країнами, для вироблення стратегії розвитку своєї державності. У реалізації зовнішньополітичної функції держави беруть участь усі гілки влади, але кожна з них у специфічних формах. Важливу роль у цьому напрямку відіграє зовнішньополітична діяльність Верховної Ради (парламенту) України.

Парламент України має суттєвий вплив на ведення міжнародних справ країною. В обсяг його повноважень входить визначення основних засад зовнішньої політики держави, але при цьому він непридатний для ведення повсякденної роботи у сфері міжнародних відносин, для цього відповідні повноваження надаються спеціальним державним установам виконавчої гілки влади.

Актуальність проблеми зовнішньополітичної функції Верховної Ради України пов'язана, по-перше, з необхідністю її наукового обґрунтування та визначення місця в системі функцій Верховної Ради України; по-друге, з ґрунтовним дослідженням основних напрямів діяльності Верховної Ради по здійсненню зовнішньополітичної функції; по-третє, з дослідженням механізму реалізації зовнішньополітичної функції Верховної Ради України.

Дослідженню питання теорії парламентаризму, як вітчизняного, так і зарубіжного, приділялося багато уваги в наукових працях таких вчених, як: С.А. Авак'ян, О.М. Бандурка, С.Б. Гавриш, А.З. Георгіца, В.С. Журавський, А.Д. Керимов, В.В. Медведчук, Г.В. Нечепуренко, В.Ф. Опришко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук, В.Я. Тацій,



Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шукліна та ін. Але за часи існування незалежної України даній проблемі не приділялося належної уваги в контексті самостійного дослідження, а лише характеризувався ряд окремих її аспектів у межах дослідження українського парламентаризму.

Питання європейського вибору України постало одночасно з відновленням її незалежності. Європейські Співтовариства, відзначивши демократичний характер Всеукраїнського референдуму, визнали незалежність та суверенітет нашої держави. Тоді вперше пролунав заклик ЄС до України підтримувати з державами-членами Європейських Співтовариств відкритий і конструктивний діалог, спрямований на забезпечення виконання всіх колишніх зобов'язань СРСР. Сьогодні цей курс став офіційним зовнішньополітичним курсом нашої держави.¹

Повернення України до Європи є природним та історично обумовленим. Шлях до євроінтеграції об'єктивно співпадає з пріоритетами внутрішнього державотворення. Він передбачає реальне забезпечення та захист основних прав та свобод людини, створення правової, соціальної та демократичної держави, яка посідає гідне місце у світовому співтоваристві.

Так, зокрема, інтеграція України до ЄС має важливі політичні, економічні і соціальні переваги для України.

Основними політичними перевагами є²:

— гарантія політичної стабільності, адже ЄС є стабільним політичним утворенням, яке за час свого існування накопичило досвід ефективної координації співпраці держав-членів. ЄС створено систему розмежування повноважень між урядами держав-членів і наднаціональними органами, забезпечується збереження національно-культурних особливостей держав-членів ЄС, розроблено спільну нормативно-правову базу, створено валютний союз, котрий посилює не тільки економічну, а й політичну цілісність ЄС;

— гарантія демократії тому, що однією з умов інтеграції до ЄС є стабільність інституцій, що гарантують — демократію, верховенство права, забезпечення захисту прав людини і національних меншин, зближення з ЄС є гарантією, а виконання критеріїв вступу до ЄС — інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні;

— гарантія безпеки — ЄС визнає важливе значення України у системі європейської безпеки, ЄС та Україна поділяють зацікавленість у збереженні стабільності в Європі, інтеграція до ЄС відкриває шлях Україні до більш широкої участі в структурах міжнародної безпеки, забезпечує можливість спільних дій України і ЄС щодо контролю за експортом і нерозповсюдженням зброї масового знищення, заборони використання протипіхотних мін та контролю за нелегальним розповсюдженням стрілецької зброї.

До основних економічних переваг належать макроекономічна стабільність, збільшення продуктивності економіки, збільшення обсягів торгівлі між Україною та ЄС, вільне пересування робочої сили в межах ЄС.³

Також слід відзначити і соціальні переваги євроінтеграційного процесу України до ЄС, адже захист прав працівників, реформа соціальної сфери, охорона навколишнього середовища є важливим аспектом, котрий впливає на становлення України як демократичної, правової держави.

На шляху реалізації євроінтеграційної стратегії нашої держави одна з провідних ролей належить українському парламенту — Верховній Раді України, яка є важливою складовою інституційної системи, котра забезпечує реалізацію євроінтеграційного курсу держави.

¹ Верховна Рада України Комітет з питань Європейської Інтеграції: "Про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом": Парламентські слухання. / О.В. Кулаков, Т.О. Бурячок, С.Г. Плотян та ін. — К.: ЦТІ "Енергетика" та електрифікація", 2003. — С. 5.

² Дзьобко А.Б. Можливості і шляхи входження України у Європейську спільноту. — К.: Товариство «Знання» України, 2000. — С. 8.

³ Там само. — С. 8-9.



Позиція України щодо Європейського Союзу вперше на законодавчому рівні була сформульована в Основних напрямках зовнішньої політики України, що були схвалені Верховною Радою України 2 липня 1993 року.

Протягом 1993 року було проведено три раунди переговорів між Україною та Європейською Комісією (ЄК) про укладення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (далі — УПС), які було завершено у березні 1993 року. Підписано Угоду було 14 червня 1994 року в м. Люксембурзі.

УПС була ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 року та набула чинності тільки 1 березня 1998 року після ратифікації 15 державами-членами ЄС.

Положення УПС, що стосуються торгівлі, набули чинності з 1 лютого 1996 року відповідно до Тимчасової угоди з ЄС. Цією Угодою врегульовувались питання, які належать винятково до компетенції ЄС, і тому не потребували ратифікації державами-членами. Таким чином, всі основні положення УПС, що стосуються співпраці в торговельній сфері, є чинними для Сторін вже протягом більше восьми років, а саме: режим найбільшого сприяння, національний режим, принцип протекціонізму, який застосовується винятково через митні тарифи, а не через застосування інших заходів, таких як кількісні імпорتنі обмеження чи встановлення більш високих ставок податків на імпортовану продукцію порівняно з вітчизняною, стандартні правила СОТ стосовно митної оцінки товарів, стосовно оплати та формальностей, пов'язаних із імпортом, перевірка дотримання технічних інструкцій та сумісності технічних стандартів, правила щодо транзиту.⁴

Під час майже трирічної перерви у часі між підписанням та ратифікацією УПС стосунки між Україною та ЄС не були заморожені. Так, у 1994-1996 роках ЄС було ухвалено Спільну позицію щодо України (28 листопада 1994 року) і План дій (6 грудня 1996 року). У цих документах акцентувалася увага на готовності розвивати і посилювати політичні та економічні відносини з Україною.

У вересні 1997 року в м. Києві відбувся Перший самміт Україна — ЄС, в ході якого було підтверджено європейський вибір України, обговорено наявні проблеми в договірно-правовій сфері, розглянуто шляхи економічного співробітництва.

Набуття чинності УПС стало правовою основою політичного та економічного діалогу між ЄС та Україною. Угода містить взаємні зобов'язання, які покликані забезпечити динамічний розвиток двосторонньої торгівлі та інвестицій і закладають основу для широкого економічного, фінансового, соціального та культурного співробітництва.

Відповідно до положень УПС започатковано діяльність спільних органів — Ради з питань співробітництва та Комітету з питань співробітництва, який є робочим органом Ради, а також Комітету з парламентського співробітництва. Остаточо сформувався механізм регулярного політичного діалогу на найвищому рівні — щорічні самміти Україна — ЄС за участі Президента України та керівництва Євросоюзу.

Станом на 1 серпня 2005 року відбулося сім саммітів Україна — ЄС, сім спільних засідань Ради з питань співробітництва та шість спільних засідань Комітету з питань співробітництва.

Щодо інституційного забезпечення реалізації державної політики інтеграції до ЄС, то слід зазначити, що її визначено Стратегією інтеграції України до ЄС, іншими рішеннями Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Розглядаючи систему інституцій, які забезпечують реалізацію євроінтеграції України, та виходячи з проблематики дослідження, на нашу думку доцільним буде виокремлення складових цієї системи, в котрих, на нашу думку, провідна роль належить Верховній Раді.

По-перше, для координації заходів, спрямованих на реалізацію стратегічних цілей державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний,

⁴ Європейський Союз та Україна. — К.: Представництво Європ. Коміс. в Україні, 1997. — С. 3-4.



економічний, безпечний і правовий простір, створення передумов для набуття Україною членства в ЄС, підвищення ефективності координації і контролю за діяльністю органів влади у сфері євроінтеграції Указом Президента України від 30 січня 2003 р. № 48 було утворено Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України.

Але, враховуючи необхідність впорядкування системи органів з координації заходів щодо набуття Україною членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору, усунення дублювання у цій сфері Указом Президента України № 1661 від 29 листопада 2005 р. Раду було ліквідовано.

По-друге, Комітет Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції, який створено постановою Верховної Ради України від 7 червня 2002 р. № 13. Першим і важливим кроком у діяльності комітету стало ініціювання напередодні липневого 2020 року самміту Україна — ЄС у Копенгагені прийняття Верховною Радою України “Звернення до парламентів, урядів та громадськості країн-членів Європейського Союзу”, у якому парламент вперше концептуально окреслив своє бачення взаємин з Європейським Співтовариством та майбутнє таких взаємин, а саме асоційоване, а згодом — повноправне членство у ЄС.⁵

До повноважень комітету належать:

— забезпечення міжпарламентських зв'язків і парламентського контролю в рамках співробітництва України з Європейським Союзом, НАТО (спільно з Комітетом у закордонних справах), Асамблеєю Західноєвропейського союзу;

— забезпечення міжпарламентських зв'язків і парламентського контролю в рамках співробітництва України з Радою Європи (спільно з Комітетом у закордонних справах);

— здійснення парламентського контролю за підготовкою текстів та надання згоди на обов'язковість для України міжнародних договорів, що укладаються в рамках організацій, зазначених в абзацах першому і другому цього пункту;

— здійснення законопроектної роботи в частині наближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, запобігання прийняттю нормативно-правових актів, що не відповідають європейському праву, Угоді про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством, нормам і принципам Світової організації торгівлі, зобов'язанням України в рамках Ради Європи;

— координація міжпарламентських зв'язків з європейськими країнами у питаннях євроінтеграції;

— координація діяльності постійних делегацій Верховної Ради України у міжпарламентських структурах, зазначених в абзаці першому та (спільно з Комітетом у закордонних справах) в абзаці другому цього пункту.

На комітет покладено завдання щодо⁶:

1. Законопроектної роботи в частині адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, норм та принципів СОТ, яка включає:

— організацію розробки за дорученням Верховної Ради України або за власною ініціативою проектів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою України;

— встановлення відповідності європейським правовим нормам, нормам і принципам системи ГАТТ/СОТ та нормативним положенням НАТО законопроектів, які внесені на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, прийняття яких може мати наслідки для європейської та євроатлантичної інтеграції України та вступу до СОТ;

⁵ Верховна Рада України Комітет з питань Європейської Інтеграції: “Про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом”: Парламентські слухання. / О.В. Кулаков, Т.О. Бурячок, С.Г. Плотян та ін. — К.: ЦПТ “Енергетика” та електрифікація”, 2003. — С. 8-9.

⁶ Кушніренко О.Г. Комітети Верховної Ради України і проблеми підвищення ефективності їх діяльності // Проблеми законності. — Х., 2000. — Вип. 42. — С. 36-41.



— попередній розгляд та підготовку висновків і пропозицій щодо надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України; внесення зазначених висновків та пропозицій на розгляд Верховної Ради України.

2. Здійснення контролю за виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою України, у питаннях, що належать до компетенції Комітету.

3. Участь у складанні та прийнятті Державного бюджету України, контроль за його виконанням, зокрема, в частині фінансування діяльності, пов'язаної з європейською та євроатлантичною інтеграцією, вступом України до СОТ, зовнішньополітичною та зовнішньоекономічною діяльністю України.

Відповідно до визначених завдань, Комітет доопрацював і підготував до прийняття проекти законодавчих актів; провів 32 засідання Комітету (у т.ч. одне виїзне), на яких розглянуто 138 питань; організовано і проведено парламентські слухання з питань співробітництва України з ЄС та НАТО, 4 семінари ("Майбутня роль Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин в Україні", "Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в контексті розширення ЄС", "Питання політики СОТ для парламентаріїв"), 3 круглі столи ("Проблеми адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу" та "Україна-НАТО", "Партнерство влади, бізнесу та громадськості — формула успіху на шляху України до СОТ").

Комітетом підготовлено до розгляду Верховною Радою України Угоду між Україною та Європейським Союзом про наукове та технологічне співробітництво. Її метою є сприяння інтеграції української науки до європейського наукового простору, збереженню наукового потенціалу України, залученню інвестицій та технічної допомоги в наукову сферу нашої держави. Угоду ратифіковано Верховною Радою України 25 грудня 2002 року.

Комітет постійно здійснює аналіз законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України щодо їх відповідності нормам європейського права.

Завдяки плідній діяльності Комітету проводяться Парламентські слухання щодо питань євроінтеграції. Пропонуючи ці слухання, Комітет має на меті визначення та впровадження першочергових завдань, спрямованих на прискорення входження України до ЄС, визначення недоліків та досягнень у роботі всіх гілок влади при розробці та здійсненні напрямів співробітництва з ЄС.

Треба зазначити, що результати таких слухань є досить ефективним і впливовим, так 28 листопада 2002 року була схвалена Постанова Верховної Ради України "Про рекомендації Парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом". Метою закріплених у рекомендаціях завдань є здійснення послідовного та виваженого реформування економічних та соціальних сфер України, спрямованих на досягнення нею успіху на шляху просування до Європейського Союзу, наближення національного законодавства до законодавства ЄС та норм і принципів ГАТТ/СОТ, реалізації положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством, а також врегулювання існуючих проблемних питань у двосторонніх економічно-торговельних відносинах.

По-третє, Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Рада утворена у 2000 році як консультативно-дорадчий орган із метою забезпечення входження України до європейського правового простору, гармонізації законодавства України з нормами та стандартами ЄС, координації діяльності з цих питань органів державної влади (указ Президента України від 30 серпня 2000 р. № 1033).

Національну раду очолює Президент України, до її складу входять Голова Верховної Ради, Державний Секретар України, Перший Віце-прем'єр-міністр, міністри, керівники інших центральних органів виконавчої влади, представники комітетів та апарату Верховної Ради,



Секретаріату Кабінету Міністрів, науковці. Організаційно-технічне забезпечення діяльності покладено на Міністерство юстиції України.

Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначено рішеннями Президента України та Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, у діяльності Національної ради з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС одна з провідних ролей також належить Парламенту, зокрема Комітету з питань європейської інтеграції.

Згідно з умовами вступу до Європейського Союзу, визначеними на Копенгагенському самміті у червні 1993 року, Україні належить адаптувати законодавство до права Європейського Союзу.⁷ Адаптація законодавства України — це тривалий процес наближення національної системи права до системи права Європейського Союзу згідно з критеріями, визначеними ЄС для держав, які мають намір приєднатися до нього. Цей процес включає судову і адміністративну практику, правову культуру, доктрину. Таким чином, адаптація має охоплювати як нормотворення, так і нормозастосування і бути обов'язковою для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.⁸

Саме на це спрямована сьогодні робота Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції. Сам факт створення такого Комітету в складі Верховної Ради України вже є значним кроком вперед на шляху євроінтеграції України.

Так, Комітетом було розроблено відповідний законопроект, результатом якого стало прийняття 18.03.2004 р. Верховною Радою України Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, який визначає мету адаптації законодавства, основні терміни законодавства ЄС, інституційний механізм, засади фінансового, кадрового, інформаційного забезпечення її виконання, адже адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

З огляду на європейський вибір України логічним виглядає те, що в Парламенті створені міжпарламентські групи практично з усіма країнами членами Європейського Союзу за винятком Люксембургу, Ірландії, Кіпру та Мальти, при цьому загальна чисельність депутатів, котрі заявили про свою участь у цих групах, складає 513 (382 особи зі “старими” членами ЄС і 131 з країнами, що увійшли до ЄС 1 травня 2005 року). Таким чином, цифра прихильників європейської інтеграції складає більше, ніж третину від загальної кількості депутатів, що зафіксували своє членство в усіх групах.

Таким чином, ми бачимо, що парламент має суттєвий вплив на ведення міжнародних справ країною. В обсяг його повноважень входить визначення основних засад зовнішньої політики. Міжпарламентська діяльність Верховної Ради України сприяє захисту прав та інтересів українських громадян і держави в цілому, поширенню в Європі та у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера, зміцненню міжнародної безпеки, вирішенню глобальних проблем людства.

На нашу думку, в Україні створено дійову інституційну систему щодо реалізації євроінтеграційного процесу. Провідне місце в основних складових цієї системи належить Верховній Раді України, яка проводить активну діяльність у здійсненні євроінтеграції — насамперед завдяки діяльності Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції.

Створення реальних передумов вирішення пріоритетного зовнішньоекономічного завдання держави — вступу України до Європейського Союзу — співпадає з основним напрямом політичного і економічного реформування нашої країни на найближчі десять років. Саме на це має бути спрямована діяльність Верховної Ради України і, в першу чергу, робота Комітету з питань Європейської інтеграції.

⁷ Проблеми вхождения Украины в европейское правовое пространство. Монография / Н.А. Дремина, В.Н. Дремин, А.А. Делинский, А.К. Вишняков, М.Е. Черкес. — Одесса, 1999. — С. 14.

⁸ *Опришко В.* Питання трансформації Європейського права в законодавство України // *Право України.* — 2001. — № 2. — С. 27-31.



За короткий період своєї діяльності Комітет ініціював і забезпечив прийняття Верховною Радою України важливого концептуального документа — звернення Верховної Ради України до парламентів, урядів та громадськості держав-членів Європейського Союзу, в якому визначено головні передумови започаткування процесу переходу у взаєминах України і Європейського Союзу на якісно новий рівень — від партнерства до асоціації, а також визнання європейським Союзом кінцевої мети співпраці — повноправного членства України в ЄС.

Досліджуючи основні напрями діяльності Комітету, необхідно, в першу чергу, вирішити питання щодо його компетенції, яке, на жаль, до цього часу не врегульоване Верховною Радою.

Безперечно, діяльність Комітету не обмежується вирішенням лише проблем інтеграції України до Європейського Союзу, в його роботі вимальовуються наступні пріоритетні напрями:

— адаптування законодавства України до нормативної бази Європейського Союзу;

— вирішення проблеми вступу України до СОТ, що дасть змогу побудувати цивілізований та соціально орієнтований ринок, відкриє нові можливості для українських товаровиробників та споживачів;

— тісна співпраця з країнами — членами НАТО, а також розробка передумов для євроатлантичної інтеграції України;

— поглиблення відносин України з Радою Європи, ОБСЄ і ЦЄІ.

І нарешті важливим у цьому процесі є збереження і поглиблення добросусідських відносин з усіма країнами Європи.

З цією метою в Комітеті створені відповідні підкомітети, що займатимуться вирішенням вищезазначених завдань та основного завдання Комітету — законотворчої роботи, парламентського контролю та парламентських зв'язків із згаданими міжнародними інституціями і країнами.

На сьогоднішній день термін “інтеграція України до ЄС” вже не є політичною декларацією, оскільки Україна докладає наполегливих зусиль для наповнення цього курсу реальним змістом, у тому числі через наближення національного законодавства до стандартів ЄС, реформування національної економіки, підвищення ефективності державного управління, здійснення судової реформи.

За більш, ніж чотирнадцять років незалежності Україна практично довела свою відданість європейським цінностям, а також рішучість своїх євроінтеграційних намірів. І хоча нам ще належить подолати складний шлях, наша молода держава наполегливо і цілеспрямовано рухається в обраному напрямі.

Від рівня взаємодії всіх складових інституційної системи в Україні принципово залежатиме створення передумов для досягнення нашою державою відповідності копенгагенським критеріям членства в ЄС. Водночас, євроінтеграція має бути шляхом із двостороннім рухом, оскільки без адекватної допомоги з боку ЄС буде важко досягти поставленої мети.

У зв'язку з наступним розширенням ЄС перед Парламентом постає завдання зберегти і, по можливості, розширити напрацьований за роки незалежності доробок у відносинах з державами-сусідами по регіону Центрально-Східної Європи, які незабаром стануть членами ЄС. Український парламент повинен брати активнішу участь у діяльності регіональних та загальноєвропейських форумів, інституцій, організацій.

