

ПИТАННЯ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УМОВАХ ЙОГО ПРАВОВОЇ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМ

ISSUES OF UKRAINE'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF IT'S LEGAL AND INSTITUTIONAL REFORMS

Бережна К.В., д.ю.н., доцент,
завідувач кафедри європейського та міжнародного права
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Ігнатенко Є.О., студент II курсу магістратури
юридичного факультету
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

У статті досліджено особливості сучасної системи організаційно-правових засад створення і функціонування Європейського Союзу (далі – ЄС). Установлено перелік вимог щодо набуття членства в ЄС та виявлено ступінь відповідності нашої держави зазначеним критеріям в умовах правової та інституційної реформ Європейського Союзу. Доведено доцільність вступу України до ЄС з огляду на політичні, економічні, правові, соціальні та культурні чинники.

Визначено, що Європейський Союз – це провідне політичне, економічне та соціальне об'єднання країн сучасної Європи. Набуття членства в Союзі зумовлює необхідність виконання Копенгагенських критеріїв, серед яких – відповідність країни-кандидата стандартам у політичній, економічній, правовій сферах. Констатовано, що Україна перебуває у перехідній стадії, тобто поступово забезпечує безсумнівне досягнення встановлених вимог.

Виявлено, що Маастрихтський договір є засновницьким актом, який визначає цілі інтеграційного об'єднання та формує систему владних структур, що наділяються відповідними владними повноваженнями для виконання покладених на них завдань. Однак після його прийняття залишалися питання, котрі потребували більш детального та якісного врегулювання й реформування, що спричинило підписання Лісабонського договору, або Договору про реформу, котрий набув чинності 1 грудня 2009 р. У ньому врегульовано ключові питання, що стосуються принципів та завдань Європейського Союзу, а також системи й повноважень його інституцій.

Доведено, що набуття повноправного членства в ЄС передбачає отримання нашою державою низки переваг, котрі мають розглядатися в декількох вимірах: політичному (стабільність політичної системи, забезпечення гарантування незалежності, територіальної цілісності та недоторкості й суверенітету України шляхом прийняття участі у системі Європейської колективної безпеки); економічному (макроекономічна стабільність у державі, доступ до європейських ринків збуту); соціальному (запровадження в нашій країні європейських соціальних стандартів) та культурному (популяризація української культури та її інтеграція з європейською). З іншого боку, вступ до ЄС зумовить певні обмеження, зобов'язання та відповідальність у разі їх невиконання чи неналежного виконання, тому під час прийняття рішень слід ураховувати національні інтереси.

Ключові слова: установчі договори Європейського Союзу, організаційно-правові засади функціонування ЄС, інститут ЄС, критерії членства в ЄС, адаптація національного законодавства.

The article examines the features of the modern system of organizational and legal principles of the creation and functioning of the European Union (hereinafter - the EU). The list of requirements for EU membership has been established and the degree of compliance of our state with the specified criteria has been identified. The expediency of Ukraine's accession to the European Union in view of legal, political, economic, social and cultural factors is proved.

The European Union has been identified as the leading political, economic and social union of modern Europe. Acquisition of EU membership necessitates the fulfillment of the Copenhagen criteria, including compliance of the candidate country with standards in the political, economic and legal spheres. It is stated that Ukraine is in a transitional stage, ie it is gradually ensuring the undoubted achievement of the established requirements.

It is established that the Maastricht Treaty is the founding act that defines the goals of the integration and forms a system of power structures, endowed with the appropriate power to perform the tasks assigned to them. However, after its approval, there were issues that needed more detailed and better regulation and reform, which led to the signing of the Lisbon Treaty or the Reform Treaty, which entered into force on 1 December 2009. The latter addresses key issues concerning the principles and objectives of the European Union, as well as the system and powers of its institutions.

It is proved that the achievement of full membership in the EU involves our country obtaining a number of benefits, which should be considered in several dimensions: political (stability of the political system, ensuring independence, territorial integrity and inviolability and sovereignty of Ukraine by participating in the European collective security system); economic (macroeconomic stability in the country, access to European markets); social (introduction of European social standards in our country) and cultural (popularization of Ukrainian culture and its integration with European culture). On the other hand, accession to the EU will lead to certain restrictions, obligations and responsibilities in case of non-compliance or improper implementation, so national interests should be taken into account when making decisions.

Key words: founding treaties of the European Union, organizational and legal bases of functioning of the EU, institute of the EU, criteria of membership in the EU, adaptation of the national legislation.

Постановка проблеми. Сьогодні тема вступу України до ЄС є однією з найактуальніших та найобговорюваніших. Дискусії точаться на рівні універсальних та регіональних міжнародних організацій, на самітах країн – членів ЄС; указане питання привертає неабияку увагу національних органів влади, засобів масової інформації та, звісно, вчених-юристів.

Підтвердження курсу України на інтеграцію з європейською та євроатлантичною спільнотою нормативно закріплено на найвищому конституційному рівні. Преамбула Конституції України містить тезу: «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей ... піклуючись про зміцнення громадянської

злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України ... приймає цю Конституцію – Основний Закон України» [1, ст. 141].

У бажаній перспективі кульмінацією євроінтеграційної кампанії має стати набуття членства нашою державою в Європейському Союзі. Утім, особливої актуальності набуває дослідження вступу України до ЄС в умовах правової та інституційної реформ самого Союзу, адже перетворення систем правового регулювання та управління справами ЄС зумовлюють для нашої держави зміну напрямів, засобів та механізмів досягнення критеріїв членства в Європейському Союзі та його правового оформлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вітчизняні вчені-юристи у своїх наукових роботах, монографіях, дисертаціях неодноразово торкалися проблематики правової регламентації вступу України до ЄС та особливостей функціонування самого інтеграційного об'єднання. Серед них: С. Віднянський, О. Гавриленко, І. Грицяк, В. Копійка, В. Меделєєв, А. Мартинов, Р. Петров, О. Рудік, Н. Рудік, Т. Сироїд, В. Стрельцов, Л. Трагнюк, І. Яковюк та ін. Проте досліджуване питання в ході розвитку та поглиблення інтеграційних процесів у нашій державі, їх нормативно-правового оформлення, перетворень усередині самого ЄС постійно набуває нових аспектів та потребує комплексного наукового аналізу.

Метою статті є визначення особливостей організаційно-правових засад створення і функціонування Європейського Союзу та виявлення ступеню готовності нашої держави вступити до ЄС у розрізі сучасного стану відповідних критеріям членства в інтеграційному об'єднанні.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз – це політичний та економічний союз держав, який складається з 27 країн та функціонує на Європейському материку. Корінням ЄС є Європейська спільнота з вугілля та сталі і Європейська економічна спільнота, до складу яких на момент утворення у 50-ті роки ХХ ст. входило шість країн: Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Федеративна Республіка Німеччина та Франція. Власне, ці суб'єкти набули статусу «держави – засновниці ЄС».

Сьогодні Європейський Союз займає площу 4 233 255 км² (7-е місце у світі) з населенням близько 445 млн осіб (3-є місце). Загальний номінальний валовий внутрішній продукт становить понад 17 трлн доларів США (2-е місце), за паритетом купівельної спроможності – 21 трлн доларів США (2-е місце). Якщо порівняти ЄС до країни, то за доходом на душу населення він входить би в тридцятку (якщо окремо в рейтингу враховувати країни – члени ЄС) або двадцятку (якщо не враховувати) найзаможніших країн світу (серед усіх 186 або 158 відповідно) [2].

Після заснування ЄС була втілена в життя програма збільшення його складу, що включала в себе декілька хвиль розширення. Останньою країною, котра набула статусу члена Союзу, стала Хорватія у 2013 р. Окрім того, потенційними кандидатами на вступ є: Албанія, Північна Македонія, Сербія, Туреччина, Чорногорія та Боснія і Герцеговина.

Однак історія Європейського Союзу вже знає і випадок виходу: у 2020 р. Великобританія припинила членство в організації (так званий Brexit).

У Євросоюзі функціонує єдина валюта – євро, яка, власне, і виступає засобом розрахунку. Також діє власний регіональний ринок для країн – членів ЄС (внутрішній ринок), що зумовлено стандартизованою системою законів.

Для набуття членства у складі Європейського Союзу необхідно відповідати вимогам, котрі встановлені Копенгагенськими критеріями. Їх перелік був розроблений у 1993 р. на засіданні Ради в Копенгагені, де було визнано право кожної країни, яка визнає положення Договору про Європейський Союз, на вступ до європейської родини. Перелік містить такі вимоги:

- політичні – стабільне функціонування інституцій із метою забезпечення демократії, верховенства права, прав людини і прав національних меншин;
- економічні – наявність розвиненої ринкової економіки, яка буде конкурентоспроможною на ринку ЄС;
- членські – готовність дотримуватися економічних, політичних, правових обов'язків, що витікають із набуття членства у складі ЄС;

– юридичні – приведення національного законодавства країни-кандидата у відповідність зі стандартами права ЄС.

Згідно зі ст. 49 Договору про ЄС, будь-яка європейська держава, яка поважає європейські цінності і зобов'язується

впроваджувати їх у життя, може звернутися із заявкою з метою стати членом Союзу. Європейський Парламент і національні парламенти країн – членів ЄС інформуються про таку заявку. Держава-заявник направляє заявку до Ради; остання постановляє по ній одностайно після консультації з Європейською Комісією та схвалення Європейським Парламентом, котрий виносить своє рішення більшістю членів, що входять до його складу. Ураховуються критерії відповідності, схвалені Європейською Радою.

Умови прийому та зміни, що цей прийом тягне для договорів, на яких ґрунтується Союз, виступають предметом угоди між державами-членами та державою-заявником. Згадана угода має бути ратифікована всіма державами-членами, котрі беруть участь, відповідно до конституційної процедури кожної з них [3].

Слід підкреслити, що діяльність Європейського Союзу від моменту його започаткування регламентувалася Маастрихтським договором, або Договором про заснування Європейського Союзу, що був підписаний 7 лютого 1992 р. та набув чинності з 1 листопада 1993 р. Через певний проміжок часу були внесені корективи до конституційних приписів ЄС завдяки прийняттю Лісабонської угоди про реформу, яка набула чинності у 2009 р. [4].

Відповідно до ст. 2 Договору про заснування ЄС, завданням Спільноти є «... запроваджуючи спільний ринок, економічний та валютний союз, а також виконуючи спільні політики та діяльність ... поширювати в межах усієї Спільноти гармонійний, збалансований і стабільний розвиток економічної діяльності, високий рівень зайнятості й соціального захисту, рівність жінок і чоловіків, стабільне та безінфляційне зростання, високий рівень конкурентоспроможності й конвергенції економічних показників, високий рівень захисту й поліпшення стану довкілля, підвищення рівня та якості життя, економічну й соціальну згуртованість та солідарність держав-членів» [3].

Згідно зі ст. 7 Договору про заснування ЄС, завдання, доручені Спільноті, виконують такі інституції:

- Європейський Парламент;
- Рада ЄС;
- Європейська Комісія;
- Суд;
- Рахункова палата.

Кожній інституції належить діяти в межах повноважень, що їй надає Договір. Раді ЄС та Комісії допомагають Комітет регіонів та Економіко-соціальний комітет, які виконують дорадчі функції.

Отже, Маастрихтський договір є засновницьким актом, який визначає завдання, цілі інтеграційного об'єднання та формує систему владних структур, що наділяються відповідними повноваженнями для виконання покладених на них завдань. Однак після його прийняття залишилися питання, котрі потребували більш детального та якісного врегулювання й реформування, що і спричинило підписання Лісабонського договору, або Договору про реформу, який набув чинності 1 грудня 2009 р.

Серед принципово нових положень Договору найбільший інтерес становлять ті, що стосуються реформування інституційної системи ЄС та, відповідно, перерозподілу владних повноважень між управлінськими структурами, а також новели щодо здійснення безпосередньої демократії в межах Європейського Союзу. Саме зазначені аспекти мають бути враховані в процесі юридичного оформлення вступу України до ЄС.

Так, відповідно до ст. 11 Лісабонського договору, запроваджене право на громадянську ініціативу, яка дає змогу громадянам ЄС звернутися до Європейської Комісії з пропозицією щодо змісту та напрямку спільних політик ЄС. Ініціатива має бути підписана щонайменше мільйоном громадян, які представляють чверть держав – членів Союзу [4].

Уважаємо, що цей інструмент можна ефективно використовувати в процесі просування національ-

них інтересів нашої держави всередині інтеграційного об'єднання та формування спільних політик ЄС у різноманітних сферах із максимальним урахуванням нашої позиції.

Лісабонським договором запроваджено принцип обмеження кількості депутатів Європейського Парламенту. Відтепер його склад не повинен перевищувати 750 депутатів +1 (Президент), а місця розподіляються за системою «знижуваної пропорційності» (англ. – *degressively proportional representation*), де мінімальна кількість представників від держави становить шість депутатів, а максимальна – 96 [4].

Договір реформував і процес прийняття рішень у Раді ЄС: стара система зваженого голосування була скасована, натомість запроваджено нове визначення кваліфікованої більшості. Починаючи з 2014 р. кваліфікованою більшістю вважається як мінімум 55% голосів членів Ради (щонайменше 15 країн), котрі представляють мінімум 65% населення Союзу. Блокуючу меншість формують чотири держави – члени ЄС, які представляють 35% населення ЄС [5].

Використання такої системи голосування у провідному інституті ЄС – Раді надає можливість кожній державі Союзу незалежно від її території, кількості населення, політичного впливу приймати вирішальну участь у процесі формування рішень усередині ЄС та в кінцевому підсумку на зміст нормативно-правових актів Союзу.

Окрім наведеного вище, факт прийняття Лісабонського договору став своєрідним тригером для інституційних змін, що забезпечив збільшення системи інститутів ЄС: статусу суб'єктів управління з владними повноваженнями набули Європейська Рада та Європейський центральний банк.

Підкреслимо, що Європейська Рада приймає найважливіші політичні рішення в Європейському Союзі. Вона також визначає, якою бути політиці Союзу найближчим часом. На додачу з кінця 2009 р. в ЄС існує посада Голови (Президента) Європейської Ради, який обирається строком на два з половиною роки та фактично є аналогом президента національної держави, тобто здатний ефективно представляти Європейський Союз на міжнародній арені.

Європейська Рада є офіційним інститутом ЄС, який «...надає Союзові необхідні для його розвитку імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири та пріоритети» (ст. 15(1) Договору про ЄС) [5]. Вона не виконує законодавчих функцій. Засідання Європейської Ради є найвищим рівнем зустрічей глав держав і урядів держав – членів Союзу, тому вони називаються самітими (англ. *summit* – дипломатія на найвищому рівні).

Відповідно до ст. 68 Договору про Європейський Союз, Європейська Рада несе відповідальність за визначення стратегічних настанов законодавчого й оперативного планування у межах простору свободи, безпеки та правосуддя. Уперше подібні настанови були ухвалені у червні 2014 р. Вони розроблені відповідно до пріоритетів стратегічного порядку денного та охоплюють такі аспекти, як прикордонний контроль, політика міграції та надання притулку, співпраця поліцейських та судових органів.

До складу Європейської Ради входять її Голова, голови держав або урядів держав-членів та Голова Європейської Комісії (останній не має права голосу). У роботі Європейської Ради бере участь Верховний представник Союзу з питань зовнішньої та безпекової політики. Якщо того вимагає порядок денний, члени Європейської Ради можуть вирішити, що кожному з них допомогатиме відповідний міністр уряду держави-члена. Голові Європейської Комісії може асистувати один із членів Європейської Комісії [6, с. 44–45].

Великий інтерес викликає новела Лісабонського договору щодо надання статусу інституту Європейському центральному банку (далі – ЄЦБ). Розглянута структура була заснована у 1998 р. з метою управління єдиною європейською валютою, яка знаходиться в готівковому обігу ЄС із

1 січня 2002 р. ЄЦБ також відповідальний за визначення і здійснення економічної та монетарної політики Союзу. Утім, на початку свого існування Банк не мав права приймати акти обов'язкової для держав-членів юридичної сили. Надання подібної влади свідчить про підвищення значення самої монетарної та економічної політики, забезпечення стабільності курсу грошової одиниці – євро для членів Союзу.

Місцезнаходженням ЄЦБ є м. Франкфурт-на-Майні (Німеччина). До березня 2015 р. головною будівлею ЄЦБ був сорокоповерховий хмарочос (148 м), який отримав назву «Євробашта» (англ. – *Eurotower*). Нова штаб-квартира ЄЦБ побудована в стилі деконструктивізму (дві башти: одна – 45 поверхів, друга – 43) і була офіційно відкрита 18 березня 2015 р. [6, с. 151].

Ключовими завданнями ЄЦБ є:

1. встановлення ставок рефінансування для зони євро і контроль грошової маси;
2. управління валютними резервами зони євро, купівля і продаж валюти для підтримання рівноваги обмінного курсу;
3. допомога національним органам влади у забезпеченні належного управління фінансовими ринками та інститутами, безперебійного функціонування платіжних систем;
4. уповноваження центральних банків у країнах зони євро на емісію банкнот євро;
5. моніторинг тенденцій руху цін та оцінювання ризику, який вони становлять для цінової стабільності [7].

Правовою основою функціонування ЄЦБ та проведення єдиної монетарної політики є Договір про функціонування Європейського Союзу та Статут Європейської системи центральних банків (далі – ЄСЦБ) і Європейського центрального банку. Ст. 131 Договору про функціонування ЄС вимагає від кожної держави-члена забезпечувати сумісність свого національного законодавства, включаючи установчі документи її національного центрального банку, з Договорами та Статутом ЄСЦБ та ЄЦБ [6, с. 152].

Підсумовуючи, підкреслимо, що надання статусу інститутів Європейській Раді та Європейському центральному банку стало дуже важливим елементом реформування системи інституцій, що було покликане забезпечити більш злагоджену діяльність Європейського Союзу в цілому. Окрім того, це був дуже доречний, своєчасний та необхідний крок, призначений стимулювати інтеграцію й вирішення нагальних питань, що постали перед державами – членами ЄС.

Висновки. Повертаючись до питання вступу нашої держави до Європейського Союзу в його сучасному, реформованому вигляді, необхідно наголосити, що набуття повноправного членства спричинить отримання країною низки переваг, котрі мають розглядатися в таких вимірах:

1. політичному: стабільність політичної системи та імплементація норм права ЄС до українського законодавства, реформування та розвиток державного сектору, забезпечення гарантування незалежності, територіальної цілісності та недоторканості й суверенітету шляхом прийняття участі у Європейській колективній безпеці, спільна сільськогосподарська політика;
2. економічному: розвиток ринкової економіки, макроекономічна стабільність, доступ до європейських ринків збуту, обмеження та скасування ввізного та вивізного мита і зборів у торгівлі між країнами – членами ЄС, свобода підприємницької діяльності;
3. соціальному: запровадження європейських соціальних стандартів, додаткові субсидії на житлово-комунальні послуги, реформування соціально важливих галузей суспільства, формування середнього класу, вільне пересування людей, послуг та капіталу всередині єдиного європейського простору.

4. культурному: відвідання культурно-історичних європейських місць, популяризація української культури та її інтеграція з європейською.

Водночас слід пам'ятати, що членство у Європейському Союзі – це велика відповідальність за європейське майбутнє,

додаткові зобов'язання та пріоритет норм права ЄС над нормами національного права, що спричинить адаптацію вітчизняного законодавства до правових стандартів Союзу. Тому під час прийняття подібних важливих рішень слід виходити, перш за все, з позиції національних інтересів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Інтернет-портал Everything. URL: <https://everything.kz/article/55645209-vidnosini-ukrayina-jes-ce-dvostoronni-vidnosini-miz-ukrayinoyu-ta-jes-u-galuzi-mizn> (дата звернення: 27.09.2021).
3. Договір про Європейський Союз від 07 лютого 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text (дата звернення: 27.09.2021).
4. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (дата звернення: 27.09.2021).
5. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями від 25 березня 1957 р., 07 лютого 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 27.09.2021).
6. Прокопенко Л.Л., Рудік О.М., Рудік Н.М. Інституційна система ЄС : навчальний посібник. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 220 с. URL: http://www.dridu.dp.ua/biblioteka/doc/Instytutsiyna_systema_ES.pdf (дата звернення: 27.09.2021).
7. Європейський центральний банк. URL: <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html> (дата звернення: 27.09.2021).