

ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА-ЄС”

Соколенко Д.С., студентка гр. Ю-65

Протягом 2005 – 2006 років здійснювалася попередня спільна оцінка виконання Плану дій: під час проведення Самітів Україна – ЄС (1 грудня 2005 р., 27 жовтня 2006 р.), засідань Ради з питань співробітництва (13 червня 2005 р., 14 вересня 2006 р.), Комітету з питань співробітництва (19 жовтня 2005 р.), а також підкомітетів Україна – ЄС. Незалежний моніторинг проводили і неурядові організації та аналітичні центри, зокрема, консорціум експертів під керівництвом Центру Разумкова.

Зокрема у Спільній заяві Саміту Україна – ЄС від 14 вересня 2007 року зазначалося, що сторони відзначили великий прогрес, досягнутий у виконанні Плану дій Україна – ЄС. Вони відзначили започаткування переговорів стосовно нової посиленої угоди, завершення переговорного процесу та підписання угод про спрощення візового режиму та реадмісію, а також позитивне співробітництво з Місією ЄС з питань допомоги на українсько-молдовському кордоні. Лідери ЄС наголосили, що успіх України в стабілізації її політичної системи буде основним чинником, що визначатиме її спроможність продовжувати політичні та економічні реформи. Лідери відзначили звіт про прогрес у переговорах стосовно нової посиленої угоди. Вони підтвердили своє бачення угоди як інноваційного та амбіційного документа, який виходить за існуючі рамки співробітництва та відкриває новий етап у відносинах між Україною та ЄС. Вони відзначили започаткування переговорів стосовно всеосяжної та поглибленої Зони вільної торгівлі як ключового елемента угоди після завершення вступу України до СОТ. У цьому контексті лідери ЄС підтвердили свою повну підтримку прогресові України на шляху вступу до СОТ і наголосили на важливості вирішення неврегульованих питань як пріоритетного завдання.

На сайті Кабінету міністрів розміщено Позиційний Документ щодо імплементації Українською Стороною Плану дій Україна – ЄС у 2005-2006 роках (проект для громадського обговорення), у якому містяться оцінки, з якими уряд України звітуватиме щодо виконання ПД.

В Україні відзначається прогрес у справі консолідації демократії, поваги до прав людини та верховенства права, що є

результатом Помаранчевої революції. Але тільки початкові кроки були здійснені у боротьбі з корупцією. У сфері прав людини європейські оцінки вказують не тільки на позитивні зміни, але і на проблеми, які існують у правоохоронних структурах (тортури, яким піддаються ув'язнені), відсутність адміністративної та судової реформ, тощо.

Незважаючи на певний прогрес, існують чинники, які ускладнюють виконання Плану Дій

1. Відсутність ефективної взаємодії між зацікавленими сторонами щодо виконання Плану дій

Ефективна реалізація Плану дій „Україна – ЄС” потребує прийняття фундаментальних за своїм змістом нормативно-правових актів – закону „Про Президента України”, „Про центральні органи виконавчої влади”, нової редакції Кримінально-процесуального кодексу України, Закону „Про Державний реєстр виборців”, „Про об'єднання громадян” („Про непідприємницькі організації”), „Про інформацію” тощо. Реалізація окремих реформ, приміром – реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи, потребують внесення суттєвих змін до Конституції. Між тим, єдине бачення концептуальних положень кожного із зазначених проектів на сьогодні відсутнє. Не менш дискусійними будуть і концептуальні положення законопроекту „Про Президента України” (особливо в світлі положень нового Закону „Про Кабінет Міністрів України”).

В основному складність прийняття цих та інших „концептуальних” законопроектів обумовлена відсутністю практики їхніх попередніх обговорень між усіма зацікавленими учасниками. Непоодинокими є випадки, коли про той чи інший законопроект громадськість, суб'єкти, яких такі законопроекти безпосередньо стосуються, а також суб'єкти права законодавчої ініціативи дізнаються вже після того, коли проект зареєстровано у парламенті.

В ідеалі прийняттю кожного з дискусійних актів мали б передувати їх оприлюднення на веб-сторінках розробників (профільних міністерств, Кабінету Міністрів (стосовно проектів урядових актів), Президента (стосовно проектів Указів), широка дискусія за участі політиків та експертів щодо концептуальних положень відповідних законопроектів, створення міжвідомчих робочих груп за участі провідних політичних сил та представників

Секретаріату Президента України, напрацювання концепцій відповідних законопроектів, узгодження цих концепцій з Венеціанською комісією та іншими міжнародними організаціями, внесення підготовлених на базі концепцій законопроектів, їх розгляд, прийняття та набуття ними чинності.

2. Неконкретизованість Плану дій та відсутність стратегії його виконання

Аналіз плану дій дозволяє говорити про те, що його розробники не ставили за мету визначити всі кроки, які має здійснити Україна для забезпечення демократії, верховенства права та захисту прав людини. В цілому передбачені Планом кроки сформульовано з точки зору кінцевої мети, яку необхідно досягти. Наприклад, – забезпечити незалежність та неупередженість суддів, забезпечити свободу ЗМІ тощо. Відповідно, Україна отримала значне поле для „маневру” та добору засобів досягнення визначених Планом цілей. Проте добір таких заходів мав би здійснюватись не безсистемно, а з урахуванням раніше прийнятих рекомендацій ОБСЄ, Венеціанської комісії, резолюцій ПАРЄ щодо України, зобов'язань перед іншими міжнародними організаціями (наприклад, НАТО).

Іншими словами, реалізації Плану дій мала б передувати Концепція його реалізації упродовж 2005 – 2008 років, яка б визначала перелік необхідних кроків, відповідальних за їх здійснення, етапи виконання, механізми реалізації, а також розрахунки необхідних організаційних та фінансових ресурсів, за рахунок яких мали б здійснюватись відповідні заходи.

Проте, як відомо, така концепція прийнята не була. Як результат – реалізація Плану дій відбувається хаотично. План заходів по виконанню Плану дій „Україна – Європейський Союз” затверджується лише на один рік, а не на весь період реалізації з щорічним розписом.

3. Нереалістичність строків здійснення заходів, які впливають з Плану дій

Заходи, спрямовані на виконання Плану дій, щороку затверджуються Постановою Кабінету Міністрів України. У 2006 році Заходи щодо виконання у 2006 році Плану дій „Україна – ЄС” було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 року № 243-р. По більшості запланованих заходів визначено кінцевий строк їхнього виконання, хоча у деяких випадках

відповідальні виконавці не обмежені часовими рамками. Окремі з цих строків є настільки оптимістичними, що перед виконавцями постає дилема – або виконати передбачений захід на належному рівні, але з порушенням передбаченого строку, або виконати захід формально, але свосчасно. Варто навести лише окремі приклади цього твердження. Так, на розробку законопроекту „Про нормативно-правові акти”, створення експериментальних центрів з надання правової допомоги, розробку законопроекту „Про безоплатну правову допомогу”, розробку нової редакції законопроекту „Про прокуратуру” (тоді як лише концепція реформування прокуратури узгоджується упродовж останніх 10 років), Міністерству юстиції було відведено по одному місяцю на кожен захід.

4. Затвердження заходів щодо виконання Плану дій актом уряду, а не законом

Виконання Плану дій потребує залучення до цього процесу не лише Кабінету Міністрів України, але і Верховної Ради України та Президента України. Цілком очевидно, що забезпечення прийняття законопроектів як законів та набуття ними чинності – справа не лише міністерств-розробників, але і народних депутатів України, профільних парламентських комітетів, керівництва Верховної Ради та Президента.

Крім того Кабінет Міністрів України не може давати доручення або уповноважувати профільні парламентські комітети, народних депутатів України та інших безпосередньо не підпорядкованих йому суб'єктів. Тому Заходи щодо виконання Плану дій (Програма виконання плану дій) мають затверджуватись не Розпорядженням Кабінету Міністрів, а законом України, який визначатиме роль відповідних профільних парламентських комітетів, Президента України та центральних органів виконавчої влади у реалізації запланованих заходів, загальні механізми взаємодії між ними тощо.

5. Абстрактність вимог до відповідальних виконавців та формальність виконання Плану дій

У більшості випадків завдання відповідальних за виконання заходів, що впливають із Плану дій, сформульовано нечітко. Зокрема, у багатьох випадках міністерствам-розробникам уряд доручає розробити певні законопроекти, вказуючи при цьому лише на їх назви, без конкретизації концептуальних положень законопроектів.

Наприклад, – розробити законопроекти „Про нормативно правові акти”, „Про Кабінет Міністрів України”, „Про внесення змін до Закону „Про об’єднання громадян” (нова редакція) і т. ін. На скільки такі проекти мають враховувати інтереси зацікавлених суб’єктів, які конкретно правовідносини вони мають врегульовувати, і як вони впливатимуть на існуючий стан суспільних відносин, зазвичай не вказується.

6. Відсутність чітких критеріїв оцінки виконання Плану дій та відповідальності за виконання Плану дій

Аналіз проміжного звіту, підготовленого Департаментом адаптації законодавства про хід виконання Заходів щодо реалізації Плану дій „Україна – ЄС” у 2006 році дозволяє говорити про відсутність критеріїв оцінки виконання Плану дій. Як правило, у тих випадках, де профільним Міністерством було підготовлено передбачений Заходами законопроект, міністерство вважає свої завдання виконаними, незалежно від того, якою буде подальша доля відповідного проекту. У тих випадках, коли законопроект було підготовлено, але за результатами розгляду Кабінетом Міністрів його було повернено на доопрацювання, розробник констатує, що захід перебуває „в процесі виконання”, при цьому тривалість цього процесу залишається невизначеною. У ряді випадків під виконанням розуміється проведення певних зустрічей, нарад, засідань громадських рад та інші організаційні заходи. В результаті такого виконання виникає парадоксальна ситуація – щороку відповідальні міністерства звітують про виконання заходів, однак за своєю суттю процес виконання перманентно перебуває на початкових стадіях реалізації.

У зв’язку з цим існує потреба у запровадженні чітких і зрозумілих критеріїв оцінювання виконання заходів, що впливають з Плану дій. Наприклад, у тих випадках, де профільному міністерству доручається розробити проект нормативно-правового акту, відповідний захід слід вважати виконаним як мінімум за умови, що розроблений законопроект було підтримано урядом і внесено на розгляд парламенту, максимум – після прийняття законопроекту парламентом (до речі, прийняття законопроекту парламентом та підписання закону Президентом є критерієм оцінки якості супроводження проекту профільним міністерством). У свою чергу, вироблення таких критеріїв потребує більш чіткого формулювання завдань, які ставляться перед розробниками.

На сьогоднішній день існує низка проблем у виконанні ПД, які ускладнюють процес переговорів Україна - ЄС щодо Нової базової угоди.

Література:

1. Європейська програма // Інформаційно-аналітичний бюлетень. – 2005. – № 6. – 14 с.
2. Матеріали до круглого столу «Україна – Європейський Союз: напередодні укладання нового Базового договору». – К., 2007. – 31с.
3. Спільна заява Саміту Україна – ЄС від 14 вересня 2007 року // mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/13611.htm
4. Спільний звіт про прогрес у переговорах стосовно нової посиленої угоди між Україною та ЄС // mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/13612.htm
5. Сушко О. Політичне співробітництво Україна – ЄС як засіб формування асоціативних відносин // www.scsfri.org.ua
6. Чалий В., Пашков М. Україна – ЄС: деякі міркування напередодні київського саміту // Дзеркало тижня. – 2007. - №33.
7. Чейнеш Ю. Європейський союз розширює кордони // Діловий вісник. – 2004. – № 3 – 4. – С.6.
8. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.(54)
9. Словарь-справочник по социологии и политологии. – М., 1996. – С.88.

Наук.кер. - асистент Костенко А.М.

ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ: СУТЬ, ХАРАКТЕР, РЕЗУЛЬТАТИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Бакаєва Я. М., студентка гр. ХМ-51

Аристотель писав: «Основною засадою демократичного ладу є свобода», і передусім свобода вибору. Навіщо ж потрібні вибори взагалі і зокрема в нашій державі? Виборчий процес в Україні – найголовніша похідна розвитку національної державно-політичної системи. Стаття 69 Конституції України визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Вибори в Україні - це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом