

О. Прилипчук

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ

Проаналізовано основні суб'єкти публічної адміністрації, діяльність яких сприяє адаптації законодавства України до вимог Європейського адміністративного простору. Досліджено функції і повноваження цих органів у контексті євроінтеграційних процесів, виявлено основні проблеми процесу адаптації законодавства України та рекомендації щодо їх вирішення.

Ключові слова: законодавство, адаптація, інституційний механізм, повноваження, вимоги, *acquis communautaire*.

Відповідно до ст. 11 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, одним із завдань зовнішньої політики України є забезпечення інтеграції країни в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі [1].

Адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу є однією з найважливіших умов успішного завершення процесу інтеграції.

Починаючи з 1 березня 1998 р. (моменту набуття чинності Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами і їхніми державами-членами) Україна перейшла на новий етап становлення державності, оснований на європейських принципах життя та права. Процес адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу розпочався вже більше 10 років тому, 18 березня 2004 р. Верховною Радою України було затверджено Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Основним нормативно-правовим актом на сьогодні є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 р. (далі – Угода про асоціацію).

Саме з цього моменту Україна розпочала найактивніший процес інтеграції європейського законодавства, що має свої прояви як в нормативно-правових актах, так і в інших актах суб'єктів публічної адміністрації. Так, Угода про коаліцію депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання має назву “Європейська коаліція”, в преамбулі якої зазначено, що основою реформ з 2014 р. стане реалізація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. VII розділ коаліційної угоди присвячено децентралізації та реформі публічної адміністрації. Усі напрями реформування визначено провести відповідно до стандартів Європейського Союзу та норм, що ґрунтуються на європейських принципах публічної служби і публічного урядування.

Зважаючи на це, у статті буде розглянуто діяльність суб'єктів публічної адміністрації в контексті європеїзації держави.

До переліку вітчизняних науковців та експертів, які займаються дослідженням досвіду інших країн щодо державного управління євроінтеграцією, в тому числі адаптацією законодавства до *acquis communautaire*, та можливостей його врахування в Україні, належать: Д. Аракелян, М. Басараб, І. Грицяк, П. Добров, В. Завадський, І. Кравчук, І. Куровська, В. Стрельцов, О. Оржель, В. Муравйов, П. Парапан, І. Проценко, І. Софіщенко, Н. Сюр, В. Шилінгов та інші.

Метою статті є аналіз інституціональних передумов щодо адаптації законодавства України до вимог Європейського адміністративного простору.

Відповідно до Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (далі – Загальнодержавна програма) від 18.03.2004 р., метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висувуються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Тривалий час подібних конкретних критеріїв для України не існувало. Зважаючи на це, при здійсненні своєї діяльності в контексті цього питання українська влада керувалась загальними принципами, характерними в умовах імплементації законодавства [2].

Acquis communautaire – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства, прийняті в рамках трьох стовпів ЄС, але не обмежується ними. До трьох стовпів ЄС належать: європейське співтовариство, спільна зовнішня політика та політика безпеки і співробітництва в сфері юстиції та внутрішніх справ [3].

Вже протягом тривалого періоду часу Україна залишається лідером адаптації свого законодавства до законодавства Європейського Союзу серед країн, що знаходяться на етапі асоціювання із Європейським Союзом. Це підтверджується тим, що саме в Україні було створено Українсько-європейський дорадчий центр з питань законодавства (UEPLAC), завданням якого було забезпечення відповідної пріоритетності в роботі з адаптації українського законодавства; допомога в підготовці до адаптації законодавства згідно з пріоритетами та сферами, що стосуються виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС; зміцнення українського законотворчого й політичного процесу в контексті євроінтеграції; сприяння кращому розумінню та здійсненню в Україні адаптації національного законодавства відповідно до вимог *acquis communautaire* [4].

Однак постає запитання: чи вийшла після цього Україна на нову сходинку європеїзації? Мабуть, відповідь на це риторичне запитання не може бути однозначною, адже, з одного боку, в цьому напрямку є вже чимало досягнень, а з іншого – не можна стверджувати, що тих досягнень, що має Україна станом на сьогодні, достатньо. Це пов’язано із тим, що Україні і досі бракує належного інституційного механізму забезпечення дієвої адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Так, відділ зовнішньої політики Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України зазначає, що ситуація в Україні потребує ухвалення рішення щодо розбудови більш надійного, ніж існуючий, інституційного механізму європейської інтеграції, верхівкою якого може стати Координаційний орган по виконанню Угоди про асоціацію (або з питань європейської інтеграції), що здійснюватиме координацію політики європейської інтеграції на державному рівні та опікуватиметься питаннями забезпечення імплементації зобов’язань на виконавчому рівні після набуття чинності [5].

Інституційний механізм забезпечення адаптації законодавства потрібен для:

– покладення на конкретні органи конкретних функцій та завдань, необхідних для досягнення мети;

– надання можливості одному органу (відповідно до визначеного обсягу повноважень) вести конкретну справу від початку до кінця, а не поширювати окремі етапи цієї справи серед різних суб'єктів публічної адміністрації;

– покладення на конкретні органи конкретно визначених повноважень контролю за досягненням мети адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Загальнодержавною програмою 2004 р. започатковано системний підхід до поступового приведення у відповідність до стандартів ЄС законодавства України. Програма називає інституції, що забезпечують провадження адаптації і в загальній формі перелічує їх завдання. Однак, визначена цим нормативним актом Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямована на забезпечення координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства, станом на сьогодні не діє. Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України спіткала та ж доля.

Натомість, відповідно до чинної законодавчої бази, інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу складають такі державні органи та інституції: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу тощо.

Верховна Рада України є одним із найважливіших суб'єктів складових інституційного механізму. Саме Верховна Рада України приймає законодавчі акти, які спрямовані на адаптацію законодавства, ратифікує міжнародні договори, здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України та законодавством [6]. Окрім того, Верховною Радою України створено Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції (далі – Комітет). До предмету відання Комітету, серед іншого, належить адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу; оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції; державна політика у сфері європейської інтеграції. При Комітеті також створено Парламентський комітет асоціації, який є своєрідним форумом для членів Верховної Ради України і Європейського Парламенту для проведення засідань та обміну думками. До складу Парламентського комітету асоціації належать члени Верховної Ради України та Європейського Парламенту. Парламентський комітет асоціації має право запитувати у Ради асоціації інформацію стосовно виконання Угоди про асоціацію та надавати їй свої рекомендації. Передбачено, що Комітет асоціації та Парламентський комітет асоціації здійснюватимуть регулярні контакти з представниками Платформи громадянського суспільства з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей цієї Угоди про асоціацію [7].

При Комітеті Верховної Ради України з питань європейської інтеграції створено і Науково-експертну раду, персональний склад якої було визначено 15 липня 2015 р. [8]. На нашу думку Верховна Рада України не використовує усі можливі механізми досягнення мети повної адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Наприклад, відповідно до Регламенту Верховної Ради України, вона має право проводити парламентські слухання. Постанови Верховної Ради

України за наслідками проведення такого найпоширенішого виду парламентських слухань, як слухання інформаційного спрямування мають доволі типовий вигляд і складаються із:

- 1) констатації наявного стану справ у сфері, яка є предметом розгляду учасників слухань;
- 2) висновків та пропозицій учасників парламентських слухань, адресованих Президенту України, Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, іншим органам виконавчої влади, комітетам Верховної Ради України тощо;
- 3) визначення суб'єкта, на якого покладається контроль за виконанням відповідної Постанови [9].

Згідно Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, а також має право законодавчої ініціативи і право вето. Так, саме указами Президента України було запроваджено посаду Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції [10], а також утворено вже зазначені вище Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції [11], Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [12].

Однією з основних функцій Кабінету Міністрів України визначено забезпечення виконання законів України та указів Президента України, а також забезпечення у межах своїх повноважень зовнішньополітичної діяльності України, розробку та затвердження державних програм в цій сфері.

Кабінет Міністрів України безпосередньо реалізував свою функцію шляхом ведення переговорів та безпосередньої участі у підготовці тексту Угоди про асоціацію України. Це пов'язано і з необхідністю виконання Указу Президента України "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади" від 09.02.1999 р., у якому визначено, що функції з планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю за цією діяльністю здійснює Міністерство юстиції України.

Спеціально на виконання вищевказаних завдань при Кабінеті Міністрів України було створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції.

Окрім цього, частиною 3 § 52 Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" визначено, що під час проведення експертизи Секретаріат Кабінету Міністрів проводить аналіз результатів експертизи на відповідність проекту акта міжнародним договорам України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (*acquis communautaire*) та готує в разі потреби окремий висновок [13]. А в частині 8 § 55 цього ж нормативного акта зазначено, що проект акта Кабінету Міністрів України додатково розглядається на засіданні урядового комітету, до повноважень якого віднесені питання європейської інтеграції, якщо такий акт відповідно до експертного висновку Секретаріату Кабінету Міністрів за предметом регулювання стосується міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції та/або належить до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу (*acquis communautaire*) [14].

Окрема увага в питанні адаптації законодавства приділяється Міністерству юстиції України.

У § 45 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України” № 950 від 18.07.2007 р. Мін’юст під час проведення правової експертизи перевіряє проект акта Кабінету Міністрів України в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis communautaire*. Відповідно, у висновку щодо цього питання має бути зазначено:

- належність проекту до пріоритетних сфер, визначених Законом України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, та джерела *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час підготовки проекту;

- відповідність проекту положенням джерел *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час його підготовки, із зазначенням неврахованих положень таких джерел;

- порядок врегулювання в *acquis communautaire* відносин, які передбачається врегулювати в проекті;

- оцінку повноти врахування розробником джерел *acquis communautaire*;

- обґрунтування необхідності прийняття акта та строку його дії, подане розробником (у разі, коли проект повністю або частково не відповідає *acquis communautaire*);

- резюме з питання відповідності проекту *acquis communautaire*;

- пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту (у разі потреби) [15].

У цьому випадку постає запитання: які саме акти відносяться до актів Кабінету Міністрів України? Очевидно, що мабуть сюди не належать акти окремих міністерств, центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. На нашу думку, це становить неабияку проблему на практиці, адже найчастіше саме окремими міністерствами, центральними органами виконавчої влади видаються ті акти, дія яких безпосередньо впливає на життя населення. При цьому найчастіше за основу беруться Директиви Європейського Союзу.

При Міністерстві юстиції України діють постійні представники Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [16].

Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка була створена ще у 1998 р., припинила своє існування. Натомість у структурі цього міністерства діє Департамент міжнародного права, основними напрямками роботи якого є укладення міжнародних договорів про правову допомогу, проведення правової експертизи міжнародних договорів та міжнародного співробітництва, порівняльно-правового аналізу та експертизи актів європейського права, а також переклад актів європейського права [17].

Важливими суб’єктами публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на процес адаптації законодавства, є не тільки органи та установи, а й окремі посадовці. Так, важливою фігурою як на політичній арені загалом, так і в контексті євроінтеграційних процесів є Прем’єр-міністр України. Він, зокрема, є головою: Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС та Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Перший

віце-прем'єр-міністр України, своєю чергою, першим заступником голови Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС та заступником голови Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також головою Координаційного центру з виконання плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [18].

Діяльність Європейського суду з прав людини, формулювання ним принципів права ЄС та європейського адміністративного права є одним із важливих чинників творення Європейського адміністративного простору. Саме ЄСПЛ належить вирішальна роль у визначенні принципів права ЄС, зокрема принципу верховенства права ЄС над національним правом, прямої дії та прямого застосування, та принципів європейського адміністративного права, а саме: управління згідно із законом; принципи правової передбачуваності (визначеності), судового захисту, включно із правом бути вислуханим у процесі адміністративного провадження і захистом легітимних очікувань; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство ЄС; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невиправданих заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії [19].

Для України в період асоціювання із Європейським Союзом та адаптації законодавства надзвичайно важливим є досвід тих країн, які вже пройшли цей шлях та стали повноправними державами-членами Європейського Союзу.

Тому важливо звернути увагу на такі країни, як Польща, Чеська Республіка, Угорщина, Естонія тощо, в яких основні функції з інтеграції та адаптації законодавства були покладені на: 1) спеціально створені органи (Ради асоціації, Урядова рада з європейської інтеграції, Державний секретаріат з інтеграції); 2) спеціальні профільні зарубіжні міністерства; 3) парламентські робочі групи [20]. Цікавим фактом є те, що в Україні, на відміну від Македонії, Хорватії, Латвії та Словенії, відсутня загальна координація в питанні адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [21]. Це не може не позначатися негативним чином на загальному стані розвитку євроінтеграційних процесів.

Висновки

На нашу думку, необхідними елементами покращення інституціональних передумов адаптації законодавства України до законодавства Європейського адміністративного простору є:

1. Створення окремого органу (поза структурами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України), відповідального за процес адаптації законодавства. При цьому важливим є наділення цього органу усіма необхідними повноваженнями; забезпечення належного фінансування цього новоствореного суб'єкта публічної адміністрації; створення дієвого механізму звітування про здійснену діяльність.

2. Створення відповідних відділів, департаментів чи окремих посад не тільки в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, територіальних органах влади, а й в органах місцевого самоврядування. Це пов'язано із тим, що складовими елементами публічної адміністрації, які безпосередньо здійснюють свої повноваження в сфері адміністративного простору, є не тільки найвищі органи державної влади, а й місцеве самоврядування.

Цікавий та показовий аналіз у контексті роботи органів державної влади на місцях було зроблено наприкінці 2015 р. Інститутом світової політики Дарії Гайдай [22]. Нижче наведено результати цього аналізу (рис. 1).

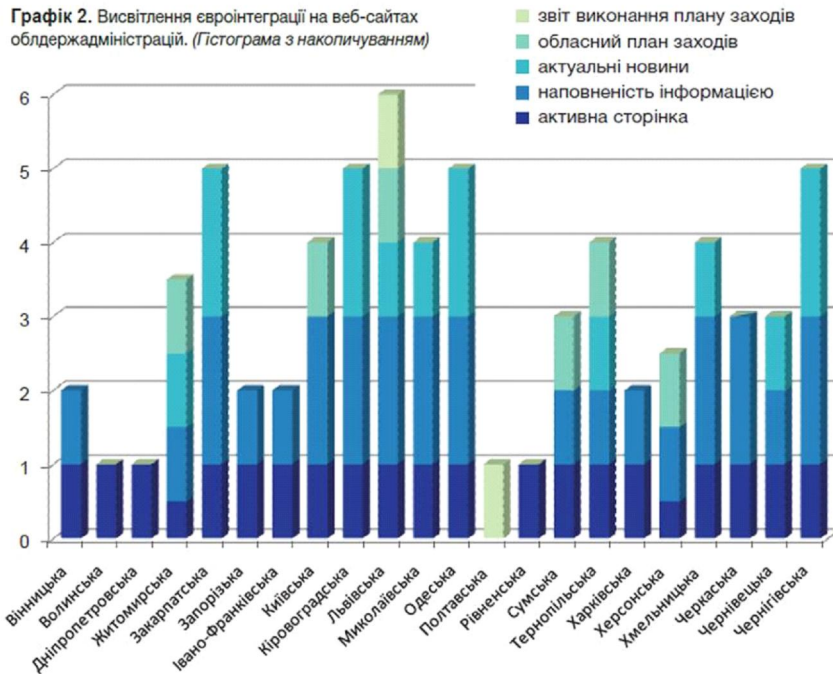


Рис. 1. Висловлення євроінтеграції на веб-сайтах облдержадміністрацій (гістограма з накопичуванням)

3. Для ефективного виконання попереднього пункту, необхідно здійснити низку дій, спрямованих на покращення здійснення цими органами їх повноважень. Для цього вважаємо за необхідне переглянути законодавчо визначені повноваження усіх суб'єктів публічної адміністрації.

4. Розробити окремий нормативно-правовий акт, сферою дії якого стане саме механізм адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Не зайвою буде і розробка в цьому документів конкретного плану дії для державних службовців, відповідальних за процес євроінтеграції. Виконання цього акту має стати обов'язковим для всіх рівнів публічної адміністрації.

5. На кожному із вказаних вище етапів надзвичайно важливим аспектом є визначення конкретних часових меж на виконання певних завдань.

Належна та своєчасна адаптація законодавства України до Європейського адміністративного простору є першочерговим завданням сьогодення. Адже саме Європейський адміністративний простір – це середовище, де діють спільні цінності, правила і норми, які є першочерговими орієнтирами та принципами діяльності усіх держав-членів Європейського Союзу. Україна вже найближчим часом має стати повноправним і гідним членом Європейського співтовариства, тому вже на сьогодні українська влада та суспільство загалом мають показати справжнє прагнення щодо досягнення зазначеної мети.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі мають стосуватися вдосконалення механізмів державного управління адаптацією законодавства України до

acquis communautaire, передусім із метою ефективного здійснення внутрішніх реформ у процесі європейської інтеграції.

На цьому шляху необхідне подальше вивчення як позитивного, так і негативного досвіду країн, що інтегрувались або мають намір інтегруватись у ЄС.

Список використаної літератури

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України : Закон України № 2411-17 від 01.07.2010 р. // *Голос України* [Текст]. — 2010. — № 132. — 20 лип. — С. 3.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. // *Відомості Верховної Ради України* [Текст]. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
3. Зеркаль О. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС [Електронний ресурс] / О. Зеркаль ; Міністерство юстиції України. — Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/4748>.
4. Інституційні питання виконання Україною Угоди про асоціацію: координація політики європейської інтеграції на державному рівні [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/620>.
5. Зеркаль О. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС...
6. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // *Відомості Верховної Ради України* [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. Про парламентський комітет асоціації [Електронний ресурс] / Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. — Режим доступу : http://comeuoint.rada.gov.ua/news/International/International_PAC/International_PAC_about/72589.html.
8. Комітет з питань європейської інтеграції у минулому році здійснив серйозну законотворчу роботу [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/122712.html>.
9. Загальна інформація про парламентські слухання в Україні [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив. — Режим доступу : http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1081&iar_id=657&as=2.
10. Про забезпечення діяльності Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції : Указ Президента України від 05.07.2003 р. // *Офіційний вісник України* [Текст]. — 2003. — № 28. — С. 90.
11. Про Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України : Указ Президента України від 30.08.2002 р. // *Офіційний вісник України* [Текст]. — 2002. — № 36. — С. 3.
12. Про Національну Раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Указ Президента України від 30.08.2000 р. // *Офіційний вісник України* [Текст]. — 2000. — № 35. — С. 12.
13. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 950 від 18.07.2007 р. // *Офіційний вісник України* [Текст]. — 2007. — № 54. — С. 21.
14. Там само. — С. 21.
15. Там само. — С. 21.

16. Режим доступу : http://old.minjust.gov.ua/str_cent.
17. Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/section/56>.
18. Інституційне забезпечення європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=230525707.
19. Оржель О. Чинники формування Європейського адміністративного простору / О. Оржель // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]. — 2011. — Вип. 2. — С. 70.
20. Федонюк С. Адміністративна координація та інституційне будівництво в Польщі й інших країнах Центральної та Східної Європи в аспекті підготовки до вступу в ЄС / С. Федонюк // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки [Текст]. — 2009. — № 11. — С. 56—67.
21. Трюхан В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна – ЄС / В. Трюхан // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]. — 2011. — № 4. — С. 236.
22. Євроінтеграція та облдержадміністрації. Як промотують ЄС на регіональному рівні? [Електронний ресурс] / Інститут світової політики Дарії Гайдай. — Режим доступу : <http://iwp.org.ua/ukr/public/1748.html>.

*Стаття надійшла до редакції 06.04.2016
Схвалена до друку редколегією 27.04.2016*

О. Prylypchuk

INSTITUTIONAL PREREQUISITES FOR ADAPTING UKRAINIAN LEGISLATION TO EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE REQUIREMENTS

The paper analyzes main public administration actors, whose activity contributes to the adaptation of Ukrainian legislation to the requirements of the European administrative space. The functions and powers of these bodies are investigated in the context of the European integration. The main problems with the adaptation process of Ukrainian legislation and recommendations how to address them are identified.

Key words: legislation, adaptation, institutional mechanism, powers, requirements, *acquis communautaire*.