

О. А. Бєдова,
аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президенті України, м. Київ

СУТНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ACQUIS ЄС

O. Biedova,
PhD student of the State Studies and Law Chair,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

ESSENCE OF AN ORGANIZATIONAL SUPPORT OF UKRAINIAN LEGISLATION APPROXIMATION TO ACQUIS EU

У дослідженні розглянуто теоретичні засади та визначено поняття організаційного забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС, окреслено та розкрито елементи організаційного забезпечення цієї діяльності, а також виділено основні його складові та їх важливість для здійснення ефективної адаптації законодавства України до права ЄС.

In this research, there are considered theoretical bases and defined a notion of an organizational support of Ukrainian legislation approximation to acquis EU, outlined and disclosed elements of the organizational support of this activity, and highlighted the main components of it and their importance for efficient Ukrainian legislation approximation to EU law.

Ключові слова: організація, організаційне забезпечення, адаптація законодавства України до права ЄС, елементи організаційного забезпечення, організаційне забезпечення адаптації законодавства України до acquis ЄС.

Key words: organization, organizational support, approximation of Ukrainian legislation to EU law, elements of an organizational support, organizational support of Ukrainian legislation approximation to acquis EU.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Однією з основних перепон на шляху до євроінтеграції є невідповідність законодавства України до права ЄС. Процес апроксимації (адаптації) нашого законодавства відбувається вже декілька років, але поки що немає належних результатів. Причиною цього є низький рівень організації запланованого процесу. Відповідно, передбачається, що це є наслідком нерозуміння або неповного розуміння, що саме потрібно організувати, як координувати та контролювати весь процес адаптації, щоб досягти необхідного — роботи європейського законодавства в Україні. Отже, проблема полягає у відсутності розуміння, перш за все на теоретичному рівні, організаційних процесів і механізмів, які необхідно створити для ефективної адаптації законодавства України до права ЄС. Сприятиме вирішенню цієї проблеми, на наш погляд, — чітке визначення суті організаційного забезпечення адаптації законодавства, а також

його елементів, які складають цілий механізм реалізації процесу приведення у відповідність законодавства України до права ЄС.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанню адаптації (апроксимації) законодавства України до права ЄС присвячено ряд наукових робіт. Однак зосереджувалися саме на організаційних аспектах адаптації такі дослідники: І.В. Кравчук [7], Т.О. Білозерська [4], І.В. Суходубова, В. Трюхан [13]. Як свідчить аналіз наукових розробок, сутність організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС в цілому не була досліджена. У зв'язку із цим виникає необхідність аналізу загальнотеоретичних напрацювань з питань організації (Г.В. Атаманчук [2], Б. Гурне [5], Haroon A. Khan [1]), забезпечення (Б. Гурне [5], М.Ю. Парамонова [9], І. Я. Хит-

Таблиця 1. Складові організаційного процесу

Хто/що? Організаційні структури	Що? Діяльність та компетенції	Як? Взаємодія та кооперація
Органи/інституції	Мета та завдання	Координація
Підрозділи органів/інституцій	Система заходів для досягнення мети	Інтеграція
Особи	Прописані процедури та правила їх здійснення	Узгодженість
	Ефективне використання ресурсів для досягнення мети	Комунікація
	Права та обов'язки	Управлінська ієрархія
	Відповідальність	

ра [14]), організаційного забезпечення (Г.В. Островерхова [8], Д. Приймаченко [10], З.Є. Шершньова [15], А.П. Гель [11]), що й здійснено в даній статті.

ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Завданнями цього дослідження є визначення поняття "організаційне забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС" та виокремлення елементів організаційного забезпечення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На сьогодні поняття "організаційне забезпечення" не є усталеним у науковій літературі, воно використовується на ряду з інформаційним, фінансовим та іншими видами забезпечення, а також у поєднанні з методичним або економічним забезпеченням деякої діяльності.

Для того, щоб чітко зрозуміти змістовне наповнення поняття "організаційне забезпечення", необхідно окремо розглянути складові даного словосполучення: "організаційний" та "забезпечення". Оскільки предмет дослідження стосується сфери публічного управління, розглянемо дані поняття в контексті відповідних наукових робіт.

Організація в державному управлінні — ефективний розподіл різних функцій управління між спеціалізованими органами влади, тобто їх функціональна спеціалізація [6, с. 496].

Г.В. Атаманчук розкриває поняття організації, деталізуючи його через такий комплекс взаємопов'язаних елементів: мета та завдання, а також система заходів для їх досягнення; відповідні підрозділи з формальною ієрархічною структурою для здійснення координації робіт; психологію членів організації (мотивацію, поведінку, погляди); процеси, які мають вирішальне значення для забезпечення виконання цілей організації (прийняття рішення, комунікація) [2, с. 175]. Також останнім елементом організації автор визначає єдину організаційну систему, яка полягає у внутрішній узгодженості всіх вище перелічених елементів. Така система, на думку автора, має розглядатися не як другорядна додаткова ознака організації, а як важливий, на ряду з іншими, елемент всього організаційного процесу [2, с. 175]. Неможливо не погодитися з цим, хоч і останнім в переліку, але не менш необхідним елементом, який і забезпечує, на нашу думку, існування налагодженого організаційного механізму. Г.В. Атаманчук тут звертає увагу на цілісність системи, яка, за правильної побудови, може автономно працювати і дійсно забезпечувати ту чи іншу основну діяльність без потреби постійного втручання в її роботу.

Бернар Гурне розрізняє три категорії організаційних проблем: проблеми загальної організації та структури; проблеми організації окремих процедур; проблеми організації діяльності органів управління, які охоплюють дуже широко коло питань та всі з них мають на меті підвищити продуктивність повсякденної діяльності адміністративних служб [5, с. 71—72].

Теорія публічного адміністрування в зарубіжних дже-релах, яка викладає декілька підходів, у тому числі й органі-

заційний, дає наступне визначення поняттю "організація": "це спланована координація діяльності певної кількості людей для досягнення декількох спільних, явно виражених мети або цілі, через розділення праці та функцій, і членів ієрархії влади та відповідальності" [1, с. 63].

Як можна бачити з наведених визначень, організація як процес включає як зовнішні, так і внутрішні заходи на-правлені на створення (перебудову) організаційних структур (інституцій, органів управління) та їх взаємозв'язків, на ефективний розподіл функцій управління між цими організаційними структурами, а також на організацію їх діяльності в тому чи іншому напрямі.

Тобто організація так чи інакше стосується самих структур, їх діяльності та компетенції, їх взаємодії та кооперації. Щоб зрозуміти весь обсяг того, що включає органі-заційний процес, наведемо таблицю 1.

Така таблиця об'єднує в собі визначення зазначені вище та показує, що для успішної організації всі елементи її колонок мають бути пов'язані між собою. Наприклад, підрозділи інституції мають відповідати всім елементами другої та третьої колонок та бути орієнтовані на досягнен-ня одного результату.

Також слід підкреслити, що організація — "закадро-ва" діяльність з налаштування роботи зазначених вище елементів таким чином, щоб всі вони могли злагоджено виконувати основну діяльність, передбачену законодав-ством України.

Таким чином, під організацією в публічному управлінні будемо розуміти комплекс взаємопов'язаних дій, які сто-суються організаційних структур, їх діяльності та компе-тенцій, взаємодії та кооперації, здійснення яких спрямо-ване на ефективну реалізацію тієї чи іншої діяльності дер-жави.

Виходячи з аналізу теоретичних розробок [6, с. 237; 9, с. 8; 14, с. 7; 9; 11], предметом яких стали питання за-безпечення в певних сферах державного управління чи відповідних суб'єктів публічної влади, слід відмітити, що поняття "забезпечення" науковцями зводиться до створен-ня належних умов для здійснення певними структурами певної (своєї або іншої) діяльності.

Бернар Гурне, говорячи про забезпечення, виділяє два підходи: зовнішній та внутрішній. Думка автора полягає в тому, що забезпечення — переважно, зовнішня діяльність (та, яка не залучена до основної), яка спрямована на ство-рення умов для здійснення основної діяльності іншого органу, системи органів або держави в цілому. Однак, по-при зовнішню діяльність, держава повинна мати та навча-ти також внутрішніх "організаторів", діяльність яких має бути частиною основної діяльності [5, с. 72—73].

Беручи до уваги наведені визначення, зважаючи на окремі поняття "організація" та "забезпечення", які були розглянуті вище, та враховуючи підхід Г.В. Островерхової [8], поняття "організаційне забезпечення" може розуміти-ся як комплекс організаційних структур (у тому числі їх взаємозв'язки), правил, процедур та заходів, які створю-ють належні умови для ефективного перебігу тих чи інших процесів, що можуть виникати в системі, та досягнення мети її функціонування".

У контексті адаптації законодавства України до права ЄС¹, зважаючи на його вузьке розуміння² як процесу приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС [3, с. 187] (безпосереднє прийняття нормативних актів (внесення змін до них), так і реалізацію їх в суспільстві), вважаємо, що організаційне забезпечення адаптації включає організаційні структури, взаємозв'язки, процедури, які мають на меті забезпечення якісного приведення законів та підзаконних нормативно-правових актів України у відповідність до права ЄС.

Аналіз досліджень І.В. Кравчук (2006 р.) [7], Т.О. Білозерської (2007 р.) [4], В. Трюхана (2011 р.) [13], І.В. Суходубової (2012 р.) [12] свідчить про те, що їхні праці були присвячені лише інституційному аспекту організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС.

І.В. Кравчук у своїй дисертації досліджувала механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС, в рамках якого автор приділяла увагу інституційному механізму на ряду з правовими засадами державного управління, кадровим, фінансовим забезпеченням процесу адаптації [7, с. 8]. Робота І.В. Кравчук була першою (2006 р.) науковою копаліною механізмів адаптації, яка вивчила та порівняла відповідні інституції в Україні та зарубіжних країнах, що заклало певний науковий ґрунт для подальших досліджень. Т.О. Білозерська метою свого дослідження ставила вивчення складових елементів інституційного механізму адаптації законодавства України до норм і стандартів ЄС [4, с. 15]. Наукова робота В. Трюхана мала на меті відобразити результати вивчення проблем інституційного забезпечення адаптації в контексті підготовки до виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна — ЄС з урахуванням попереднього вітчизняного досвіду та досвіду колишніх і нинішніх країн-кандидатів на вступ до ЄС [13, с. 234]. І.В. Суходубова під час проведення дослідження ставила перед собою завдання визначення системи органів державної влади, що забезпечують процес адаптації законодавства України до норм права ЄС, а також з'ясування недоліків існуючої інституційної системи адаптації законодавства [12, с. 885].

Характерним для всіх проаналізованих вище та інших досліджень у сфері адаптації законодавства є те, що практично кожна з них тезово містить інформацію й про інші складові організаційного забезпечення, однак не виділяє їх як такі. Так, у різних частинах наукових статей (актуальності, основному змісті, висновках тощо) можна зустріти думки про важливість координації процесу адаптації, її контролю, належної експертизи нормативно-правових актів, взаємодії органів влади, відповідальних за цю діяльність тощо. Перелічене, за нашим підходом, і є тим змістом, який окреслюється формою інших конкретних елементів всього організаційного забезпечення процесу адаптації законодавства.

Тому для того, щоб структуровано та в повному обсязі зрозуміти суть організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС, вважаємо за необхідне спочатку розкрити його складові елементи. Так, до їх виділення існує два основних підходи: за напрямом забезпечення (фінансове, інформаційне, кадрове тощо) та за елементами, задіяними в цьому процесі (організаційні структури, процедури тощо).

Основні нормативно-правові акти щодо адаптації, в рамках першого підходу, теж по-різному визначають його зміст. Так, окремий розділ (4) Концепції адаптації законодавства України до законодавства ЄС "Організаційне забезпечення процесу адаптації законодавства" містить три типи забезпечень: фінансове; інформаційне і наукове; та кадрове. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС відділяє інституційне забезпечення (що є елементом за другим підходом) від фінансового, кадрового та інформаційного (закріплює їх зміст в різних розділах).

Як вже було зазначено вище, вважаємо, що фінансове, кадрове та інформаційне забезпечення мають розглядатися окремо від організаційного, оскільки перелічені сфери є самостійними напрямками діяльності держави (існують відповідні окремі органи влади з відповідними на те повноваженнями).

Однак, Загальнодержавна програма не містить поняття організаційне забезпечення як Концепція та обмежується лише інституційним, що не є достатнім. Окрім інституцій, для реалізації адаптації необхідно мати чітко прописані процедури та встановлені взаємозв'язки. Адже органи влади мають знати, що саме вони, а що інші інституції, повинні виконувати в рамках процесу адаптації та як їм взаємодіяти між собою задля отримання одного результату. Тільки за такої умови механізм реалізації адаптації може працювати злагоджено.

Важливо відзначити, що організаційне забезпечення адаптації законодавства та сама адаптація є різними типами діяльності, як зазначалося вище, а тому й їх дії (процедури, заходи) будуть також різнитися. Перший тип має управлінський, а другий — адміністративний, виконавчий характер. Не є відкриттям те, що правильне управління процесом грає головну роль у досягненні необхідного результату самого процесу, в цьому випадку адаптації законодавства. Тому детальне вивчення суті організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС є важливим для його розуміння та подальшого здійснення в Україні.

ВИСНОВКИ

Враховуючи розкриті складові організаційного забезпечення в контексті теми дослідження, організаційне забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС — це комплекс організаційних структур (інституцій), їх взаємозв'язків, правил, процедур та заходів, які створюють належні умови для ефективного здійснення процесу адаптації законодавства України до *acquis* та досягнення його мети.

Основними складовими організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС є інституції (включаючи їх взаємозв'язки) та процедури.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

У подальших дослідженнях необхідним є детальний аналіз інституцій та процедур, що організаційно забезпечують процес адаптації законодавства України до *acquis*.

¹ У цьому дослідженні для спрощення та описового різноманіття предмету дослідження поняття "право ЄС", "acquis ЄС" та "acquis" використовуються як синоніми.

² Якщо подивитись на цей процес ширше, то можна побачити, що адаптація законодавства є однією з основних політико-правових цілей України у зв'язку з її євроінтеграційною політикою. Вона є обов'язковою діяльністю держави на виконання умови Копенгагенських критеріїв та Угоди про Асоціацію. Отже, з огляду на політичний та державно-управлінський аспекти адаптація законодавства є значно більшим, аніж просто процес приведення його у відповідність до *acquis*.

Література:

1. Haroon A. Khan. An Introduction to Public Administration. — Lanham: University Press of America, 2008. — 213 с. Електронний ресурс. — Режим доступу: https://books.google.com.ua/books?id=-U5aMmzylyQC&pg=PA63&hl=uk&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. — М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. — 302 с. — (Энциклопедия управленческих знаний).
3. Бедова О.А. До питання визначення поняття адаптація законодавства України до acquis ЕС // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жов. 2016 р. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. — С. 186—187.
4. Білозерська Т.О. Інституційний механізм адаптації законодавства України до норм та стандартів ЕС // Права і безпека. — 2007. — № 6"2. — С. 15—21.
5. Гурне Б. Державне управління. — Переклад з француз. В. Шовкуна. — К.: Основи, 1993. — 165 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
7. Кравчук І.В. Механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЕС: порівняльний аналіз: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / І.В. Кравчук; Національна академія державного управління при Президенті України. — К., 2006. — 16 с. — укр.
8. Островерхова Г.В. Сутність та структура організаційного забезпечення інноваційної діяльності // Сталий розвиток міст. Управління проектами і програмами міського і регіонального розвитку: матеріали конф. ХНУГХ ім. Бекетова. Харків, 2012 [Електронний ресурс]: Цифровий репозиторій ХНУГХ ім. Бекетова. — Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/29738/1/45.pdf>
9. Парамонова М.Ю. Ресурсне забезпечення діяльності Верховної Ради України: стан і тенденції розвитку (теоретичні засади): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / М.Ю. Парамонова; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2007. — 20 с. — укр.
10. Приймаченко Д., Ігонін Р. Співвідношення поняття "організаційне забезпечення судів", "організаційне управління в судах" та "судове управління" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: file:///C:/Users/User/Downloads/cln_2013_1_9.pdf
11. Судові та правоохоронні органи України А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова. — МАУП. — 2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://text-books.net.ua/content/view/4584/39/>
12. Суходубова І.В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до acquis Європейського Союзу // Філософія права. — 2012. — № 4. — С. 885—891.
13. Трюхан В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна — ЕС / Вісник Національної академії державного управління. — 2011. — № 11. — С. 230—240.
14. Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.Я. Хитра; Акад. праці і соц. відносин Федер. проф. спілок України. — К., 2011. — 18 с.
15. Шершньова З.Є. Стратегічне управління: підручник. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: КНЕУ, 2004. — 699 с. <http://buklib.net/books/28161/>

References:

1. Khan, H.A. (2008), "An Introduction to Public Administration", University Press of America, available at: https://books.google.com.ua/books?id=-U5aMmzylyQC&pg=PA63&hl=uk&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false (Accessed 15 Feb 2017).
 2. Atamanchuk, H.V. (2000), Hosudarstvennoe upravlenye (orhanyzatsyonno-funktsyonal'nye voprosy) [Public administration (organizational and functional issues)], ОАО "NPO "Ekonomyka", Moscow, Russia.
 3. Biedova, O.A. (2016), "Toward the issue of notion definition of Ukrainian legislation adaptation to acquis EU", Reformuvannya publichnoho upravlinnya ta administruvannya: teoriya, praktyka, mizhnarodnyy dosvid: materialy Vseukr. nauk-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu [Reform of public administration and administration: theory, practice, international experience: All-Ukrainian. science and practical. Conf. by Intern. participation], ORIDU NADU, Odesa, Ukraine, 28 Oct, pp. 186—187.
 4. Bilozers'ka, T.O. (2007), "Institutional mechanism of Ukrainian legislation adaptation to norms and standards of EU", Pravo i bezpeka, № 6"2, pp. 15—21.
 5. Hurne, B. (1993), Derzhavne upravlinnya [Public administration], Osnovy, Kyiv, Ukraine.
 6. Surmin, Yu.P. Bakumenko, V.D. and Mykhnenko, A.M. (2010), Entsiklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedia dictionary of public administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
 7. Kravchuk, I.V. (2006), "Mechanism of public management of the process of national law adaptation to the law EU", Abstract of PhD dissertation, mechanisms of public administration, Natsional'na akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny, Kyiv, Ukraine.
 8. Ostroverkhova, H.V. (2012), "Essence and structure of organizational support of innovative activity", Stalyy rozvytok mist. Upravlinnya proektamy i prohramamy mis'koho i rehional'noho rozvytku: materialy konf. KhNUHKh im. Beketova [Sustainable Development. Management of projects and programs of urban and regional development materials conference], available at: <http://eprints.kname.edu.ua/29738/1/45.pdf> (Accessed 15 Feb 2017).
 9. Paramonova, M.Yu. (2007), "Resources support of the Verhovna Rada of Ukraine activity: state and tendencies of development (theoretical bases)", Abstract of PhD dissertation, theory and history of public administration, In-t zakonodavstva Verkhov. Rady Ukrayiny, Kyiv, Ukraine.
 10. Pryymachenko, D. and Ihonin, R. (2013), "Correlation of notions "organizational support of courts", "organizational management in courts" and "court management", Slovo Natsional'noi shkoly suddiv Ukrainy, vol. 1, pp. 57—66.
 11. Hel', A.P. Semakov, H.S. and Kondrakova, S.P. (2004), Sudovi ta pravookhoronni orhany Ukrayiny [Court and police authorities of Ukraine], MAUP, Kyiv, Ukraine.
 12. Sukhodubova, I.V. (2012), "Institutional support of Ukrainian legislation adaptation to acquis of European Union", Filosofiya prava, vol. 4, pp. 885—891.
 13. Tryukhan, V. (2011), "Institutional support of Ukrainian legislation adaptation to acquis in the framework of the future Association agreement implementation Ukraine — EU", Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya, vol. 11, pp. 230—240.
 14. Khytra, I. Ya. (2011), "Administrative and legal support of banks activity of Ukraine", Abstract of PhD dissertation, Law, Akad. pratsi i sots. vidnosyn Feder. prof. spilok Ukrayiny, Kyiv, Ukraine.
 15. Shershn'ova, Z. Ye. (2004), Stratehichne upravlinnya [Strategic management], KNEU, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 28.02.2017 р.*