

Право ЄС, Ради Європи і порівняльне правознавство



Борис Бабін

Правове програмне регулювання взаємодії України та Європейського Союзу

У статті розглянуті аспекти використання правових механізмів програмного регулювання взаємодії держав та Європейського Союзу (на прикладі України). Розглянуті відповідні правові акти, інститути та механізми, досліджено форми програмного регулювання цих відносин. Проаналізовано специфіку національної імплементації у сфері програмного регулювання.

The aspects of using the legal mechanisms of program regulation of the correlations of the states and European Union (on Ukrainian example), are looked at the article. The coherent legal acts, institutes and mechanisms are watched, forms of the program regulation in those relations are researched at. Specification of the national implementation in area of the program regulation is analyzed.

Специфіка виникнення, реалізації, класифікації програмних наднаціональних правових регуляторів досі є невизначеними у доктринальних дослідженнях. Такі програми стали формою регулятивних норм, зокрема, в рамках двосторонніх міждержавних правовідносин, зовнішньої та внутрішньої організаційно-правової активності міжнародних організацій глобального та регіонального вимірів; з'являються регламентні акти у сфері міжнародного програмування. Це обумовлює *актуальність* аналізу проблеми міжнародних правових програм. Зокрема, важливою складовою такого аналізу є визначення міжнародно-правового змісту програмного регулювання взаємодії держав та Європейського Союзу (далі – ЄС). Водночас на вітчизняному прикладі можна дослідити особливості програмного правового регулювання взаємодії між Україною та ЄС, що можна вважати метою цієї статті.

Завданнями цієї роботи є визначення специфіки програм, схвалених між ЄС і окремими державами (на прикладі України), особливостей їх розроблення та застосування (імплементації), відмінностей структури та правового змісту цих програм. Слід зауважити, що питання міжнародних (наднаціональних) програм досі аналізувалися насамперед у зв'язку із правовою доктриною, яка була розроблена з нашою участю та знайшла свій розвиток у працях О.Ю. Іваницького, В.О. Клочкова, В.О. Кроленко, Е.В. Третяка, К.В. Удовенко, але аспекти статусу програмних актів, схвалених між ЄС та третіми державами досі не висвітлювалися. Окремі теоретики міжнародного права, зокрема Г.Ю. Бувайлик, А.С. Гавердовський, Г.П. Жуков, Н.М. Ульянова, С.В. Черниченко розглядали аспекти міжнародної програмної діяльності, але ці праці сьогодні є застарілими емпірично та ідеологічно.

Програмне регулювання відносин України та ЄС на сьогодні знайшло свій вираз, зокрема, у таких актах, як Плані дій: План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ від 12 грудня 2001 р., План дій «Україна – ЄС» «Європейська політика сусідства» від 21 лютого 2005 р., План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18 червня 2007 р. та План дій з лібералізації візового режиму від 22 грудня 2010 р. «Безвізовий діалог між Україною та ЄС», а також у Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 24 листопада 2009 р. Тому слід проаналізувати правовий зміст та форму відповідних актів.

План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ було погоджено на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12 грудня 2001 р., документ складався з чотирьох розділів («Завдання та стратегічні цілі», «Рамки співробітництва», «Сфери співробітництва» та «Імплементація (інструменти та заходи)»), із спеціальним зазначенням, що «перелік пріоритетів, зазначених в цьому Плані, не є вичерпним» і що «при необхідності до Плану можуть бути додані інші заходи в галузі юстиції та внутрішніх справ» [1]. Цікаво,

УДК 341.176.2

БАБІН Борис Володимирович,

© **Б. Бабін, 2013**

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного та кримінального права Одеської національної юридичної академії.

що серед завдань Плану 2001 р. передбачалося підвищення координації програм надання допомоги країнам-членами та ЄС для відображення пріоритетів в галузі співробітництва; а в якості рамок співробітництва було наведено програми ЄС:

- План дій щодо організованої злочинності 1997 р.;
- План дій у сфері юстиції та внутрішніх справ 1998 р.;
- Спільна стратегія щодо України 1999 р.;
- Стратегія ЄС щодо наркотиків на 2000-2004 рр. 1999 р.;
- План дій ЄС щодо наркотиків на 2000-2004 рр. 2000 р.

До сфер співробітництва Плану 2001 р. відносив питання міграції та притулку, прикордонного співробітництва та візової політики, організованої злочинності, тероризму, співробітництва у сфері судочинства та в правоохоронній сфері, аспекти посилення ролі судової влади, верховенства закону та покращення управління. Для імплементації Плану 2001 р. ЄС спільно з українськими органами влади зобов'язувався розробити план-графік, включаючи імплементацію, моніторинг та оцінку й визначення щорічних пріоритетів. Функції моніторингу та оцінки імплементації Плану 2001 були надані відповідному підкомітету, створеному в рамках Угоди про співробітництво між ЄС та Україною. Підкомітет мав зустрічатися щонайменше раз на рік, а при необхідності частіше, для обговорення конкретних питань, на цих зустрічах мали встановлюватися щорічні пріоритети Плану.

До кінця 2005 р. Рада ЄС мала переглянути діяльність за Планом дій 2001 р. та винести рішення про здійснення подальших досліджень з цього приводу. Представництва Європейської комісії та країн-членів ЄС в Києві (ЮВС-аташе, контактні особи, консульський персонал) мали «проводити регулярні зустрічі для обговорення питань», що містяться в Плані 2001 р., також визначалося доцільним проведення періодичних спільних засідань із представниками української місії при ЄС в Брюсселі. Окрім обміну відповідною інформацією, ЮВС-аташе мали оцінювати виконання Плану дій та виступати з пропозиціями про покращення цього процесу. Елементами імплементації Плану 2001 р. також були визначені «належна участь України в програмах ЄС та країн-членів» та використання програми ТАСІС на підтримку зусиль України.

Подібний План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, схвалений 18 червня 2007 р., складався з п'ятих розділів («Виклики та стратегічні цілі», «Свобода», «Безпека», «Юстиція» та «Імплементація»). У ньому визнавалося, що План дій 2001 р. «заклав фундамент для такого співробітництва, передбачаючи широкий спектр дій, зокрема, за напрямками управління кордонами та віз, міграції і притулку, боротьби із злочинністю і тероризмом, а також зміцнення судової влади, верховенства права та належного управління» та «сформував розділ «Юстиція, свобода і безпека» Плану дій Україна – ЄС 2005 р. До Плану дій 2007 р. додавався План-графік, який дав «змогу відслідковувати виконання Плану дій», а сам План дій 2007 р. повинен був бути переглянутим «із метою посилення у конкретний спосіб співробітництва між Україною та ЄС з урахуванням розвитку зони свободи, безпеки і юстиції у ЄС та безпосереднього сусідства».

У Плані дій 2007 р. передбачалося, що його План-графік буде «живим» документом, який оновлюватиметься принаймні один раз на рік. Пріоритети співробітництва мали переглядатися Підкомітетом № 6 «Юстиція, свобода та безпека» і міністрами юстиції і внутрішніх справ ЄС та України в ході проведення засідань у форматі Україна – Трійка ЄС, для чого підкомітет № 6 мав збиратися принаймні один раз на рік. Додатково Група з питань юстиції, свободи та безпеки у Києві, яка складалася з представників країн – членів ЄС (аташе з питань ЮСБ, офіцери зв'язку, консульський персонал) та Європейської Комісії, мала право проводити регулярні зустрічі з метою обговорення питань Плану дій 2007 р. У п. 5 V розділу Плану передбачалося, що для підтримки заходів, визначених у цьому документі, буде «в межах існуючих пріоритетів» надана фінансова допомога ЄС а «нові інструменти зовнішньої допомоги суттєво збільшать гнучкість [її] застосування» [2].

Отже, можна побачити, що Плани дій 2001 р. та 2007 р. передбачали подібні механізми власної імплементації. Така імплементація мала двосторонній та зокрема програмний характер; так, у Плані дій 2007 р. згадувалися, як правові засадничі акти, і загальний План Дій Україна – ЄС, затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 21 лютого 2005 р., і Гаазька Програма, затверджена Радою ЄС 4 листопада 2004 р., План дій з її виконання від 16 червня 2005 р., а також Глобальна стратегія розвитку зовнішнього виміру співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки ЄС від 12 грудня 2005 р. Фактично План дій 2007 р. розглядався, як імплементаційний механізм з їх реалізації. Так, 11 цілей ч. 1 розділу IV Плану дій були засновані та мали співвідноситися із положеннями Плану дій Україна – ЄС 2005 р., розділ «Демократія, верховенство права, права людини та основні свободи». Серед національних програмних імплементаційних заходів у Плані дій 2007 р. згадувалися:

- державна програма боротьби з торгівлею людьми;
- національна стратегія по боротьбі з переміщенням наркотиків, відповідно до Стратегії та Плану дій ЄС з протидії наркоманії;
- антикорупційна стратегія з метою суттєвого зменшення рівня корупції відповідно до рекомендацій експертів Ради Європи.

План дій «Україна – Європейський Союз», «Європейська політика сусідства», у свою чергу, був схвалений урядом України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і ЄС 21 лютого 2005 р. План дій 2005 р. був розроблений на три роки, його імплементація мала сприяти реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво як діючої основи співробітництва України та ЄС та підтримці мети України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних та соціальних структур.

Імплементація Плану дій мала значно наблизити українське законодавство, норми та стандарти до законодавства ЄС, закласти «міцну основу для подальшої економічної інтеграції, включаючи через спільні зусилля у напрямку Зони вільної торгівлі ЄС – Україна після вступу України до СОТ, на основі ухвалення та реалізації економічних та торговельних норм та правил, які сприятимуть посиленню торгівлі, інвестування та зростання». План дій 2005 р. мав сприяти «розробці та реалізації стратегій та заходів, спрямованих на забезпечення економічного зростання та соціального зближення, зростання життєвого рівня та захисту навколишнього середовища, забезпечуючи тим самим досягнення довгострокової цілі сталого розвитку». Згідно з приписами Плану дій 2005 р. Україна та ЄС мали спільно працювати з метою його виконання згідно з ухваленою Спільною Стратегією ЄС щодо України [3].

Як і зазначені вище спеціалізовані Плани дій, План дій 2005 р. приділяв істотну увагу програмній імплементації власних приписів та норм. Так, у Плані йшлося, зокрема, про необхідність запровадження стратегічного планування на державному та регіональному рівнях в Україні, розробки проекту Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 року та створити нормативно-правову базу для стимулювання розвитку регіонів, включаючи депресивні території (п. 8 ч. 2.2 Плану дій). Також у Плані дій передбачалося завершити розробку та прийняти державну стратегію сталого розвитку та здійснити заходи для забезпечення її імплементації, вжити заходів у напрямку її виконання (п. 9 ч. 2.2 Плану дій). Певна увага в Плані приділялася й міжнародним програмним заходам; зокрема, передбачалося:

- доопрацювати спеціальний «План дій поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері науки та технологій»;
- збільшити участь у програмі ЄС Еразмус Мундус;
- посилити участь України у програмі Tempus III та використовувати її для розширення співробітництва в сферах професійно-технічної освіти;
- розширити співробітництво у сфері неформальної освіти молоді та сприяти розвитку міжкультурного діалогу через програму ЄС «Молодь»;
- забезпечити підтримку регіонів та участь у підготовці та впровадженні «Програм сусідства» за участю України;
- підвищити ефективність проектів та програм у сфері транскордонного та регіонального співробітництва через забезпечення активної підтримки та залучення місцевих та регіональних рівнів.

Також необхідно розглянути Порядок денний асоціації (ПДА) Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (EU-Ukraine Association Agenda), схвалений 24 листопада 2009 р. [6]. Порівняльний аналіз ПДА Україна – ЄС та попереднього Плану дій дозволив В. Єрмоленку виявити схожі та відмінні елементи цих документів. На його думку, «обидва документи є практичними інструментами співпраці, спрямованими на імплементацію основних положень базових договорів відносин між Україною та ЄС». Водночас вказаний експерт визнає, що ПДА «має «перспективний» характер, спрямований на випередження ходу подій, оскільки має на меті започаткувати виконання окремих положень Угоди про асоціацію, яка в цілому ще знаходиться на стадії розробки» [4]. Вважаємо, що тому ПДА Україна – ЄС 2009 р. слід визнати двостороннім програмним актом, що має самостійне значення як для розроблення Угоди про асоціацію так і задля забезпечення інтеграційної співпраці України та ЄС до його схвалення.

Аналіз пріоритетів ПДА дозволяє стверджувати, що цей програмний акт широко передбачає програмні заходи власної реалізації як на національному, так і на міжнародному рівнях. Зокрема, як засоби реалізації пріоритетів ПДА в цьому акті згадуються: Національний План дій щодо боротьби з корупцією, План дій щодо співробітництва з митницею, Національна стратегія з питань навколишнього природного середовища на період до 2020 року, Національний план дій з питань навколишнього природного середовища на 2009-2012 роки, державна програма «e-Україна», всеохоплюючий стратегічний план для Державної податкової адміністрації, всеохоплююча національна транспортна стратегія України, план дій щодо підвищення безпеки на дорогах, програма реструктуризації сфери залізничного транспорту тощо [6].

Крім того, у ПДА вказується на: уможливлення участі України у програмі ЄС «Розумна енергетика», участь українських дослідницьких установ у проектах Сьомої рамкової програми, можливу асоційовану участь України у Рамковій програмі з досліджень та у програмі ЄС «Медіа»; також згадуються спільний проект ЄС – МАГАТЕ – Україна стосовно оцінки ядерної безпеки українських атомних електростанцій, Культурна програма Східного партнерства, регіональні та транскордонні програми між Україною та ЄС. Крім того, у ПДА спеціально відзначається що його сторони мають укласти Рамкову угоду щодо участі України в програмах ЄС та тісно співпрацюватимуть з метою її імплементації через окремі робочі домовленості [6].

Певною мірою інший порядок реалізації передбачався у Плані дій з лібералізації візового режиму «Безвізовий діалог між Україною та ЄС», презентованому для України в Брюсселі 22 грудня 2010 р. До речі, цікаво, що, на відміну від розглянутих вище Планів дій, цей документ не був оприлюдненим для широкій українській громадськості. План дій 2010 р. складався із двох частин, у першій («Загальні засади») йшлося про попередню оцінку наслідків можливої майбутньої лібералізації візового режиму та методологію реалізації Плану, частину другу було розділено на чотири блоки, розподілені на два етапи та підблоки. До першого етапу блоків Плану дій 2010 р. було віднесено заходи у сфері законодавства та політичних засад, а до другого – критерії ефективної імплементації Плану дій у відповідній сфері. Як відзначали із цього приводу автори Плану, «з метою сприяння стійким та добре спланованим реформам План дій містить два рівні критеріїв – попередні критерії стосовно політичних засад, які відкриватимуть шлях до досягнення більш конкретних критеріїв (ефективне та стійке виконання відповідних заходів)» [5].

План дій 2010 р. визначив «всі заходи які має схвалити та імплементувати Україна» та встановив «чіткі вимоги, що мають бути виконані». План дій був визначений його авторами, як документ, розроблений з урахуванням сучасного прогресу України у безвізовому діалозі експертного аналізу підготовленого у ході стадії безвізового діалогу з вивчення відповідних умов та відповідей України на детальний запитальник наданих влітку 2010 р. що стосувались чотирьох блоків питань у рамках діалогу. Планом передбачалося, що у разі якщо відбудуться суттєві зміни в поточній ситуації Європейська Комісія може запропонувати його перегляд і адаптацію. Європейська комісія мала звітувати Раді ЄС про виконання першого набору критеріїв з метою прийняття рішення про ініціювання оцінки виконання другого набору критеріїв.

Останній буде оцінюватися під час виїзних перевірок за участі експертів держав-членів ЄС. З цієї метою Європейська Комісія має пропонувати Україні надати детальну інформацію, включаючи відповідні статистичні дані, що дозволить Комісії оцінити конкретні результати на місці. Європейська Комісія має регулярно звітуватиме Європейському Парламенту та Раді ЄС про виконання цього Плану дій. Перший звіт мав бути наданий всередині 2011 р. Європейська Комісія також має здійснити «більш глибокий аналіз можливих міграційних та безпекових наслідків майбутньої візової лібералізації ...перед тим як Комісією та Радою прийматиметься рішення про започаткування оцінки другого набору критеріїв». Таким чином можна побачити, що План дій 2010 р. вбачається його авторами, як значно більш інтерактивний документ та механізм, ніж розглянуті вище плани.

Втім, і План дій 2010 р. передбачав широку національну програмну імплементацію. Так, у ньому згадувалося про необхідність:

- схвалення Плану дій що міститиме часові рамки повного переходу на видачу біометричних закордонних паспортів;
- схвалення Національної стратегії інтегрованого управління кордонами та Плану дій з її імплементації, із часовими рамками та конкретними цілями;
- схвалення Національної стратегії управління міграцією з метою ефективної імплементації законодавчої бази у сфері міграційної політики та Плану дій, що «міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси»;
- схвалення всеохоплюючої стратегії боротьби з організованою злочинністю разом з Планом дій що також «міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси» [5].

У цих приписах симптоматичним слід вважати наявність вимог з боку ЄС щодо необхідності відповідності національних імплементаційних програмних заходів України стандартам програмного регулювання, що можна пояснити насамперед наявністю попереднього досвіду неефективної національної імплементації Україною програмних актів ЄС.

Підсумовуючи, можна дійти наступних висновків. В рамках міжнародного співробітництва сьогодні установлено є практика укладання двосторонніх програмних актів між ЄС та державами, що не є його членами, про, що, зокрема, свідчить досвід відносин у площині ЄС – Україна. У цьому вимірі за останні роки схвалено декілька двосторонніх Планів дій, що містять обов'язкові та рекомендаційні приписи та норми і тому можуть вважатися специфічною формою сучасного міжнародного права. Ці Плани дій розглядаються сторонами як засіб імплементації програм ЄС на двосторонньому рівні, водночас передбачається активне застосування національних програмних актів для їх імплементації в Україні. В останні роки спостерігається прагнення сторін Планів дій більш ефективно запровадити у ці акти принципи програмного регулювання та програмного менеджменту.

Аналіз особливостей правового забезпечення імплементаційних процесів для програмних актів формату «Україна – ЄС» має стати підґрунтям для додаткових наукових досліджень.

1. План дій ЄС в галузі юстиції та внутрішніх справ : погоджено на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 12 грудня 2001 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18 червня 2007 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Європейська політика сусідства : План дій «Україна – ЄС», схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і ЄС 21 лютого 2005 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. Єрмоленко В. Що таке Порядок денний асоціації Україна-ЄС. Порядок денний асоціації: проміжний інструмент взаємодії в очікуванні майбутньої базової угоди / Володимир Єрмоленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : http://es-ukraina.blogspot.com/2010/05/blog-post_31.html
5. Безвізовий діалог між Україною та ЄС : План дій з лібералізації візового режиму від 22 грудня 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : http://novisa.com.ua/ua/action_doc/?action_doc_id=60
6. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію : ухвалений 24 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до сайту : http://www.mfa.gov.ua/data/upload/publication/mfa/ua/37082/pda_ukr.doc